

PROGRAMA DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA SOCIAL: FASE IV

(NI-0061)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	República de Nicaragua		
ORGANISMO EJECUTOR:	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)		
MONTO Y FUENTE:	BID (FOE):	US\$50,00 millones	
	OPEP:	US\$ 4,00 millones	
	Financiamiento local de contrapartida:	US\$ 5,56 millones	
	Total:	US\$59,56 millones	
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	40 años	
	Período de compromiso:	3 años y 3 meses	
	Período de desembolso:	4 años	
	Período de gracia:	10 años	
	Tipo de interés:	1% durante el período de gracia y 2% en lo sucesivo.	
	Inspección y vigilancia:	1% del monto del préstamo	
	Comisión de crédito:	0,5% del saldo no desembolsado	
OBJETIVO:	El objetivo principal del proyecto es mejorar, de un modo sostenible, las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población de Nicaragua reduciendo los efectos nocivos de la infraestructura social básica destruida, dilapidada o inexistente en todo el territorio del país. El proyecto contribuirá concretamente a mejorar la situación de dichos sectores dotándolos de medios adecuados para ello. El éxito que se logre fortalecerá los incipientes esfuerzos nacionales de reconciliación y reconstrucción que se realizan.		
DESCRIPCIÓN:	1. <u>Proyectos de inversión</u> (US\$49,04 millones) El FISE financiará proyectos de infraestructura social básica para reconstruir, ampliar y reparar escuelas, establecimientos de atención de salud, sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado, proyectos de asistencia social y ambientales.		

2. Asistencia técnica (US\$1,7 millón)

Se financiarán consultorías para: i) consolidar proyectos pilotos a efectos de desarrollar nuevos regímenes municipales de planificación, administración y mantenimiento basados en la participación comunitaria; ii) ampliar y mejorar los procedimientos y sistemas internos del FISE; iii) instituir iniciativas de extensión para incrementar la participación de la comunidad y los beneficios, y iv) diseñar medidas específicas de política según sea necesario para mejorar la viabilidad de los proyectos.

3. Definición de la política social (US\$100,000)

El proyecto incluirá además objetivos de política encaminados a: i) establecer criterios para regir cualquier prórroga adicional del mandato del FISE; ii) mejorar la participación de los ministerios de línea al determinar los procedimientos, planes y prioridades del FISE y desarrollar nuevas iniciativas; iii) asegurar el uso continuo de herramientas eficaces de planificación; iv) elevar la calidad de los servicios sociales que se prestan a través de la infraestructura mejorada; v) vincular la expansión de la cobertura por medio del FISE a la prestación de un nivel mínimo de servicios; vi) racionalizar los programas públicos ineficientes que también provean de infraestructura social básica a los sectores pobres; vii) anunciar un nuevo régimen de mantenimiento para establecimientos educativos y de salud, y viii) contribuir a la definición del modelo de descentralización escogido para Nicaragua y facilitar su implantación por parte de la entidad responsable.

JUSTIFICACIÓN:

- a. Nicaragua aún se está recuperando del conflicto interno de los años 80 y, pese a los significativos logros en el plano económico y político, la pobreza sigue asolando a más de la mitad de la población. Hasta tanto no se tomen medidas concretas para dar a esta población los medios para mejorar su situación, será dudoso el éxito de los incipientes esfuerzos nacionales de reconciliación y reconstrucción que se realizan.
- b. Es comprensible, entonces, que las mayores prioridades sociales de Nicaragua sean mejorar la equidad y reducir la pobreza.
- c. Más de la mitad de la población vive por debajo del umbral de pobreza y en condiciones que sólo pueden mejorarse mediante el suministro adecuado

de atención de salud, educación, abastecimiento de agua y saneamiento. No obstante, la ineficiencia de las instituciones y la falta de fondos limitan gravemente la prestación de estos servicios. Además, el impacto de los servicios que se prestan actualmente se diluye debido a la precariedad o ausencia de infraestructura en la que se prestan.

- d. El déficit de infraestructura (50% de los servicios educativos, 35% de los establecimientos de atención de salud, 45% del abastecimiento del agua y 80% del alcantarillado) afecta sobre todo a los segmentos más pobres y vulnerables de la sociedad. Esto significa que la reducción del déficit mejorará directamente su condición de vida y dará más eficacia a otras inversiones sociales complementarias.
- e. El FISE es el arma más importante del arsenal que esgrime el gobierno para reducir este déficit y ayudar a las instituciones permanentes a mejorar su planificación y ejecución. Aun así, se trata de una importante coyuntura para el FISE. El volumen de necesidades insatisfechas indica claramente que los servicios que presta seguirán siendo necesarios a mediano plazo.
- f. La singular y valiosa contribución del FISE deberá preservarse en el mediano plazo. Conforme con esto, el Banco continuará respaldando su misión durante esta fase, a la vez que ayuda al gobierno a establecer parámetros para definir su índole institucional en el contexto de cualquier prórroga o modificación futura de su misión.

**CLASIFICACIÓN
AMBIENTAL:**

El CESI/TRG aprobó las secciones pertinentes del informe de proyecto en su reunión (TRG30/97) del 31 de octubre de 1997. Se decidió que no era necesaria elaborar una EIA. Las secciones pertinentes que corresponden a esta materia se presentan en los párrafos 4.8 a 4.20.

BENEFICIOS:

1. Infraestructura

Las inversiones en infraestructura no sólo mejoran las condiciones en las cuales se prestan los servicios sino también el acceso a los mismos (cuando existen sus proyectos que proporcionan servicios nuevos o ampliados). El proyecto reducirá el déficit y también mejorará la viabilidad sostenida de dichos servicios.

2. Agilizar la definición de la política social global

Las medidas de política que serán agilizadas por el proyecto, así como la asignación de responsabilidad institucional de su ejecución a una entidad específica con la autoridad de coordinación pertinente ofrecen importantes efectos externos positivos. Constituyen la fuerza motriz para la definición de una política social global y la creación de la capacidad técnica para ponerla en práctica.

3. Desarrollo local y descentralización

El proyecto proporcionará respaldo específico para desarrollar las relaciones de trabajo entre las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales. Además, emprenderá iniciativas para llevar adelante el proceso de descentralización al fortalecer la capacidad gerencial de los gobiernos municipales y transferirles las responsabilidades operacionales.

RIESGOS:

1. Coordinación de medidas de política. La ejecución de las medidas de política requiere la acción de organismos sobre los cuales ninguna entidad cuenta actualmente con autoridad institucional o capacidad técnica para asegurar su cumplimiento. Esto entraña el riesgo de que se interrumpan los proyectos del FISE si la incipiente entidad coordinadora no logra que colaboren otras instituciones. El tiempo necesario para que cada entidad adquiera la autoridad y la capacidad necesarias también puede causar demoras en este componente.
2. Aplicación general de la matriz de políticas. El BID es el primero de los principales organismos internacionales que compromete fondos al FISE en respaldo de su programa de operación para 1998-2002. Si bien el Banco Mundial y KfW participaron en el desarrollo de la matriz de políticas no existe un acuerdo institucional oficial con ninguna de estos organismos de adoptar un conjunto de condiciones similares en sus próximas operaciones con el FISE. Dado que el 45% del programa total será cubierto por estos organismos, si cualquiera de ellos decide no adoptar la matriz, el gobierno recibiría señales confusas y esto podría desincentivar el logro de las metas de política.

3. INIFOM. La viabilidad de transferir nuevas responsabilidades y autoridad a los gobiernos municipales para canalizar la demanda de las comunidades, administrar el ciclo de los proyectos y coordinar su mantenimiento depende íntimamente de la transferencia correspondiente de recursos adicionales. No obstante, la nueva ley municipal (aún en proceso de ratificación) no incluye dichas transferencias. Además, cada nueva responsabilidad tendrá que ser congruente con el modelo de descentralización que deberá escoger Nicaragua; habrá que establecer mecanismos permanentes de monitoreo, respaldo y gestión financiera. La índole provisoria del FISE le resta capacidad para asumir estas funciones y la institución permanente con responsabilidad, el INIFOM, no está en condiciones de llevarlas a cabo sin un fortalecimiento significativo. Sin embargo, no existen planes específicos para tal fortalecimiento. La viabilidad sostenida de la iniciativa, por lo tanto, se encuentra claramente en riesgo. La insistencia en la presentación de una propuesta para desarrollar la capacidad institucional permanente a efectos de canalizar fondos y supervisar a los gobiernos municipales mitiga pero no elimina este riesgo.
4. Desarrollo local. El nivel de organización y capacitación de las comunidades es inadecuado para permitirles participar justa y eficazmente en los proyectos de desarrollo a nivel local. La institución pública responsable del desarrollo local, el MAS, no ha elaborado una política de amplia cobertura y los gobiernos municipales que son responsables de poner en marcha el desarrollo comunitario se muestran cautelosos. Existe una multiplicidad de programas externos que operan sin coordinación y cuya cobertura es limitada. Esta situación diluirá el impacto de los esfuerzos del FISE para promover la participación comunitaria. A manera de compensación parcial, el FISE elaborará programas de capacitación con opciones específicas con el objeto de fortalecer la organización comunitaria y su capacidad para participar eficazmente en las iniciativas de desarrollo local. Además, la propuesta de que todas las solicitudes de proyectos del FISE se canalicen únicamente a través de los gobiernos municipales no se pondrá en práctica mientras no se cuente con contrapesos y salvaguardias apropiados.

5. Calidad. El FISE, limitando su acción a la rehabilitación y ampliación de los establecimientos educativos y de salud existentes, maximiza la probabilidad de que se utilicen sus inversiones. Si bien esta estrategia mejora la eficiencia, da lugar a inquietudes en torno a la equidad, porque no amplía la cobertura a quienes carecen de acceso a los servicios sociales básicos. El núcleo del problema es la incapacidad de los ministerios de línea para ampliar la cobertura a la vez que mantienen niveles mínimos de calidad. Mientras no se tomen medidas para ampliar su capacidad, la estrategia del FISE parece pragmática y plenamente justificada.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAÍS
Y EN EL SECTOR:**

El objetivo primordial de la estrategia del Banco para Nicaragua (tal como se presenta en GN-1931-1 de octubre de 1996) es el crecimiento sostenido con equidad. Los componentes fundamentales para lograrlos son la reducción de la deuda externa; la promoción del sector privado y la revitalización de la producción; la reducción de la pobreza y el desarrollo del capital humano, y la gestión óptima de los recursos naturales. En el sector social, el Banco se centra principalmente en el alivio de la pobreza a través de programas que fortalezcan la estrategia social del gobierno y respalden la promoción y la participación comunitaria, la rehabilitación de la infraestructura básica y la descentralización en los sectores de salud y educación.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

El contrato de préstamo incluirá lo siguiente:

1. Condiciones cumplidas con anterioridad

Las condiciones que se han cumplido antes de elevar la propuesta de préstamo al Directorio Ejecutivo fueron las siguientes:

- a. presentación de una carta sobre políticas en la que se establece el contexto en el cual se ejecutará el componente normativo y sus metas generales, y
- b. designación de la entidad permanente a la que se le encomendará la responsabilidad de coordinar el componente normativo y los arreglos institucionales para administrar la función hasta que dicha entidad haya sido creada (párrafo 2.21).

2. Condiciones previas al desembolso de la primera mitad del financiamiento

- a. Presentar un acuerdo conforme al cual el prestatario transfiere al FISE, con carácter no reembolsable, el préstamo y los recursos de contrapartida para la ejecución del proyecto (párrafo 2.29).
- b. Presentar convenios interinstitucionales con el INIFOM, el MED, el MINSA, el INAA, el MARENA, el INATEC y el FONIF para cubrir la prórroga del mandato del FISE hasta el año 2002 (párrafo 3.9).
- c. Presentar una lista del personal del FISE que se financiará con recursos del Banco (párrafo 3.3).
- d. Presentar pruebas de que ha entrado en vigencia el reglamento de operaciones (párrafo 3.10).
- e. Haber cumplido las condiciones referentes a la segunda etapa de las matrices de política presentadas en el párrafo 2.21 de este documento.

3. Condiciones que deberán cumplirse a los doce meses

Las siguientes condiciones forman parte de la matriz de política y tendrán que cumplirse dentro de doce meses de la ratificación del contrato (párrafo 2.23).

- a. Concertar un acuerdo sobre los términos de referencia para una consultoría a contratarse con el cometido de proponer los criterios que regirán las futuras prórrogas de mandato del FISE.
- b. Presentar un plan para perfeccionar los convenios del FISE con otras entidades públicas a fin de intensificar la participación de éstas en la fijación de las metas y la colaboración del FISE en el desarrollo de nuevas iniciativas y procedimientos hasta que entre en vigencia la Política Social.
- c. Contratar una consultoría que se encargue de elaborar un plan para el fortalecimiento del INIFOM.
- d. Iniciar las operaciones de la entidad que tendrá a su cargo la coordinación del componente normativo.

4. Condiciones previas al desembolso de la segunda mitad del financiamiento

- a. Para comprometer la segunda mitad del financiamiento, deberán cumplirse las condiciones presentadas en el párrafo 2.24 de este documento, que se refieren a la tercera fase de la matriz de políticas.

5. Condiciones especiales durante la ejecución

- a. Toda modificación significativa del reglamento de operación para el proyecto tendrá que ser acordada previamente con el Banco, así como cualquier cambio significativo en los manuales de operación (párrafo 3.13).
- b. Los indicadores de impacto se actualizarán para reflejar los ajustes acordados con el Banco dentro de los 12 primeros meses de la ratificación del préstamo (párrafo 3.19).
- c. Los gobiernos municipales no podrán manejar recursos del proyecto en nombre del FISE hasta tanto el prestatario haya convenido con el Banco los acuerdos institucionales correspondientes (párrafo 1.46).
- d. Condiciones relativas a la fase IV de la matriz de políticas (párrafo 2.25).
- e. Presentar una copia del convenio de cofinanciamiento suscrito con la OPEP (párrafo 2.27).
- f. El monto máximo que podrá anticiparse mediante la modalidad de Adelanto de Fondos quedó fijado en el 10% del valor total del financiamiento (párrafo 3.17).
- g. Consultar con el Banco antes de cambiar a alguno de los funcionarios que formarán parte de la lista convenida con anterioridad al primer desembolso.

Además, el contrato de préstamo contendrá las condiciones normales previas al primer desembolso para este tipo de operación e incluirá las otras condiciones normales relacionadas, entre otras cosas, con auditorías, informes, inspección, mantenimiento, evaluación y adquisición de bienes y servicios.

**FOCALIZACIÓN EN
CUANTO A LA
POBREZA:**

El programa es congruente con la elevada prioridad que asigna el Octavo Aumento a la reducción de la pobreza. Está enfocado geográficamente a los beneficiarios pobres y se ha determinado que una mayoría significativa de los beneficiarios de la operación son pobres (párrafos 1.26 a 1.31).

ADQUISICIÓN:

Será necesario licitación internacional para contratar servicios de consultoría por un valor superior a US\$200.000; así como para adquirir bienes y servicios que superen los US\$250.000 y obras por un monto superior a US\$1 millón (párrafos 3.15 y 3.16). Para esta operación se recomienda la aplicación de la revisión ex post de las adquisiciones efectuadas (párrafo 3.16).

I. ANTECEDENTES

A. Reflexiones sobre la pobreza

- 1.1 Nicaragua sigue siendo uno de los países más pobres de América Latina. El PIB anual per cápita para 1997 se estima en US\$468 (muy inferior al nivel de US\$850 registrado durante la década de los años 70), aproximadamente la mitad de la población vive por debajo del umbral de pobreza y el 20% en condiciones de extrema pobreza o indigencia. La mayoría de los nicaragüenses viven en zonas rurales (78%) y son los más afectados por la pobreza (75% vive por debajo del umbral de pobreza en comparación con el 32% en zonas urbanas). La población rural también tiene el acceso más bajo a los servicios de educación y salud, lo que contribuye a la alta incidencia de enfermedades transmitidas por el agua que tienen las mayores repercusiones sobre la salud maternoinfantil.
- 1.2 Los indicadores de salud y educación figuran entre los más bajos de la región. La mortalidad infantil es de 50,3 por cada 1.000 nacidos vivos (en su mayor parte debido a enfermedades prevenibles y a la falta de servicios adecuados de abastecimiento de agua y alcantarillado). El índice de mortalidad en el parto (160 por 100.000 nacimientos) es el más elevado de la región. Con respecto a la educación, el 25% de la población es analfabeta y el 78% de los que ingresan a la escuela primaria desertan. La situación es crítica y, con una tasa de crecimiento demográfico del 2,9%, amenaza con empeorar.
- 1.3 La capacidad del gobierno para combatir esta situación sigue siendo limitada, debido a las constantes limitaciones presupuestarias y a la persistente ineficiencia de las instituciones públicas. Ante las crecientes demandas sociales, se ha vuelto necesario seguir dependiendo de mecanismos de asistencia de emergencia que funcionan en paralelo con los permanentes.

B. Sector social

1. Otros mecanismos de asistencia

- 1.4 Los mecanismos actuales de asistencia para combatir la pobreza se remontan a los primeros días del gobierno democrático en 1990. En ese momento, la situación de emergencia que padecía el sector social exigió que el gobierno centrara sus esfuerzos en los grupos más pobres y vulnerables, pero de inmediato y al menor costo posible. No obstante, las instituciones permanentes (sobre todo los ministerios de línea) no estaban en condiciones de dar una respuesta rápida. Enfrentaban graves limitaciones presupuestarias, carecían de sistemas y metodologías para centrar sus esfuerzos en las poblaciones escogidas como beneficiarias y se veían impedidas de actuar debido a los procedimientos burocráticos y a las ineficiencias institucionales. Era necesario tomar medidas de

emergencia, por lo que el gobierno decidió transferir temporalmente funciones específicas a una serie de programas especiales que no estaban sujetos a limitaciones operativas y financieras. Los programas especiales tenderían una red de seguridad a corto plazo, en tanto que los ministerios de línea procuraban soluciones a largo plazo para desarrollar el capital humano de Nicaragua.

- 1.5 El gobierno ha puesto en marcha cinco programas especiales importantes: i) el Ministerio de Acción Social (MAS), que presta servicios sociales e infraestructura básica a las comunidades pobres a través de su programa integrado de servicios básicos; ii) el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), que financia inversiones sociales y económicas en zonas rurales; iii) el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), que financia capacitación e infraestructura económica y social básica para los gobiernos municipales; iv) el Fondo Nicaragüense de la Niñez y la Familia (FONIF), que beneficia a las mujeres y niños de zonas rurales, y v) el fondo más grande, el FISE, que financia pequeños proyectos para rehabilitar la infraestructura social destruida y abandonada en todo el territorio del país.
- 1.6 La estrategia dio resultados. En general, los programas especiales lograron asumir las funciones de corto plazo de las instituciones permanentes y proporcionar alivio temporal a los grupos más vulnerables y pobres. No obstante, los ministerios de línea han avanzado poco para superar sus limitaciones y los programas de emergencia no sólo han retenido sus funciones de corto plazo sino que han evolucionado para asumir también las de largo plazo. Como resultado, hubo superposición de responsabilidades funcionales, rivalidades institucionales y duplicación de esfuerzos, todo lo cual se exacerba ante la ausencia de una política social integral que dé contexto y proporcione un foro de coordinación.

2. Política social

- 1.7 A solicitud del actual gobierno, el Banco Mundial y el BID han prestado asistencia al Ministerio de Acción Social (MAS) para la formulación de una política social integral para Nicaragua, el ajuste de su marco institucional y el desarrollo de la capacidad técnica para incrementarla. La iniciativa del BID fue canalizada a través del INDES, con el respaldo del Fondo Noruego para Innovación en Programas Sociales (NFISP) y se centra principalmente en el desarrollo de la capacidad institucional para poner en práctica la política. Pese a estos esfuerzos, el gobierno sólo ha producido un marco muy general de la política y todavía no lo ha puesto en funciones. Además, no se ha reunido la capacidad técnica para implantar la política.
- 1.8 El objetivo principal del marco es hacer frente a las necesidades insatisfechas de una población cada vez mayor en tanto se reduce gradualmente la pobreza y sus causas estructurales. Se trata de una tarea enorme, dado que las actuales limitaciones

presupuestarias implican que sólo el hecho de evitar la contracción en términos reales de las asignaciones de recursos en el futuro inmediato será un gran éxito.

- 1.9 Una vez formulada la política social, será necesario ponerla en práctica, habrá que efectuar los cambios institucionales correspondientes y desarrollar la capacidad de ejecución. Hasta entonces, el gobierno depende de que cada ministerio de línea y cada programa especial aplique sus propios criterios de programación dentro del contexto suministrado por el marco general. Esta estrategia, si bien es pragmática, no favorece la reducción directa de la duplicación de esfuerzos ni la rivalidad interinstitucional que surge de la asignación poco clara de responsabilidades y de la falta de coordinación de las actividades.

3. Medida temporal

- 1.10 Dado que el objetivo de las operaciones del FISE es complementar directamente los esfuerzos de los ministerios de línea, la viabilidad del proyecto propuesto se ve directamente afectada por la falta de coordinación. Para superar esta dificultad, el gobierno y el Banco han acordado agilizar la definición de medidas específicas de política, sin las cuales la infraestructura probablemente sería subutilizada y mantenida en forma deficiente.
- 1.11 El mecanismo escogido para hacerlo es la matriz de políticas adjunta (véase el Anexo I) que describe las metas respectivas incluidas en el proyecto. Dada su importancia, también se ha decidido incorporar un incentivo para su implantación vinculando los avances en materia de política con la liberación de los recursos del Banco para las operaciones del FISE.
- 1.12 Cabe destacar que la matriz fue elaborada en colaboración directa con las otras entidades donantes importantes y con las autoridades gubernamentales. Sin embargo, con excepción de la OPEP, no existe un compromiso de ninguna de estas entidades de incluir un conjunto de condiciones similares en sus próximas operaciones con el FISE. La base para la inclusión de cada una de las metas específicas de política se presenta a continuación.
- 1.13 Papel del FISE: El gobierno ha asignado obligaciones de largo plazo al FISE, pero éste sigue siendo una entidad provisoria que depende de prórrogas periódicas de su mandato. Cuando las metas del FISE eran todavía de corto plazo, era relativamente fácil determinar la necesidad de prorrogar su mandato, pero con el advenimiento de objetivos de largo plazo, hubo que desarrollar nuevos criterios para regir las prórrogas futuras. El Banco trabajará con el gobierno para definir las funciones de largo plazo del FISE, especialmente a la luz del fortalecimiento previsto de sus entidades homólogas, que resultará del programa de reforma de la administración pública (RAP).

- 1.14 Insuficiente coordinación: El FISE desarrolla procedimientos, planifica gastos y establece prioridades sin la adecuada participación de las instituciones cliente. Además, las iniciativas del FISE para fomentar la participación de la comunidad y el desarrollo municipal no han sido formalmente reconocidas aún por las instituciones con responsabilidad jurídica. Por consiguiente, el programa propuesto mejorará los acuerdos existentes entre el FISE y los ministerios de línea.
- 1.15 Focalización: Nicaragua no tiene una metodología única de aceptación general para focalizar las inversiones hacia los pobres y el MAS está tratando de que todas las instituciones del sector utilicen solamente una. Si bien el Banco respalda la racionalización de las herramientas de focalización, toda modificación en la que se usa tradicionalmente para las operaciones del FISE tendría que ser cuidadosamente analizada para asegurar que no se pierda eficiencia. De conformidad con esto, el gobierno ha confirmado que el mapa de pobreza elaborado por las instituciones donantes junto con el FISE continuará utilizándose para la operación propuesta y el Banco deberá confirmar previamente la aplicabilidad de cualquier mapa nuevo.
- 1.16 Actividades complementarias: Los efectos que causará la edificación de infraestructura nueva dependerán de que se mantengan los niveles mínimos aceptables de calidad en los nuevos alrededores. Por consiguiente, se ha acordado que la asignación de recursos del FISE estará condicionada, por lo menos, al mantenimiento de normas mínimas de calidad aceptable en la infraestructura que se esté rehabilitando. El Banco Mundial financia un estudio para establecer el nivel de calidad de los servicios que se prestarán en la infraestructura que construya el FISE. Una vez que se disponga de los resultados del caso, éstos se utilizarán para definir medidas específicas que permitan elevar la calidad de los servicios.
- 1.17 Cobertura: Para asegurar que se use la infraestructura edificada, el FISE sólo financia la rehabilitación y ampliación de escuelas y centros de salud existentes. Este es un método operativamente sencillo que permite comprobar que las inversiones del FISE sean usadas, aunque no sea congruente con el deseo de los ministerios de línea de ampliar la cobertura. Reconociendo la necesidad de evitar la subutilización de la infraestructura, se ha convenido en mantener la estrategia del FISE hasta que cambie la capacidad financiera de los ministerios de línea.
- 1.18 Duplicación: Aparte del FISE, hay varias otras instituciones que también suministran infraestructura social básica para los pobres, tales como el Ministerio de Acción Social, el Instituto de la Reforma Agraria, el PNDR y los ministerios de línea. Con el propósito de reducir la duplicación de esfuerzos y la rivalidad institucional, se ha acordado poner en marcha un plan de acción que permita racionalizar estas iniciativas.

- 1.19 Mantenimiento: Los ministerios de línea no cuentan con los fondos suficientes para dar mantenimiento a la infraestructura construida por el FISE (que invierte unos US\$23 millones al año en escuelas y puestos de salud, pero estima que la infraestructura construida por el FISE, por un valor de US\$8 millones, se deteriora anualmente por falta de mantenimiento). En atención a ello, el FISE ha formulado, con el apoyo del Banco, una iniciativa experimental mediante la cual las comunidades y autoridades municipales asumirán la responsabilidad del mantenimiento, aun cuando los ministerios de línea siempre tendrán que cubrir al menos parte del costo. Por primera vez este año, como resultado de este proyecto experimental, los ministerios de línea asignaron una partida especial para mantenimiento en sus respectivos presupuestos. Se ha acordado que el gobierno tomará las medidas necesarias para poner en marcha el nuevo plan de mantenimiento en todo el país. Además, el acceso continuo a las inversiones del FISE estarán condicionadas a que los ministerios de línea aumenten las asignaciones presupuestarias, de conformidad con planes que se acordarán con el FISE.
- 1.20 Descentralización: Aun no se ha finalizado la política de descentralización y la institución responsable de esta labor, el INIFOM, carece de la capacidad institucional para coordinar su implantación. Sin embargo, el INIFOM ha pedido la asistencia del FISE para introducir un proceso a largo plazo de fortalecimiento de la capacidad gerencial de los gobiernos municipales para llevar a cabo la planificación municipal en consulta con las comunidades, asumir la responsabilidad para diversas partes del ciclo de proyectos del FISE y coordinar el mantenimiento de su infraestructura. Si no se fortalece al INIFOM, éste no será capaz de asumir el papel de supervisar las actividades de los gobiernos municipales en estas nuevas áreas. En vista de esto, el gobierno, con la asistencia financiera y técnica del Programa Danés de Asistencia para el Desarrollo Internacional, está ejecutando un programa de fortalecimiento institucional que le proporcione al INIFOM los medios para asumir estas funciones. Cabe observar que la responsabilidad permanente de efectuar las transferencias financieras a los gobiernos municipales ha sido asignadas al FISE. Además, la iniciativa propuesta requiere la colaboración de los ministerios de línea, que todavía no han adoptado el modelo de descentralización del INIFOM.
- 1.21 Entidad de coordinación: El MAS tendría normalmente la responsabilidad de coordinar las medidas de política incluidas en este proyecto. Sin embargo, como resultado de la RAP, las funciones normativas del MAS se encuentran en vías de ser transferidas a una nueva secretaría social que dependerá directamente del Presidente de la República. La secretaría será creada en el primer trimestre de 1998 y entrará en funciones para mediados de año. Dado que este es un periodo de transición para la entidad responsable de la coordinación de políticas, se ha acordado que sus funciones con respecto a este proyecto serán realizadas por la Secretaría Social hasta que la nueva entidad esté en funciones.

Se considera importante esperar hasta entonces para definir las medidas de política para: i) establecer los criterios para las futuras prórrogas del FISE, y ii) mejorar la coordinación con sus entidades homólogas.

4. FISE

- 1.22 El FISE fue creado en 1990 como entidad pública autónoma y provisoria dependiente directamente del Presidente de la República. Su propósito era compensar el impacto de los programas de ajuste sobre los grupos más pobres mediante el financiamiento no reembolsable de pequeños proyectos para reparar la infraestructura social destruida y dilapidada en todo el territorio del país. Los ministerios de línea ineficientes, con recursos insuficientes y obstaculizados en sus actividades por los procedimientos gubernamentales, no estaban en condiciones de realizar esta función y fue necesario crear el FISE como entidad especial exenta de las normas sobre salarios y adquisiciones y habilitada para emplear métodos de focalización y evaluación capaces de atraer el respaldo de donantes externos.
- 1.23 El FISE complementa las operaciones de los ministerios de línea mediante la rehabilitación de las escuelas y los pequeños establecimientos de atención de la salud existentes, y la construcción de nuevos sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado. Inicialmente, estaba autorizado para operar hasta 1995, pero, debido a la persistencia de la situación de emergencia que motivó su creación y a su historial de desempeño exitoso, la vigencia del FISE fue prorrogada primero hasta 1997 y luego hasta el año 2002.
- 1.24 El FISE es la institución más grande y eficiente dedicada a inversiones en infraestructura social. Con desembolsos anuales de US\$30 millones a US\$35 millones, representa el 20% de la inversión pública total y el 62% de la inversión social. Su personal, bien capacitado, utiliza criterios de focalización y evaluación que aseguran altos niveles de eficiencia y garantizan que los fondos lleguen a los grupos escogidos como meta. Es, además, prácticamente la única institución que retuvo su personal técnico esencial pese al reciente cambio de gobierno.
- 1.25 Su singular capacidad institucional le ha permitido al FISE evolucionar hasta convertirse en la fuente más importante de servicios administrativos especializados y de asistencia técnica en el sector público. Sustituye a las entidades menos eficientes asumiendo directamente la función deficiente o asistiendo a la institución para mejorar sus actividades.
- 1.26 Estas características, aunque encomiables, constituyen una anomalía en el sector. La ineficiencia generalizada de sus contrapartes ha obligado al FISE a ir más allá de sus funciones básicas de evaluación y financiamiento de proyectos y actualmente ayuda en la

asignación de recursos, gastos de programas, desarrollo de procedimientos y metodologías, promoción y formulación de proyectos y garantía de su viabilidad sostenida. Se suponía que el FISE iba a ser un complemento temporal, no un sustituto indefinido de las instituciones permanentes, pero aún no se ha previsto en qué momento dejará de apuntalar a estas instituciones. El debate sobre la permanencia y el papel del FISE sigue abierto.

5. Papel futuro del FISE

- 1.27 El Banco ha respaldado al FISE continuamente desde su creación. La última operación del Banco incluía medidas específicas para determinar si el FISE debería continuar después de 1997. Una prórroga adicional del FISE tendría que basarse en la reforma de su misión y estructura para compatibilizarlo con la normativa social de Nicaragua y con el programa de Reforma de la Administración Pública (RAP) (también financiado por el Banco). Se estableció el seguimiento de este asunto como condición previa para recibir nuevo respaldo del Banco.
- 1.28 En 1996, el gobierno decidió que el FISE continuaría siendo una institución provisoria, con todas las exenciones que aseguraban su eficacia. Se suponía que las actividades ajenas a sus funciones básicas se reducirían gradualmente a medida que se fortalecieran las de sus contrapartes. La desviación clave de su función tradicional fue solicitar al FISE que comenzara a transferir la administración del ciclo de los proyectos a los gobiernos municipales que estuvieran en condiciones de asumirla (sólo unos 20 de un total de 145, en esa época) y desarrollara procedimientos para la administración local de la promoción, la planificación, la ejecución y el mantenimiento. Con base en estos preceptos, el gobierno presentó una solicitud al Banco para respaldar una nueva etapa de las operaciones del FISE.

C. Enseñanzas obtenidas

- 1.29 Hasta la fecha, el BID ha financiado alrededor del 30% de las operaciones del FISE a través de dos préstamos (US\$56,5 millones en total) y dos cooperaciones técnicas (por un total de US\$4,3 millones). La operación previa del Banco fue aprobada en 1994, por un total de US\$40 millones, y estará comprometida plenamente para diciembre de este año, en tanto se proyecta el último desembolso para el tercer trimestre de 1998. También han participado otras instituciones donantes (principalmente el BIRF y el KfW) en el financiamiento del FISE, cuya movilización total de recursos ascendió a unos US\$224 millones. El examen de mitad de período de la fase previa concluyó en abril de este año en conjunción con el Banco Mundial y el KfW. A continuación se presentan las principales conclusiones de este examen y del estudio ex post de la primera operación conjunta FISE/BID preparadas por EVO el año pasado fueron tomadas en cuenta en la elaboración de las siguientes conclusiones.

1. Focalización

- 1.30 El FISE dirige sus servicios a los beneficiarios utilizando un mapa de pobreza basado en una encuesta de medición de niveles de vida (LSMS) que fue actualizada como parte de la operación previa del Banco. Es una herramienta de focalización geográfica que divide a los municipios en categorías de: pobreza extrema, alta y media según la brecha de pobreza 1/. Ésta ha demostrado ser una herramienta muy eficaz, que ayudó al FISE a canalizar el 87% de los recursos de la operación previa a zonas de pobreza extrema y alta y el 72% a zonas rurales.
- 1.31 Es importante, sin embargo, ir más allá del nivel municipal al considerar el éxito de los esfuerzos para beneficiar equitativamente a los grupos necesitados. Las solicitudes de fondos del FISE pueden ser presentadas por los gobiernos municipales, cualquier otro organismo público con los que haya firmado acuerdos de cooperación y cualquier grupo constituido legalmente que represente a comunidades beneficiarias. El FISE atiende estas solicitudes a medida que las vaya recibiendo, lo que constituye una desventaja para las comunidades más remotas y no tan bien representadas. Para corregir esta situación, el FISE ha instituido técnicas de promoción para elevar su participación y está desarrollando una metodología para formalizar la participación equitativa de las comunidades a nivel municipal (microplanificación).
- 1.32 El procedimiento utilizado actualmente por el FISE para recoger aproximadamente la mitad de las solicitudes, que corresponde a casi la mitad del valor de sus proyectos, es participar en reuniones abiertas presididas por las autoridades municipales en las cuales grupos comunitarios, ONG o representantes locales de los ministerios de línea presentan iniciativas de proyectos. Hubo casos en que los promotores del FISE han suspendido las reuniones que no lograban concitar una adecuada representación de las comunidades, pero sin embargo no existe un procedimiento sistemático para asegurar una representación equitativa de las comunidades. El resto de las solicitudes de proyectos tiene su origen directamente en los ministerios de línea (44%) y las ONG que constituyen el 7% (aunque recibieron el 30% del número de proyectos). Dado que las comunidades pueden presentar directamente las solicitudes al FISE, tienen una opción en caso de que los ministerios de línea o las autoridades municipales no estén dispuestos a patrocinar sus proyectos. Esto es importante porque todavía existe una amplia diferencia en el grado de acceso de las

1/ Esta metodología utiliza niveles de gasto como sustituto de la medición de la pobreza. A menudo se contrapone a otra basada en necesidades básicas e insatisfechas, considerada más vulnerable a inexactitudes en el caso de Nicaragua.

comunidades a las autoridades municipales y a los ministerios de línea.

2. Microplanificación

- 1.33 El FISE está desarrollando un nuevo modelo de planificación municipal que depende expresamente de que las autoridades municipales sustituyan la estrategia de atender las solicitudes a medida que vayan llegando, por una basada en la participación de la comunidad para identificar proyectos que den prioridad a las zonas más pobres del municipio. El modelo aún se encuentra en la fase experimental. La iniciativa fue puesta en marcha en ocho municipalidades y cinco han concluido la primera fase. El proyecto se extenderá a 30 municipios más (véanse los detalles en el capítulo IV).
- 1.34 Hasta que la modalidad de microplanificación se encuentre funcionando, el FISE continuará promoviendo la participación comunitaria en forma ad hoc, usando sus actuales procedimientos de promoción. Debido a que las autoridades municipales aún no cuentan con los incentivos y las herramientas adecuadas para el trato justo con las comunidades, el FISE continuará actuando como intermediario entre ellos. Además, se mantendrán las dos alternativas al patrocinio municipal hasta que estén en plena operación las disposiciones para la participación comunitaria equitativa.

3. Asignaciones sectoriales

- 1.35 Para fines de planificación, el FISE establece metas de financiamiento sectorial que reflejan tanto las prioridades de cada ministerio como la demanda histórica. Con miras a mantener la compatibilidad entre esta práctica y su meta de responder a la demanda de los beneficiarios, el FISE evita ser inflexible en sus asignaciones. En el siguiente cuadro se presentan las asignaciones efectuadas en la fase previa.

ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN LA ÚLTIMA OPERACIÓN
(a octubre de 1997)

	No. de proyectos	Cantidad comprometida (US\$000)	Porcentaje
I. Infraestructura			
Escuelas primarias	248	15.460	47,2
Escuelas secundarias	22	2.890	8,8
Centros de educación vocacional	4	225	0,7
Puestos de salud	55	1.832	5,6
Centros de salud	5	937	2,9
Sistemas de abastecimiento de agua	15	3.100	9,5
Sistemas de alcantarillado	15	3.500	10,7
Guarderías	3	207	0,6
Hogares para ancianos	6	406	1,2
II. Asistencia social			
Organización comunitaria	574	640	2,0
Equipo didáctico	358	1.680	5,1
Equipo sanitario	89	155	0,5
Salud preventiva	4	70	0,2
Letrinas	41	1.540	4,7
III. Administración			
Salarios	77	1.172	3,6
Total		32.720	100,0

4. Capacidad de respuesta de la demanda

- 1.36 Para que el FISE logre su meta de ser una fuente de proyectos de infraestructura durables para los pobres estimulada por la demanda, su ciclo de proyectos tiene que ser más flexible y adaptable a las demandas heterogéneas de las comunidades. En pleno reconocimiento de esto, el FISE está tomando medidas para ampliar sus opciones según los datos recolectados sobre tipos de proyectos que se solicitan frecuentemente pero que no figuran en sus opciones, que son limitadas (actualmente 26 categorías). Además, está elaborando nuevos procedimientos para atender mejor a grupos culturalmente diversos (principalmente en la Región Autónoma del Atlántico).
- 1.37 En la fase previa, el FISE debió haber desarrollado nuevos procedimientos y metodologías para trabajar con las comunidades cuyas diferencias con la cultura predominante les impide beneficiarse de las operaciones del FISE. Esto se refiere principalmente a la Región Autónoma del Atlántico, que representa notables diferencias con el resto del país. Esta región está habitada por indígenas y criollos; está físicamente aislada del

resto del país, no se habla español sino otros idiomas y su estructura política es muy singular. Lamentablemente, los esfuerzos realizados fueron insuficientes para desarrollar procedimientos especiales y será necesario redoblarlos en el marco de la operación propuesta. El desarrollo de nuevas reglas básicas para trabajar a través de las ONG contribuirá a obtener mejores resultados. Aun así, el FISE logró elevar significativamente el volumen de recursos asignados a esta zona de tal manera que en los últimos dos años ha recibido casi el doble del monto asignado en función del mapa de pobreza.

5. Desarrollo local

- 1.38 Cada vez hay más evidencias de que la participación de los beneficiarios en el proceso decisorio y en la gestión del proyecto no sólo contribuye en forma significativa a la viabilidad sostenida de las inversiones, sino que también mejora la satisfacción de dichos beneficiarios (el equilibrio entre lo que ellos perciben como sus necesidades y lo que efectivamente se les proporciona).
- 1.39 La eficacia de la participación comunitaria está íntimamente vinculada al grado de organización, capacitación y capacidad administrativa de la comunidad. No obstante, en la situación actual muchas comunidades aún requieren asistencia significativa para organizarse, adquirir aptitudes gerenciales y adoptar una actitud activa para participar en los proyectos a nivel local. Además, las estructuras representativas suelen no tener una base democrática. Es importante fomentar el desarrollo local para crear sistemas y estructuras que permanezcan después de la conclusión de proyectos específicos y transformar a las comunidades de simples beneficiarios de la asistencia del gobierno en generadores de su propio bienestar.
- 1.40 El MAS no ha desarrollado aún una política integral que dé como resultado un contexto operativo para el desarrollo local, y las instituciones públicas centralizadas (principalmente los ministerios de línea) no han instituido políticas individuales a este respecto.
- 1.41 Los gobiernos municipales son responsables de fomentar la organización y la participación comunitaria, pero no están facultados para orientar las actividades de las instituciones públicas centralizadas (principalmente los ministerios de línea) en este sentido. Hay varios modelos distintos de desarrollo local que existen en forma simultánea, y el hecho de no incluir a los gobiernos municipales en su desarrollo ha vuelto cautos a dichos gobiernos, que tienden a ver el proceso de desarrollo local como una amenaza para su influencia.
- 1.42 Existe una multiplicidad de entidades no públicas y personas que trabajan activamente en el desarrollo local, sin embargo, lo hacen de manera ad hoc, sin el beneficio de una política general que

coordine sus actividades y establezca normas; y no cubren todas las partes del país. Los participantes son: agrupaciones femeninas, organizaciones de crédito, asociaciones ocupacionales, sindicatos, cooperativas, grupos religiosos, otras ONG y cientos de facilitadores individuales capacitados mediante programas financiados desde el exterior. Estas entidades son las que están más cerca de las comunidades escogidas como meta y a menudo constituyen la única forma de organización y capacidad administrativa a ese nivel 2/.

- 1.43 El FISE, si bien no está involucrado en la formulación de políticas ni en la racionalización de los modelos de desarrollo local, aportará una solución al elaborar nuevas opciones para financiar servicios especializados a efectos de organizar y capacitar a grupos comunitarios y divulgar información.

6. Formulación de proyectos

- 1.44 El FISE no es responsable de establecer normas ni de preparar proyectos. No obstante, ha colaborado estrechamente con los ministerios de línea para elaborar especificaciones, mejorar metodologías de evaluación, e incluso ha tenido que asistir en la preparación de proyectos contratando empresas privadas en nombre de los municipios. Esto ha incrementado la calidad y el número de proyectos, pero también los costos de funcionamiento del FISE. La experiencia con el MED ha sido muy positiva, pero el MINSA y el INAA no han hecho uso óptimo de la asistencia que el FISE pone a su disposición (no se ha aprovechado la asistencia técnica planificada).

7. Evaluación y supervisión de proyectos

- 1.45 Se han detectado desviaciones en los períodos de procesamiento (el tiempo promedio que transcurre entre la solicitud y el inicio de la construcción es actualmente de 300 días) y los costos administrativos han aumentado de la meta del 10% de los desembolsos a un 11,5%. El proyecto financiará mejoras en los procedimientos y metodologías internas del FISE que coadyuvarán a revertir esta tendencia. Además, mejorará la calidad de la colaboración con los ministerios de línea mediante el componente de política.
- 1.46 La calidad de los diseños, planes, especificaciones, materiales y mano de obra es, en general, buena. Este aspecto ha mejorado con el tiempo debido en gran medida a la subcontratación de la formulación de proyectos y a una mejor coordinación con los ministerios de línea. Se considera además que la calidad ha mejorado porque se autoriza a los contratistas a utilizar sus propios trabajadores en lugar de exigirles que contraten mano de

2/ Esta sección se basa en un estudio encargado por el Banco sobre la situación del desarrollo local en Nicaragua, y se incluye en los archivos técnicos de este proyecto.

obra local. Aun así, se ha determinado que la calidad de la supervisión es variable y se acordaron ciertas medidas para mejorarla. El FISE ya utiliza supervisores privados para el 60% de sus proyectos para compensar la supervisión inadecuada de los ministerios de línea y de los municipios.

8. Impacto

- 1.47 El FISE ha aprobado financiamiento por un monto de US\$157 millones para más de 6.100 proyectos; contrató a 117 empresas constructoras y 1.011 contratistas independientes; incrementó la demanda de servicios financieros de bancos privados y aseguradoras, y contrató a varias ONG. Si bien la creación de empleo ya no es una meta explícita sino un efecto externo de sus operaciones, el FISE estima que ha generado más de 230.000 meses de empleo temporal. El propósito del FISE no es construir escuelas y puestos de salud, sino mejorar las condiciones de vida. Por consiguiente, como parte de la etapa anterior, el FISE se encuentra en proceso de desarrollar sistemas para estimar el impacto que se logra sobre el bienestar de los beneficiarios. Además, el Banco Mundial promueve una evaluación de los proyectos del FISE con el fin de apreciar en qué grado se acrecentó el alcance o la calidad de los servicios ofrecidos a los pobres. Igualmente medirá cualquier incremento que haya en las tasas de utilización.

9. Mantenimiento

- 1.48 Como se señaló previamente, existe un grave problema con la viabilidad sostenida de las inversiones del FISE. Si bien el FISE no es directamente responsable del mantenimiento, si un alto porcentaje de sus proyectos no recibe mantenimiento no habrá logrado su meta de mejorar las condiciones de vida en forma sostenible. Dada la ineficiencia de los ministerios de línea que son responsables del mantenimiento, la operación previa incluía una actividad experimental, en la cual el FISE coordinó y cofinanció un fondo de mantenimiento (US\$885.000) limitado a escuelas primarias y puestos de salud. La idea fue asistir a las comunidades y a las autoridades municipales para que preparen y cofinancien proyectos de mantenimiento en conjunto con los ministerios de línea y el FISE. Si la actividad experimental tiene éxito, se establecerán las bases para un nuevo régimen nacional de mantenimiento.
- 1.49 La primera fase de la actividad experimental se probó en 31 municipios del total de 145 que existen en Nicaragua. Como parte de esta fase, se capacitó a los gobiernos municipales para que asistiesen a las comunidades en la formación de grupos ad hoc que se encargarían de identificar necesidades, preparar solicitudes, proporcionar fondos de contrapartida, administrar el dinero y preparar informes. Tras consolidar las solicitudes de las comunidades, las autoridades municipales obtienen la aprobación de los ministerios de línea y luego solicitan fondos de contrapartida al FISE, que administra la contribución de los ministerios. Los

gobiernos municipales transfieren los fondos a grupos comunitarios y supervisan su uso. El proceso es engorroso, pero es un primer paso y es mucho mejor que depender de medidas ad hoc imprevisibles o de la simple negligencia de los ministerios de línea.

- 1.50 Si bien unos pocos municipios decidieron no participar debido a la falta de recursos, los resultados han sido alentadores, dado que los municipios y las comunidades participantes movilizaron alrededor del 37% de los requisitos totales y los ministerios de línea aportaron otro 7%. La actividad experimental se inició con retraso y aún se encuentra en su fase inicial, por lo que hasta la fecha sólo se ha utilizado el 14% de la contribución del Banco (US\$613.500). No obstante, se espera para el próximo año una rápida aceleración. Los ministerios de línea deberán continuar asignando recursos al mantenimiento, aunque la expansión de este mecanismo para abarcar todo el país implicará niveles de financiamiento cuya factibilidad aún no se ha demostrado. En forma independiente del nuevo régimen, se ha acordado que el acceso continuo a las inversiones del FISE estará condicionado a que los ministerios de línea aumenten las asignaciones presupuestarias (que deben llegar a US\$1,5 millón en 1998), según calendarios a convenir con el FISE.
- 1.51 Para poner en práctica el nuevo régimen será necesario identificar las instituciones permanentes que manejarán las transferencias financieras y ejercerán el control. El FISE, por su carácter provisorio, no puede asumir estas responsabilidades. Se ha sugerido que las asuma hasta que se hayan identificado las entidades permanentes, pero debe señalarse que para que el FISE funcione como institución financiera de segundo piso (transfiriendo fondos a gobiernos municipales en nombre de las comunidades) se requieren ajustes institucionales que aún no se han definido. Mientras no se hayan efectuado los ajustes institucionales correspondientes y acordado con el Banco, los gobiernos municipales no podrán administrar los fondos del proyecto.
- 1.52 Esta breve experiencia con las escuelas primarias y los puestos de salud ha sido decisiva para diseñar planes más completos de mantenimiento para los otros proyectos del FISE. Se han demostrado ya los beneficios que se obtienen de la capacitación de los gobiernos municipales y de la organización de los grupos comunitarios. El nuevo proyecto también prevé impartir capacitación a grupos comunitarios y autoridades municipales en el mantenimiento de proyectos más complejos.

D. Coordinación con otros programas del Banco

- 1.53 El Banco está ejecutando simultáneamente o preparando otras operaciones en Nicaragua que tendrán injerencia en el proyecto del FISE. Los programas que están actualmente en marcha son, entre otros: de desarrollo rural (PNDR), que funciona con los gobiernos municipales para respaldar el desarrollo agrícola; de asistencia

social para proporcionar alimentos, capacitación y alojamiento a mujeres y niños de zonas rurales (FONIF); de respaldo para la formulación de la política social (MAS); de expansión de la red de abastecimiento de agua (INAA), y de reforma de las instituciones del sector público (RAP). Los que están en preparación son: de expansión del PNDR a escala nacional; de educación a nivel de escuela secundaria (MED); para el sector de la salud (MINSA), y de vivienda.

- 1.54 FONIF. El programa FONIF proporciona los materiales, alimentos y servicios y el FISE suministra la infraestructura complementaria. El mantenimiento es responsabilidad de los grupos comunitarios organizados por el FONIF. Las inversiones del FISE para infraestructura deben ser solicitadas directamente por el FONIF y no por los beneficiarios. Se estima que alrededor del 12% del programa total del FISE para 1998-2002 se dedicará a proyectos de asistencia social como el FONIF. La metodología de microplanificación que está afinando el FISE exigirá que los subproyectos del FONIF formen parte de los planes municipales basados en las expresiones de demanda de la comunidad. Para ello será necesario modificar el acuerdo interinstitucional celebrado entre el FISE y el FONIF una vez que se haya puesto en marcha el mecanismo de microplanificación.
- 1.55 PNDR. El PNDR es conocido también como la contraparte productiva del FISE. Fomenta actividades productivas en zonas rurales financiando la rehabilitación de caminos rurales, la construcción de mataderos, la prestación de asistencia técnica y la ejecución de proyectos ambientales. Aparte de que existe la posibilidad de cierta duplicación entre estas actividades y las del FISE, el PNDR también usa una estrategia de entrega de servicios enfocada en una activa participación comunitaria y en conjunto con la de funcionarios municipales. Con todo, tienen diferentes criterios de selección, metodologías de evaluación, procedimientos de contratación y ejecución y normas de supervisión.
- 1.56 El Banco no tiene ningún convenio con el FISE para financiar proyectos que puedan translaparse con el PNDR, y no lo va a hacer sin tenerlo. El FISE está convencido de que existen proyectos sociales prioritarios que no están cubiertos por el PNDR y ha indicado su intención de elaborar una metodología para asegurar que no haya superposición de actividades. El Banco revisará la propuesta del FISE, en el contexto de la meta de política integral, para racionalizar los programas de prestación de servicios públicos a efectos de eliminar la duplicación de soluciones que ya ofrece el FISE. También se comprobará cuidadosamente que haya coherencia entre los modelos de descentralización adoptados por el FISE y los

programas del PNDR 3/. En este sentido, será necesario racionalizar los programas del FISE y del PNDR como condición para el desembolso de la segunda mitad del financiamiento.

- 1.57 INAA. La decisión del FISE de financiar grandes proyectos de abastecimiento de agua y alcantarillado en zonas rurales exigirá una estrecha colaboración con el proyecto en marcha del BID con el INAA. No solamente habrá que tener cuidado para no pagar dos veces por el desarrollo de diseños y especificaciones, sino también encontrar la manera de asignar fácilmente proyectos a uno de los dos programas. La justificación de la decisión del FISE es la lentitud con que avanza el INAA para hacer frente a la acuciante necesidad de ampliar estas redes de agua y alcantarillado, a fin de mejorar la salud y el bienestar de la población escogida como meta.
- 1.58 El componente de política incluye el mejoramiento de la colaboración entre el FISE y el INAA, así como un plan de acción para racionalizar los programas públicos que ofrecen las mismas soluciones que el FISE. Será necesario avanzar satisfactoriamente en ambos para reunir los requisitos para que se desembolse la segunda mitad del financiamiento.
- 1.59 RAP. El RAP exige la reducción de los procedimientos burocráticos y de los presupuestos de operación, junto con más eficiencia y claridad en la gestión del sector público. Con respecto al FISE y sus contrapartes institucionales, eliminará la función de ejecución directa del MAS; y modificará la ley municipal para delegar más responsabilidades a los gobiernos locales.
- 1.60 Las medidas de política de la nueva operación del FISE respaldarán al RAP apresurando la decisión sobre el MAS a efectos de contar con una entidad creíble que coordine las medidas de política social. El modelo de microplanificación, la transferencia de la administración del ciclo del proyecto y el fondo de mantenimiento respaldan la descentralización al nivel municipal. No obstante, aún no se ha decidido un solo modelo de descentralización, ni hay calendario para dotar a los municipios del incremento correspondiente de recursos, y la entidad normativa, el INIFOM, es lamentablemente ineficiente. Los fondos adicionales que generen las medidas para elevar la eficiencia del MED, el MINSA y el INAA conferirán mayor viabilidad al proyecto.
- 1.61 MED. El proyecto de educación se limitará a mejorar la educación secundaria. El MED tiene un departamento de obras que se ocupa de la construcción de las escuelas (cerca del 10% del total) que no reúnen los requisitos para el financiamiento del FISE. Será

3/ El Banco elaboró, en noviembre de 1997, un análisis detallado del estado actual de los gobiernos municipales y de la incipiente política de descentralización adoptada en Nicaragua, copia de la cual se incluye en los archivos técnicos del proyecto.

necesario asegurar un mecanismo pragmático para dividir las escuelas entre ambos proyectos.

- 1.62 MINSA. El proyecto de salud prevé ampliar las reformas del RAP y extender la infraestructura de salud. Si se toma la decisión de incluir puestos y centros de salud en el proyecto del MINSA, habrá que decidir una manera de dividir los proyectos entre cada organismo. A semejanza del MED, el MINSA también tiene un departamento de obras para los proyectos que no reúnen los requisitos para ser financiados a través del FISE.
- 1.63 Ministerio de Vivienda. El proyecto de vivienda se beneficiará de la coordinación con el proyecto del FISE si en su diseño se incluyen pequeños sistemas de agua y alcantarillado, pavimentación de calles, drenaje, eliminación de desechos, etc. que puedan ser viablemente ejecutados por empresas privadas.

II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo principal del proyecto es mejorar, en forma sostenible, las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población de Nicaragua reduciendo el efecto nocivo de la infraestructura social básica destruida, dilapidada o inexistente en todo el territorio del país. El proyecto contribuirá concretamente a mejorar la situación de dichos sectores dotándolos de medios adecuados para ello. El éxito del mismo fortalecerá los incipientes esfuerzos nacionales de reconciliación y reconstrucción que se realizan.

B. Estrategia de proyecto

1. Respaldo a un programa

- 2.2 El FISE ha proyectado un programa de operación con un costo total de US\$140 millones para su próxima fase: 1998-2002. El BID y la OPEP serían los primeros organismos que aprobarán operaciones de cofinanciamiento para este programa. Únicamente confirmando la obtención de respaldo adicional en este momento podrá el FISE continuar sus operaciones sin interrupciones de la fase actual a la nueva fase.

2. Cofinanciamiento

- 2.3 La OPEP cofinanciará la contribución del Banco con un monto de US\$4 millones, sujetos a las mismas condiciones que imperan en el financiamiento del BID. El Banco Mundial y KfW han expresado sus intenciones de aprobar otras operaciones en el curso del próximo año, por US\$48 y US\$15 millones, respectivamente. Se espera que los US\$23 millones restantes sean proporcionados por distintos organismos bilaterales.

3. Aprovechamiento de la experiencia

- 2.4 Se aprovecharán las lecciones recogidas de las dos fases previas respaldadas por el Banco para racionalizar los procedimientos del ciclo del proyecto, ampliar la variedad de opciones y mejorar el tratamiento de cuestiones relativas al medio ambiente, a las diferencias de trato por razones de sexo y a las poblaciones autóctonas y lograr una mayor participación de la sociedad civil en sus operaciones. Además, en explícito reconocimiento de la capacidad de asistencia técnica del FISE, el programa servirá para ayudar a las instituciones permanentes débiles a diseñar e implementar modelos innovadores para llevar a cabo el proceso de descentralización, que está cobrando fuerza, y poner en práctica políticas de desarrollo local.

4. Financiamiento del propio FISE

- 2.5 El FISE es el arma más importante del arsenal que esgrime el gobierno para reducir el déficit de infraestructura y ayudar a las instituciones permanentes a mejorar su planificación y ejecución. Aun así, se trata de una coyuntura importante para el FISE. El volumen de necesidades insatisfechas y la continua flaqueza de sus entidades homólogas indican claramente que el FISE continuará siendo necesario en el mediano plazo; no obstante, si en este momento se lo convierte en una entidad pública permanente, probablemente declinaría su eficacia debido a la consiguiente eliminación de su exención frente a las normas salariales y de adquisición del sector público, y a la inevitable variación de la naturaleza del apoyo externo que recibiría.
- 2.6 La calidad del FISE depende de la calidad de la gente que lo dirige. En este sentido, la fuente de financiamiento es tan importante como el nivel de salarios para mantener personal competente, motivado e íntegro. Si el Banco retirara su financiamiento en una época coincidente con graves restricciones presupuestarias y con la sustitución generalizada de autoridades públicas en otros organismos, el FISE se desestabilizaría. En consecuencia, para que Nicaragua continúe beneficiándose de la contribución singular y valiosa del FISE, se recomienda que el Banco siga financiando como de costumbre los salarios profesionales.
- 2.7 Desde la creación del FISE, el Banco ha financiado al personal básico (incluidos los directores de cada departamento funcional). En el marco de la operación previa del Banco el número de funcionarios se elevó a 77 dentro de un total de 119 funcionarios profesionales. El gobierno ya cubre el 50% del costo total del personal, que incluye todo el personal de apoyo y parte de los profesionales. Durante esta fase, sin embargo, el financiamiento del Banco para cubrir los costos de personal será sustituido, al menos parcialmente por otras fuentes más congruentes con su creciente permanencia. El financiamiento del Banco se reducirá gradualmente, de su actual nivel del 41% del monto total de la nómina anual del FISE al 33% en el último año de la ejecución del proyecto. Esto corresponde a reducir el número actual de 77 cargos a unos 62. Aun siendo de gravedad mediana, esta iniciativa constituye una clara señal de la posición adoptada por el Banco frente a la continuación del financiamiento de los costos ordinarios de un FISE importante, pero cada vez más permanente. En los archivos técnicos del proyecto aparece un cuadro en el que figura el programa anual de reducción del financiamiento del Banco.

5. Iniciativas de políticas complementarias

- 2.8 Aún no se cuenta con una política social global ni con la capacidad institucional para ponerla en práctica. Esto significa que si no se logran avances esenciales en materia de políticas, podría ponerse en peligro la viabilidad del proyecto. Por consiguiente, el gobierno y el Banco han acordado agilizar la definición de los aspectos que inciden directamente en la viabilidad de las operaciones del FISE.

C. Descripción del proyecto

- 2.9 La mayor parte de los recursos del préstamo se destinarán al financiamiento de pequeños proyectos de infraestructura, pero también se aprovechará la capacidad singular del FISE para funcionar como principal centro generador de ideas y de asistencia técnica del sector. El proyecto abarca tres componentes principales: i) inversiones en proyectos de infraestructura, ii) asistencia técnica, y iii) medidas de política.

1. Proyectos de infraestructura – US\$46 millones

- 2.10 El FISE financiará proyectos de infraestructura social básica para reconstruir, ampliar y reparar escuelas, establecimientos de atención de salud, sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado, proyectos de asistencia social y ambientales. Los procedimientos y criterios para estas inversiones han sido perfeccionados y probados con el correr de los años y se consideran adecuados para el proyecto propuesto. Toda adición a la lista de partidas financiadas en el marco de la etapa previa requiere previo acuerdo entre el FISE y el BID respecto a los criterios de selección y las metodologías de evaluación de las nuevas partidas.
- 2.11 La asignación geográfica de los recursos se hará en base al mapa de pobreza recientemente actualizado, que indica que más de la mitad de los recursos del programa para 1998-2002 serán asignados a municipios clasificados como extremadamente pobres y por lo menos el 70% a zonas rurales. Estos porcentajes serán tratados como metas para el compromiso de los recursos del proyecto. Además, el proyecto introducirá nuevas opciones para lograr una participación más equitativa de la comunidad, ampliar la extensión a grupos indígenas, promover la igualdad de trato para hombres y mujeres y proteger el medio ambiente.
- 2.12 Las actividades específicas que se financiarán bajo el alero de este componente son, entre otras, las siguientes: i) Educación: infraestructura y mobiliario para escuelas preprimarias, primarias, institutos secundarios y centros vocacionales. Los proyectos referentes a bibliotecas de miniaulas, otros materiales didácticos, jardines escolares y de adiestramiento estarán principalmente focalizados en zonas rurales y en las municipalidades más pobres; ii) Salud: infraestructura, mobiliario, equipo y materiales

básicos para postas y centros de salud, así como proyectos de instalación de letrinas, su administración y eliminación de desechos sólidos (usando tracción animal) y capacitación en prevención básica de la salud. También habrá capacitación especial en higiene doméstica destinada principalmente a zonas rurales y urbanas marginales; iii) Agua y alcantarillado: Se mejorarán y ampliarán las redes de zonas rurales en las que haya concentraciones de población y en zonas urbanas marginales; se realizará un esfuerzo especial para aumentar la incidencia de proyectos en zonas rurales dispersamente pobladas. Estos proyectos incluirían capacitación para garantizar una adecuada operación y mantenimiento. Además, cuando sea necesario, también podrán incluir componentes para letrinas, para higiene doméstica básica y pequeños proyectos destinados a proteger las cuencas hídricas, y iv) Proyectos sociales: Estas actividades estarían focalizadas en los grupos más vulnerables e incluirían infraestructura, mobiliario, equipo y materiales básicos para guarderías, albergues y hogares para ancianos, adiestramiento para crear huertos familiares (para sustento) dirigidos principalmente a las municipalidades y zonas más pobres en las que se registra la más alta incidencia de desnutrición infantil.

- 2.13 Dado que es un programa global que procura responder a la demanda, el FISE no efectúa asignaciones sectoriales rígidas. No obstante, para fines de planificación, ha efectuado las siguientes asignaciones indicativas para su programa global basadas en la demanda pasada y en los objetivos globales de los ministerios respectivos: 33% a educación; 20% a salud; 19% a abastecimiento de agua y alcantarillado; 12% a asistencia social; 8% a proyectos municipales (drenaje, calles, caminos de acceso, mercados, mataderos, puentes, eliminación de desechos sólidos, etc.), y 8% a proyectos ambientales (protección de cuencas hidrográficas, capacitación, reforestación, etc.). El proyecto del BID y la OPEP no financiará proyectos municipales ni ambientales hasta tanto se haya acordado la metodología de evaluación y se hayan resuelto áreas de posible duplicación con otras instituciones. El BID financiará la capacitación relacionada con los proyectos de mantenimiento de opciones, pero no los proyectos propiamente tales.

2. Asistencia técnica - US\$1,8 millón

- 2.14 Se financiarán consultorías para: i) consolidar proyectos piloto a efectos de desarrollar nuevos regímenes municipales de planificación, administración y mantenimiento basados en la participación comunitaria; ii) ampliar y mejorar los procedimientos y sistemas internos del FISE; iii) instituir iniciativas de extensión para incrementar la participación de la comunidad y los beneficios, y iv) diseñar medidas específicas de política según sea necesario

para mejorar la viabilidad de los proyectos. El monto global asignado a cada área se presenta en el cuadro de costo 4/.

- 2.15 Desarrollo municipal. Este subcomponente respalda el proceso de descentralización mediante el cual se transferirán cada vez más responsabilidades funcionales al nivel municipal. El INIFOM accederá a los servicios del FISE a través de un acuerdo inter-institucional a fin de desarrollar los procedimientos y la capacidad técnica necesaria para que los gobiernos municipales competentes preparen planes de inversión, administren el ciclo del proyecto y coordinen su mantenimiento.
- 2.16 El subcomponente consolidaría los proyectos pilotos en curso e incluye: i) capacitación de 24 gobiernos municipales en planificación municipal para que puedan canalizar todas las demandas de la comunidad directamente al FISE; ii) capacitación de 30 gobiernos municipales para formular proyectos sencillos y administrar el ciclo del proyecto, y iii) capacitación de los 145 gobiernos municipales para coordinar proyectos de mantenimiento. Los fondos cubrirán los costos de transporte y viáticos del FISE y de otros participantes en las actividades experimentales, así como la contratación de servicios privados de consultoría. Para lograr estas metas será necesario trabajar por medio de ONG como una manera de llegar a más municipios en lugar de depender solamente de la capacidad interna del FISE.
- 2.17 Iniciativas de extensión. Se financiarán consultorías para desarrollar nuevas opciones a efectos de organizar a las comunidades para que participen mejor en los programas de desarrollo; mejorar la atención hacia la Región Autónoma del Atlántico, promover la equidad en materia de diferencias de trato por razones de sexo; e incorporar proyectos sociales en las distintas opciones posibles. Para ellos será necesario trabajar más a través de ONG.
- 2.18 Mejoras en el ciclo del proyecto. Se financiarán consultorías para desarrollar los procedimientos y metodologías que permitan incorporar las inquietudes ambientales en la operación del FISE y poner en práctica el sistema de indicadores para monitorear el impacto sobre los beneficiarios. Además, recibirán asistencia los departamentos de promoción de la planificación, evaluación, contratación, supervisión, finanzas y administración para que mejoren sus sistemas y procedimientos.
- 2.19 Puesta en práctica de medidas de política. Las medidas de política indicadas a continuación requerirán consultorías para la preparación de planes de acción específicos: i) proponer criterios que rijan las futuras prórrogas de los mandatos del FISE; ii) raciona-

4/ En los archivos técnicos de este proyecto figura un gráfico de Gantt en el que aparece el calendario de ejecución y el presupuesto preliminar para cada área de asistencia.

lizar la prestación pública de servicios de infraestructura social; y iii) definir las reformas institucionales necesarias para adoptar un nuevo régimen nacional de mantenimiento basado en el Fondo piloto de mantenimiento.

3. Medidas de política

- 2.20 El componente normativo consta de cinco partes interrelacionadas y consecutivas: i) condiciones cumplidas antes de la presentación de la propuesta al Directorio (enumeradas en el Anexo I y reflejadas en la Carta sobre Políticas y en las actas de negociación); ii) condiciones que deben concretarse antes de la puesta en marcha de la operación, y por lo tanto deberán cumplirse antes del primer desembolso (una vez cumplidas, podrá concretarse el compromiso del primer 50% de los recursos del Banco); iii) definiciones de política que en realidad deben elaborarse con la entidad que coordina la política social; sin embargo, habida cuenta de que esa entidad sólo estará en condiciones de funcionar a mediados de 1998, el período para convenir las definiciones se ha fijado en 12 meses después de la ratificación del préstamo; iv) condiciones que deben cumplirse para que el FISE sea elegible para empezar a comprometer recursos del Banco por encima del 50% inicial (para esta época se habrán implantado la mayoría de las decisiones de política), y v) puesta en práctica de las medidas de política restantes. La continuidad del compromiso dependerá de la verificación trimestral de que los compromisos anteriores se hayan mantenido (véase el párrafo 3.21 en el que aparecen detalles sobre los arreglos de monitoreo).

Condiciones anteriormente cumplidas

- 2.21 Se han cumplido ambas condiciones para la presentación de la operación al Directorio. La primera fue la elevación de una Carta sobre Políticas, en la que se describe el contexto global en el cual se ejecutarán las medidas de política y los convenios específicos celebrados con el Banco para este proyecto. Las condiciones específicas se presentan en la columna correspondiente de la matriz que figura como Anexo I. La otra condición fue la designación de una entidad competente que asumiera la responsabilidad de coordinar el componente normativo. Se acordó que el Gabinete Social se encargará de esta función hasta que se proceda a crear una nueva entidad que asuma dicho deber. Se dejó constancia de estos arreglos en el acta de la sesión de negociación. La Carta sobre Políticas se adjunta al acta mencionada, que figura en los anexos técnicos.

Condiciones previas al primer desembolso

- 2.22 Es importante contar con una definición de políticas al inicio del proyecto. Para ello deberán fijarse las siguientes metas como condiciones del primer desembolso. El cumplimiento de estas

condiciones permitirá iniciar el compromiso de la primera mitad de los recursos del Banco.

- a. Demostrar que se está manteniendo el acuerdo establecido con el Banco de continuar focalizando las operaciones del FISE mediante el uso del mapa de pobreza.
- b. Presentar, según los lineamientos convenidos entre el FISE y el Banco Mundial, los términos de referencia para la evaluación del impacto en 1998 (FISE/LSMS 98) en cuanto a la calidad de los servicios prestados y la viabilidad sostenida de las inversiones.
- c. Demostrar que se mantienen las decisiones de política para limitar el crecimiento de las redes de salud y educación según la disponibilidad presupuestaria de los ministerios de línea y limitar la nueva operación del FISE financiada por el Banco para la rehabilitación y expansión de las actuales redes de salud y educación.
- d. Contratar una consultoría que se encargue de elaborar un plan de acción para racionalizar la inversión pública en infraestructura social básica.
- e. Contratar una consultoría para determinar los ajustes institucionales que deberán efectuarse a fin de adoptar la nueva iniciativa de mantenimiento.
- f. Presentar un calendario cuatrienal convenido entre MED, MINSA, MIFIN y FISE para aumentar la asignación presupuestaria de los ministerios para mantenimiento de la infraestructura primaria de salud y educación financiada por el FISE.

Condiciones para el primer año

2.23 Es importante esperar hasta después del tercer trimestre de 1998, cuando la nueva Secretaría Social se encuentre en funciones, para establecer los criterios para las futuras extensiones del FISE y el mejoramiento de la coordinación con sus entidades homólogas. Además, la definición del plan de fortalecimiento del INIFOM estará a cargo del Programa danés de asistencia para el desarrollo internacional y, como tal, no depende exclusivamente del gobierno. Por estas razones, no se exigirá el cumplimiento de las siguientes condiciones antes de doce meses después de la ratificación del contrato de préstamo:

- a. Acordar los términos de referencia para una consultoría con el objeto de proponer criterios que rijan las futuras prórrogas del mandato del FISE.
- b. Presentar un plan para ajustar los acuerdos del FISE con otras entidades públicas a efectos de mejorar su participación en la

determinación de las metas del FISE y su colaboración para el desarrollo de nuevas iniciativas y procedimientos, incluidos a ajustes para reflejar los avances derivados del programa RAP.

- c. Contratar una consultoría que se encargue de elaborar un plan de fortalecimiento del INIFOM.
- d. Poner en funciones la entidad que será responsable de coordinar el componente normativo.

Condiciones para proceder a comprometer a la segunda mitad del financiamiento

- 2.24 A fin de asegurar que las iniciativas de política se implementen a tiempo para beneficio del componente de inversión, se ha decidido hacer que la elegibilidad para empezar a comprometer la segunda mitad del financiamiento del Banco esté condicionada a que se cumplan las siguientes metas de política. Una misión especial de administración revisará la situación de cumplimiento de las metas de política para determinar si se cumplen los requisitos para recibir la segunda mitad del financiamiento.
- a. Completar la consultoría para desarrollar criterios que rijan las prórrogas futuras del mandato del FISE y acordar los criterios.
 - b. Ejecutar la primera etapa de un plan de mejoramiento de la coordinación en los acuerdos del FISE con otras entidades hasta que entre en vigencia la política social.
 - c. Mantener el convenio con el Banco de continuar focalizando las operaciones del FISE conforme al mapa de pobreza, y el acuerdo de consultar previamente con el Banco para efectuar cambios al mapa.
 - d. Según los resultados del FISE/LSMS 98, convenir con el Banco en cuanto a las medidas específicas que habrá que implantar para mejorar la calidad de los servicios prestados y la viabilidad sostenida de las inversiones del FISE.
 - e. Mantener decisiones de política con respecto a limitar la expansión de las redes de salud y educación a la disponibilidad presupuestaria y limitar la nueva operación del FISE financiada por el Banco a la rehabilitación y ampliación de las actuales redes de salud y educación.
 - f. Poner en práctica el plan para racionalizar los programas públicos que ofrecen infraestructura social básica y capacitación.
 - g. Implantar los cambios institucionales necesarios para adoptar nuevas iniciativas de mantenimiento, y demostrar que se esté

cumpliendo el calendario acordado entre MED, MINSA, MIFIN y FISE para aumentar las asignaciones presupuestarias a los ministerios para mantenimiento de la infraestructura primaria de salud y educación financiada por el FISE.

- h. Poner en práctica la primera etapa del plan de acción para fortalecer el INIFOM.
- i. Demostrar que la entidad esté funcionando de conformidad con los términos acordados con el Banco.

Cumplimiento continuo

2.25 Una vez establecida la elegibilidad para comprometer la segunda mitad del financiamiento del Banco, se implantarán las medidas de política restantes y trimestralmente se verificará el cumplimiento de estas medidas y de cada uno de los convenios anteriores. La continuidad del cumplimiento permitirá que se logre comprometer la totalidad del financiamiento del Banco. Para evitar la interrupción de la continuidad del compromiso y del desembolso de los recursos del Banco será necesario que el prestatario haga sus presentaciones trimestrales al Banco para la aceptación de éste.

- a. Demostrar que se están manteniendo los criterios que rijan las futuras prórrogas del FISE.
- b. Ejecutar la segunda fase del plan para mejorar la coordinación entre el FISE y otras instituciones sectoriales.
- c. Demostrar que se esté manteniendo el convenio de continuar focalizando las operaciones del FISE conforme al mapa de pobreza.
- d. Implantar las medidas convenidas con el Banco para mejorar la calidad de los servicios prestados y la viabilidad sostenida de las inversiones del FISE.
- e. Demostrar que se estén manteniendo las decisiones de política de limitar el crecimiento de las redes de salud y educación a la disponibilidad presupuestaria de los ministerios de línea y limitar las nuevas operaciones del FISE financiadas por el Banco a la rehabilitación y ampliación de las actuales redes de salud y educación.
- f. Implantar y mantener las reformas institucionales necesarias para adoptar el nuevo régimen de mantenimiento y demostrar que se esté cumpliendo el calendario para incrementar las asignaciones presupuestarias a los ministerios para mantenimiento de la infraestructura de salud y educación financiada por el FISE.
- g. Poner en práctica la segunda etapa del plan de fortalecimiento del INIFOM.

- h. Demostrar que la entidad de coordinación del componente normativo esté funcionando de conformidad con los términos acordados previamente con el Banco.

D. Costo y Financiamiento

1. Financiamiento del Banco

- 2.26 El Banco financiará hasta US\$50 millones del costo total del proyecto, que se aplicará como se indica en el siguiente cuadro de costo y financiamiento. El gobierno ha optado por capitalizar los pagos de intereses durante el período de desembolso. Los términos y condiciones de financiamiento del Banco son los siguientes:

Plazo de amortización	40 años
Período de compromiso	3 años y 3 meses
Período de desembolso	4 años
Período de gracia	10 años; el primer pago se efectuará 6 meses después del desembolso final
Tasa de interés	1% durante el período de gracia y 2% durante el resto de la amortización
Inspección y vigilancia	1% del monto del préstamo
Comisión de crédito	0,5% del saldo desembolsado
Fondo de capital	Fondo para Operaciones Especiales

2. Cofinanciamiento

- 2.27 La OPEP ya ha aprobado un préstamo por US\$4 millones y se propone formalizar el contrato respectivo con Nicaragua a principios de 1998. Los recursos de la OPEP se aplicarán al financiamiento de los proyectos de inversión, parte del componente de asistencia técnica y 10% para cubrir costos administrativos. El contrato de préstamo para el financiamiento del BID incluirá la estipulación de que: i) el convenio del gobierno con la OPEP deberá incluir las mismas condiciones de política que las aplicadas al financiamiento con el Banco; ii) la asignación de los recursos de la OPEP se efectuará según lo indicado en el cuadro de costo y financiamiento del préstamo del Banco, y iii) se requerirá consultar al Banco sobre aspectos del convenio que afecten el posterior Acuerdo de Administración que suscribirán el Banco y la OPEP con anterioridad a la formalización del préstamo entre OPEP y Nicaragua.

3. Contrapartida local

- 2.28 Dado que Nicaragua está clasificado como país "D" y la gran mayoría de los recursos del Banco se destinarán a beneficiar a la población que vive por debajo del umbral de pobreza, la contribución de

contrapartida local mínima es del 10%. Las partidas a financiar con estos fondos se presentan en el cuadro de costo y financiamiento. Se prevé que se aportarán aproximadamente US\$1,65 millón de los recursos presupuestarios y otros US\$4 millones procederán del programa PL-480 con la USAID. Cabe observar que es probable que las aportaciones de los beneficiarios también se incluyan como parte de la contribución local de contrapartida, una vez que se haya alcanzado un acuerdo con el Banco respecto del procedimiento contable que se utilizará.

- 2.29 Como condición previa al primer desembolso de los préstamos del BID y la OPEP, el prestatario presentará un acuerdo en virtud del cual transferirá los fondos del préstamo y de contrapartida al FISE con carácter de no reembolsables.

CUADRO DE COSTO Y FINANCIAMIENTO

CATEGORÍAS	BID <u>5/</u>	LOCAL <u>6/</u>	SUBTOTAL	OPEP	TOTAL	%
Administración	4.420	1.650	6.070	400	6.470	10,9
Proyectos	41.830	3.910	45.740	3.300	49.040	82,3
Asistencia técnica	1.500	0	1.500		1.800	3,0
1. Desarrollo municipal	675					
2. Mejoramiento del ciclo de proyectos	530			300		
3. Iniciativas de extensión	195					
4. Implantación de políticas	100					
Interés	1.750	0	1.750	0	1.750	2,9
Inspección y supervisión	500	0	500	0	500	0,9
Total	50.000	5.560	55.560	4.000	59.560	100
%	90	10	100			

5/ El financiamiento de los costos de administración por parte del Banco incluirá: salarios, equipo, visitas de campo, seminarios y viajes.

6/ Posiblemente, esta partida incluye contribuciones hechas por los beneficiarios.

III. EJECUCIÓN

A. Prestatario

- 3.1 El prestatario será la República de Nicaragua. Además de ser responsable de asegurar el cumplimiento de las condiciones acordadas en el contrato de préstamo, también será responsable de lo siguiente: i) formalizar el acuerdo de cofinanciamiento con la OPEP; ii) proporcionar los recursos locales de contrapartida; iii) convenir en transferir el préstamo y los recursos locales de contrapartida al FISE, y iv) reembolsar los préstamos. El acuerdo entre el prestatario y el FISE será una condición previa para recibir el primer desembolso de los préstamos del BID y la OPEP.

B. Organismo ejecutor

- 3.2 El organismo ejecutor del proyecto será el FISE. Esta entidad tiene un total de 166 empleados, de los cuales 119 son profesionales y el resto personal de apoyo. Opera en una sola oficina en la capital del país, Managua, y efectúa visitas sistemáticas a las comunidades beneficiarias para fomentar proyectos, asistir en su formulación y participar en su supervisión. Su costo total de operación anual es de aproximadamente US\$4 millones, la mitad de los cuales son cubiertos con recursos gubernamentales y el resto procede de los diferentes organismos de financiamiento externo.
- 3.3 Para garantizar la alta capacidad técnica de su personal y asegurar su estabilidad y objetividad institucional, el Banco financiará los salarios de un grupo selecto de profesionales del FISE. La lista precisa de personas que constituyen el grupo será acordada con el Banco antes del primer desembolso y todo cambio subsiguiente de cualquiera de estos funcionarios exigirá la aprobación previa del Banco.
- 3.4 El FISE ha ejecutado exitosamente dos operaciones previas de préstamo con el Banco y sus procedimientos y metodologías internas se consideran adecuadas para el proyecto. Cuenta con mecanismos internos e independientes de control para asegurar el cumplimiento del reglamento de operación. Su personal es altamente calificado y su relativa antigüedad en el trabajo permitirá que la operación propuesta se beneficie de la experiencia y la capacitación suministradas en las fases precedentes.
- 3.5 Esta competencia no sólo se refiere al análisis real, la contratación y la supervisión conjunta de pequeños proyectos de infraestructura, sino también a todos los pasos comprendidos desde la fase de planificación al mantenimiento subsiguiente. El FISE ha evolucionado mucho más allá de su objetivo inicial de emergencia en la reducción del déficit de infraestructura física a través de

proyectos viables. La calidad de su personal y la agilidad institucional le dan una competencia singular que generó un conjunto cada vez más amplio de obligaciones, que van desde asistir en la fijación de políticas del sector al desarrollo de nuevos procedimientos gerenciales y al respaldo de una mayor participación comunitaria. En efecto, al llenar continuamente el vacío que dejan las instituciones débiles, se ha vuelto un centro de ideas y de asistencia técnica de facto del sector.

- 3.6 Esta es una coyuntura importante para el FISE dado que esta función de apoyo ha sido reconocida explícitamente y actualmente se le invita a proporcionar servicios especializados en el contexto del programa de descentralización. Con base en las estrechas relaciones de trabajo desarrolladas con los gobiernos locales y representantes de la sociedad civil en los últimos seis años, el FISE se encuentra en una posición singular para establecer los vínculos funcionales entre ambos e incrementar la capacidad gerencial de los gobiernos locales. Una vez que se hayan perfeccionado los sistemas, efectuado las modificaciones institucionales de apoyo y capacitado a los gobiernos municipales escogidos, concluirá la participación del FISE. Cabe observar, sin embargo, que el FISE retendrá la responsabilidad de las transferencias y control financiero que una participación prolongada.
- 3.7 Es probable que este tipo de asistencia con focalización limitada pueda convertirse en una parte cada vez más importante de las actividades del FISE. Revela interesantes posibilidades para estructurar los servicios ofrecidos por el FISE de forma tal que permita el cálculo de su costo. Este sería un paso muy útil si el gobierno decide introducir un elemento de competencia en el cual la capacidad del FISE para prestar un servicio específico se compararía con propuestas de otras entidades públicas o privadas.

1. Entidad de coordinación de las metas de política

- 3.8 La entidad responsable de coordinar el cumplimiento de las medidas de política incluidas en este proyecto reunirá a los diferentes agentes afectados por el conjunto de condiciones para orientarlos en las actividades que tendrán que llevarse a cabo a efectos de definir las medidas de política específicas. También será necesario respaldar las consultorías que deberán ejecutarse en este sentido y habrá que formular propuestas para la posición del gobierno sobre los resultados de las consultorías y los planes de acción. El FISE contratará las cuatro consultorías y efectuará los pagos tal como recomienda la entidad coordinadora de políticas. Una vez aprobados los planes de acción, la entidad coordinará las iniciativas ahí establecidas y preparará evidencia documental de cumplimiento conforme al calendario acordado con el Banco. Al desempeñar estas funciones, la entidad tendrá que relacionar constantemente las medidas con la política social emergente. Además, a menos que sea la misma, la entidad de coordinación del

componente de política también tendrá que permanecer en estrecha coordinación con la entidad encargada de desarrollar la política social integral y la capacidad técnica para implementarla.

2. Acuerdos con los clientes

- 3.9 El FISE trabaja con los ministerios en línea a través de acuerdos formales que establecen los parámetros de la colaboración entre cada uno de ellos y el FISE, necesarios para tramitar solicitudes de proyectos y ejecutarlos. La validez del conjunto actual de acuerdos con el MED, el MINSA, el INAA, el INATEC, el FONIF, y el MARENA expirará a finales del año. Será entonces necesario renovar estos acuerdos para incluir el período de la segunda prórroga de su mandato hasta finales del año 2002. Dada la importancia de estos acuerdos para ejecutar el proyecto, será necesaria su renovación como condición previa al primer desembolso del financiamiento del Banco.

3. Reglamento de operación

- 3.10 Habida cuenta de que se trata de una operación global, el uso de los recursos de este proyecto se regirá por el reglamento de operación, que es similar al que existe actualmente para la segunda fase de las operaciones del FISE. Los aspectos sobresalientes del reglamento son: i) procedimientos para focalizar las áreas más pobres a través del uso del mapa de pobreza; ii) metodologías de evaluación, y iii) procedimientos de contratación, supervisión y administración y control financieros. La presentación de evidencia de que está vigente el reglamento de la nueva operación será una condición previa para recibir el primer desembolso.
- 3.11 Los ministerios de línea han actualizado recientemente las especificaciones para los proyectos de escuelas y establecimientos de atención de salud. Para esto se requieren incrementos del 20% al 50% en los parámetros de dimensionamiento de los proyectos. Además, el FISE tiene planes de solicitar un incremento en el tamaño máximo de un solo proyecto de US\$400.000 a US\$1 millón dado que los proyectos de abastecimiento de agua y alcantarillado tuvieron que dividirse en fases porque el tope fijado no era suficiente. Además, los centros de salud de zonas remotas de la Región Autónoma del Atlántico tienen que ser más autosuficientes, y por consiguiente pueden costar hasta US\$800.000.
- 3.12 El BID no ha acordado las metodologías para financiar proyectos municipales y ambientales de manera que no pueden utilizarse fondos del proyecto para estos propósitos hasta que no se logre un acuerdo explícito sobre su inclusión. El FISE ha indicado que estos proyectos son necesarios para llenar el hueco dejado por otros programas que no están en condiciones de ofrecer las soluciones que necesitan las comunidades pobres. Habrá que tener cuidado para evitar superposiciones y para que los nichos respectivos sean operativamente claros y simples. Con respecto a los proyectos

ambientales, la mayoría de ellos se derivan de los proyectos de abastecimiento de agua y, con el incremento en el tamaño total de los proyectos, quizá ya no se justifique tratarlos como iniciativas separadas. Además, el FISE colaborará con el MARENA para asegurar que no haya superposiciones.

- 3.13 El FISE está mejorando y actualizando constantemente sus sistemas y procedimientos y continuará haciéndolo con el respaldo de la nueva operación. Además, el nuevo proyecto introducirá nuevas actividades (por ejemplo, microplanificación, delegación de partes del ciclo de proyecto a gobiernos municipales, administración del fondo de mantenimiento, procedimientos ambientales, incorporación de cuestiones sobre diferencias de trato por razones de sexo, desarrollo de nuevas metodologías para la Región Autónoma del Atlántico y organización comunitaria) que entrañarán una modificación de los manuales del FISE y probablemente también del reglamento de operación. El contrato del préstamo estipulará que toda modificación del reglamento de operación tendrá que ser acordada primero con el Banco y lo mismo ocurrirá con cualquier modificación significativa de los manuales de operación.
- 3.14 Habrá varias consultorías con una diversidad de propósitos, que van desde la capacitación de los gobiernos municipales y la organización de comunidades a la introducción de nuevas actividades y procedimientos en las operaciones del FISE. Se han desarrollado presupuestos indicativos para cada una de ellas, pero probablemente sea necesario efectuar grandes ajustes en la asignación de recursos entre ellas. Por consiguiente, se ha acordado que el FISE puede hacer los ajustes necesarios dentro de las cuatro grandes categorías a las cuales pertenece cada estudio y presentar el cambio al mismo tiempo que se presentan los términos de referencia para la declaración de no objeción del Banco. Las transferencias entre las cuatro grandes categorías también requerirán el consentimiento previo del Banco.

4. Adquisiciones

- 3.15 La adquisición de bienes, la contratación de servicios y los servicios profesionales se efectuarán de conformidad con los procedimientos normales del Banco. Se recurrirá a una licitación pública internacional para las adquisiciones cuyo valor exceda de: US\$200.000 para servicios profesionales; US\$250.000 para bienes, y US\$1 millón para obras. La experiencia de las fases precedentes ha demostrado que estos límites son congruentes con las dimensiones requeridas para atraer competencia internacional para cada tipo de adquisición. Los procedimientos para montos inferiores son compatibles con los procedimientos del Banco y serán conducidos de conformidad con las leyes locales que exigen que el FISE recurra a un concurso público para montos superiores a US\$150.000 y a concursos privados para montos superiores a US\$50.000.

- 3.16 Ha habido una constante reducción del porcentaje de contratos adjudicados por vía directa; dicho porcentaje fue inferior al 12% durante la fase actual de las operaciones del FISE. Esto parece ser un nivel de equilibrio para la contratación directa, por consiguiente, el contrato del préstamo para la nueva operación la limitará a ese nivel. Según la experiencia del Banco con el FISE en los últimos años, se recomienda aplicar a este proyecto la revisión ex post de las adquisiciones.

5. Desembolso

- 3.17 Los recursos del préstamo serán solicitados por el FISE y desembolsados directamente a la cuenta especial del proyecto. Es importante que el gobierno continúe aplicando el procedimiento actual, según el cual la cuenta especial en la que se depositan los recursos del financiamiento se encuentra en un banco comercial. De esta manera se garantiza un ágil movimiento de fondos hacia el proyecto. Se utilizará la modalidad de anticipo de fondos y, en vista de la impecable experiencia en términos de gestión financiera oportuna y precisa, se recomienda autorizar al FISE para solicitar anticipos cuyo valor total en cualquier momento dado puede ser de hasta el 10% del valor total del financiamiento del Banco.

6. Calendario de ejecución

- 3.18 Se ha preparado un gráfico de Gantt detallado, que se fundamenta en cuadros explicativos y planes de acción para todas las actividades contempladas en el proyecto. El diagrama, que figura en los archivos técnicos del proyecto, será actualizado a medida que se completen las distintas consultorías y produzcan calendarios de ejecución más precisos para cada actividad. El calendario de ejecución resultante indica que el período de compromiso deberá ser de 39 meses y el período de desembolso de 48 meses. El calendario aproximado de compromiso y desembolso de fondos es el siguiente:

(Porcentajes)

	1998	1999	2000	2001
Compromisos	35	40	20	5
Desembolsos	3	33	33	31

7. Supervisión

- 3.19 El marco lógico incluido como Anexo II de la propuesta de préstamo será actualizado conjuntamente por el equipo de la Representación, el FISE y la entidad coordinadora para el componente de política antes de que los préstamos adquieran calidad de elegibles para el primer desembolso. Este ejercicio permitirá contar con claros lineamientos para la puesta en marcha del proyecto y es

especialmente importante en vista de las metas adoptadas de ampliar la lista de opciones del FISE, introducir nuevos procedimientos operativos y vincular las medidas de políticas a su programa de inversiones.

- 3.20 Los indicadores de desempeño e impacto de la fase actual se aplicarán también al nuevo proyecto, que incluirá fondos para continuar la recolección de datos. La operación previa del Banco incluía consultorías para asistir al FISE en el desarrollo de indicadores de impacto para los beneficiarios pero aún no se han puesto en práctica ni se ha solicitado una prórroga hasta mayo de 1998. Si bien se habrán implementado antes de comenzar el nuevo proyecto, seguirá siendo necesario continuar mejorando los indicadores. Es ya evidente que habrá que incluir información que permita identificar proyectos que son repeticiones de años anteriores pero que están tan deteriorados que se han presentado nuevamente para otra reconstrucción. Además, es necesario incluir información para monitorear la conexión gradual de hogares individuales a los sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado dado que los indicadores actuales terminan cuando hayan concluido los principales. Se recomienda que en el contrato del préstamo se establezca el requisito de que se actualicen los indicadores de impacto para reflejar éstos y otros ajustes que serán acordados con el Banco dentro del primer año a partir de la fecha en que se firmen los contratos del préstamo.
- 3.21 Las medidas de política constituyen un nuevo aspecto de las operaciones del Banco con el FISE y, como tales, requerirán servicios especiales de consultoría para supervisar el avance y formar opiniones sobre los progresos notificados. Dada la índole especial de estos aspectos y su importancia para liberar la segunda mitad de los recursos del préstamo, se recomienda que una misión de administración especial revise la situación de cumplimiento en ese punto. Después de la declaración de elegibilidad para empezar a comprometer la segunda mitad del financiamiento del Banco, se requerirá el cumplimiento continuo de las medidas de política, a fin de que los compromisos lleguen al 100%. Como tal, el contenido de los informes trimestrales de progreso sería esencialmente el mismo que los que prepara actualmente el FISE con excepción de que deberán incluir una nueva sección en la que se presente el estado de cada una de las medidas de política convenidas con el Banco. Los estados financieros serán presentados de conformidad con la política normal del Banco.

8. Presentación de informes

- 3.22 Las iniciativas complementarias para apreciar los efectos de las operaciones del FISE, que estarán patrocinadas por el BID y el Banco Mundial, producirán indicadores útiles del impacto que tendrán las inversiones en los beneficiarios y el cambio de calidad de los servicios prestados. Las actividades experimentales referentes a la participación comunitaria, la transferencia de algunas partes del ciclo de proyecto y el régimen de mantenimiento serán formuladas por medio de consultorías de las que emanarán informes individuales sobre el resultado de cada actividad. El componente normativo será igualmente cubierto por informes periódicos de progreso, pero también por el informe final, en el que se resumirán todas las actividades del proyecto y la consecución de las metas. Por tales razones, no se recomienda elaborar un informe ex post separado.

IV. VIABILIDAD Y RIESGO

A. Viabilidad

1. Viabilidad económica

- 4.1 El déficit de infraestructura afecta sobre todo a los segmentos más pobres y más vulnerables de la sociedad y, por consiguiente, la reducción del déficit incrementará directamente su nivel de vida y dará más eficacia a otras inversiones sociales complementarias. Las inversiones en infraestructura no sólo mejoran las condiciones bajo las cuales se prestan los servicios sino también el acceso a los mismos (cuando por medio de sus proyectos se amplían o se construyen nuevas instalaciones). El proyecto no sólo proporcionará una significativa reducción del déficit sino que también mejorará la calidad y la sostenibilidad de la infraestructura.
- 4.2 Respecto de cada proyecto que financie, el FISE comprobará primero que esa opción sea la menos costosa posible, determinará la demanda, las dimensiones y los arreglos para la operación, así como su mantenimiento y verificará que se cumplan las especificaciones sectoriales respectivas. El FISE utiliza un sistema de costos periódicamente actualizado, que le permite evaluar los proyectos y fijar los niveles máximos de financiamiento. Para cada categoría de proyectos, se han desarrollado criterios para determinar, entre otras cosas, el beneficio máximo por persona, establecer normas empíricas para fijar los niveles mínimos de demanda y costo máximo de cada proyecto (por tipo de proyecto y región) 1/.

2. Viabilidad técnica

- 4.3 El FISE es la entidad más eficiente de Nicaragua para la construcción de infraestructura social básica. Trabaja con las instituciones públicas permanentes para mejorar las metodologías de planificación, los criterios de selección y los mecanismos de mantenimiento. Sus procedimientos internos han demostrado ser eficaces para focalizarse hacia los grupos deseados, asegurando la viabilidad técnica y la calidad de las inversiones a la vez que se garantiza la transparencia.

1/ Las metas indicativas presentadas en el marco lógico sobre el número de personas que se desea beneficiar con el proyecto fueron producto de una proyección aproximada del número de proyectos que podrán financiarse en cada área y el beneficio máximo por beneficiario establecido en el Reglamento de Operación y el número de beneficiarios para cada tipo de proyecto.

3. Viabilidad institucional

- 4.4 Las medidas de política que se van a agilizar a través del proyecto incluyen el mejoramiento de los acuerdos interinstitucionales entre el FISE y las instituciones permanentes para asegurar una mejor coordinación y más participación en la determinación de las metas del FISE y en la elaboración de nuevos procedimientos y metodologías. Con respecto al componente normativo, el proyecto podría ofrecer importantes efectos externos en la medida en que constituye la fuerza motriz para la definición de la política social global y la creación de la capacidad técnica para ponerla en práctica.
- 4.5 La sustitución reciente de personal gerencial y técnico en todo el sector público redujo significativamente la memoria institucional y la capacidad operativa de las instituciones públicas. El FISE se destaca como excepción. Además, el programa de ajuste económico en curso implica que la mayoría de las entidades públicas, si no todas, tendrán que hacer frente a presupuestos más bajos y demandas más altas de sus servicios. Es evidente entonces que la ejecución del proyecto del FISE tendrá lugar en un contexto de contrapartidas ineficientes y en dificultades económicas.
- 4.6 A la vista de esto, bien puede afirmarse que no es el momento adecuado de imponer a las instituciones asociadas con el FISE, de por sí debilitadas, medidas de políticas que exijan mejoras internas y mayores esfuerzos de coordinación. No obstante, Nicaragua y el Banco han adoptado la estrategia explícita de no caer en excusas para aplazar aún más las medidas eficientes que se requieren para reducir el despilfarro y mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la población. Nicaragua no puede darse el lujo de posponer la confrontación de casos evidentes de esfuerzos duplicados, rivalidades institucionales improductivas y simple ineficiencia.
- 4.7 Si bien la debilidad de las instituciones asociadas del FISE probablemente limite y obstaculice las mejoras en materia de política, esto no justifica que no se haga nada en la esperanza de que dentro de unos años mejoren su capacidad de recuperación. Sin embargo, sí entrañan la necesidad de fijar metas de política moderadas y flexibles y de crear un incentivo para que el gobierno las logre. El proyecto representa aproximadamente el 40% del programa total del FISE para los próximos años y por consiguiente podría tener suficiente efecto multiplicador. Además, no se trata de un esfuerzo aislado sino que es plenamente congruente con el programa de reforma integral del sector público (RAP). Por último, los proyectos subsiguientes en el sector social darán más articulación al fomentar medidas de eficiencia y mejoras operativas en las instituciones asociadas al FISE.

4. Viabilidad financiera

- 4.8 La experiencia con las fases anteriores indica que es poco probable que el gobierno no esté en condiciones de proporcionar los recursos locales de contrapartida en forma oportuna. No se prevén cambios en los mecanismos existentes. Por otra parte, se espera que la reducción general de los recursos presupuestarios públicos debido al acuerdo celebrado entre Nicaragua y el FMI ejerza presión sobre la capacidad del gobierno para mantener sus gastos en el sector social. Se espera que la alta prioridad que se ha asignado a estos gastos protegerá al sector de cortes presupuestarios, pero existe poco margen de maniobra para elevar los presupuestos. Esto podría afectar la capacidad de los ministerios de línea para ampliar la cobertura o incluso para lograr normas de calidad mínimas en la infraestructura existente.

5. Viabilidad ambiental y social

- 4.9 El CESI aprobó las secciones pertinentes del informe de proyecto en su reunión del 31 de octubre de 1997. Las acciones a seguir en este respecto se describen en los siguientes párrafos:
- 4.10 Cuestiones ambientales. El FISE ya ha adoptado una serie de iniciativas importantes para considerar las cuestiones ambientales como parte integral de su proceso de toma de decisiones. Ha creado y dotado de personal una unidad ambiental y ha desarrollado procedimientos para incorporar criterios de selección ambiental. En el marco del nuevo préstamo, impartirá capacitación y programas de sensibilización y desarrollará nuevas opciones ecológicas que reunirán los requisitos para recibir financiamiento del FISE. Además, los programas de organización y capacitación comunitaria incluirán componentes de sensibilización ambiental. Los anexos técnicos incluyen un documento preparado por el FISE (con asistencia de la Representación y del especialista regional en medio ambiente) que presenta los avances logrados y las acciones a emprender.
- 4.11 Al desarrollar proyectos y procesos adaptados a las necesidades especiales de los grupos indígenas (y otros), el FISE se enfrenta a un dilema. Por un lado trata de trabajar dentro de las políticas nacionales de descentralización, desarrollo comunitario y fortalecimiento municipal y tiene un sólo conjunto de procedimientos y metodologías operativas internas. Por otro ha encontrado una situación que exige mecanismos especiales en casi todas estas áreas. Para esas cuestiones que caen dentro de su competencia (procedimientos y metodologías internas) está en condiciones de desarrollar nuevos enfoques especiales y tiene un plan para hacerlo. No obstante, las otras consideraciones escapan a la autoridad del FISE dado que competen al MAS y al INIFOM. Los anexos técnicos incluyen un documento preparado por el Banco Mundial que describe las iniciativas planificadas para la Región Autónoma del Atlántico.

- 4.12 En la última fase, el FISE trató de desarrollar los mecanismos internos especiales que exigen estos grupos. Se logró incrementar el volumen de recursos pero no el desarrollo de nuevos mecanismos. En gran medida esto se debe al hecho de que las comunidades solicitaban proyectos (como crédito) que son esencialmente incongruentes con el propósito del FISE. Se debe además a la falta de orientación por parte del Banco con respecto a una actividad que era totalmente nueva para el FISE. La experiencia llevó al FISE a descubrir que requiere los servicios de agentes locales (incluidas las ONG) como intermediarios con las comunidades escogidas como meta. Entre tanto, el FISE ha desarrollado estos nuevos proyectos que son congruentes con sus objetivos globales y los introducirá junto con otros a escala piloto durante la ejecución del nuevo proyecto. Además, el FISE está desarrollando nuevas formas de trabajar con y a través de las ONG, que han sido tema de dos reuniones abiertas este año. El éxito en esta esfera no sólo beneficiaría la costa atlántica sino todas las áreas que atiende el FISE.
- 4.13 Cuestiones de género. El FISE ha acordado iniciar una consultoría a fin de: i) evaluar el grado de participación de la mujer en los proyectos del FISE (como beneficiaria y como participante en el ciclo del proyecto); ii) diseñar programas y cursos internos y externos de capacitación y sensibilización para fomentar la participación de la mujer en todo el ciclo del proyecto, y iii) recomendar proyectos piloto dirigidos específicamente a la mujer como beneficiaria, que podrían incorporarse en las opciones del FISE.
- 4.14 Planificación y equidad. El FISE está desarrollando una iniciativa de microplanificación para que el proceso de asignar recursos dentro de los municipios sea más transparente, a través de una modalidad de participación comunitaria en el proceso de planificación. La actividad experimental de microplanificación incluye los siguientes parámetros: i) maximizar la participación comunitaria sin discriminación (para lo que se elaborarán procedimientos especiales para los grupos minoritarios); ii) tomar en cuenta las consideraciones ambientales; iii) idear procedimientos que le permitan al FISE incorporarla como parte de su procedimiento operativo regular, y iv) elaborar indicadores de desempeño y de los efectos causados.
- 4.15 Hay cuatro aspectos notables en los que aún hay que trabajar más durante la fase de diseño. En primer lugar, las deficiencias en el desarrollo local (organización, capacidad gerencial y estructuras representativas de las comunidades beneficiarias) impedirán la participación efectiva de las comunidades. Los esfuerzos del FISE para corregir esto serán útiles pero no de magnitud suficiente para resolver el problema. El modelo de microplanificación requerirá que se rechacen las solicitudes directas de los grupos comunitarios o de las ONG. En consecuencia, la implementación del modelo sin la existencia de estructuras representativas podría contribuir a un

acceso no equitativo. El diseño final de la iniciativa tendrá que incluir incentivos para que las autoridades municipales fomenten un acceso equitativo.

- 4.16 En segundo lugar, el modelo de microplanificación se limita a los proyectos del FISE. Al no extenderlo a los otros programas disponibles para los municipios y las comunidades habrá incentivos para hacer caso omiso del nuevo proceso. En este sentido, los ministerios de línea también tendrán que acordar explícitamente la delegación de responsabilidad de las decisiones de inversión al nivel local. Aún si esto no se realiza plenamente hasta el punto de dejar que los gobiernos municipales canalicen todas las demandas del FISE, el modelo de microplanificación aún puede ser útil como herramienta de capacitación para enseñar técnicas de planificación participativa a los alcaldes.
- 4.17 Tercero, dado que uno de los objetivos principales del modelo de microplanificación es focalizar las inversiones hacia las áreas más pobres dentro de los municipios, las autoridades municipales deberán estar en condiciones de identificarlas utilizando criterios objetivos. La mayoría de los municipios, si no todos, no cuentan con las bases para hacerlo. Por consiguiente, el FISE tendrá que desarrollar una alternativa fácil de operar en lugar de simplemente depender de los conocimientos individuales y de la buena voluntad del personal técnico municipal para identificar las zonas más pobres.
- 4.18 Cuarto, el mecanismo de monitoreo del proceso de toma de decisiones de las autoridades municipales por el cual algunos proyectos reciben prioridad respecto a otros debe afinarse para que las decisiones se basen en criterios objetivos.
- 4.19 Estos y otros aspectos tendrán que tenerse en cuenta al finalizar el modelo que debe ser aceptado por el Banco antes de poder implementarse. Cabe destacar que la fase piloto del modelo de microplanificación, según las previsiones, cubrirá una parte significativa del período de ejecución pero sólo una fracción de los municipios que integran el territorio nicaragüense. Esto significa que la gran mayoría de recursos del proyecto serán canalizados de conformidad con la modalidad tradicional del FISE para fomento de proyectos.

B. Cuestiones y riesgos

1. Coordinación de medidas de política

- 4.20 La puesta en práctica de las medidas de política requiere acciones por parte de organismos sobre los cuales no existe actualmente una sola entidad con la autoridad institucional o la capacidad técnica para asegurar el cumplimiento. Esto implica el riesgo de que los proyectos del FISE puedan interrumpirse si la entidad coordinadora no puede lograr que las demás instituciones colaboren. El tiempo

necesario para dotar a esa entidad de la autoridad y capacidad necesarias también puede retrasar el componente.

2. Aplicación general de la matriz de políticas

- 4.21 El BID es el primero de los principales organismos internacionales que compromete fondos al FISE en respaldo de su programa de operación para 1998-2002. Si bien el Banco Mundial y KfW participaron en el desarrollo de la matriz de políticas, no existe un acuerdo institucional formal mediante el cual cualquiera de ellos pueda adoptar una condicionalidad similar en sus próximas operaciones con el FISE. Dado que el 45% del programa total será cubierto por estas instituciones, si alguna de ellas decide no adoptar la matriz, el gobierno podría recibir señales confusas, lo que podría desincentivar el logro de las metas de política.

3. INIFOM

- 4.22 La viabilidad de transferir nuevas responsabilidades y autoridad a los gobiernos municipales para canalizar la demanda de la comunidad, administrar el ciclo del proyecto y coordinar el mantenimiento, depende íntimamente de la correspondiente transferencia de recursos adicionales. No obstante, la nueva ley municipal (aún en proceso de ratificación) no incluye dichas transferencias. Además, cada responsabilidad nueva tendrá que ser congruente con el modelo de descentralización que deberá escoger Nicaragua. También habrá que establecer mecanismos permanentes de monitoreo, respaldo y gestión financiera. La índole temporal del FISE le resta capacidad para asumir estas funciones y la institución permanente con responsabilidad, el INIFOM, no está en condiciones de llevarlas a cabo sin un fortalecimiento significativo. Sin embargo, no existen planes específicos para tal fortalecimiento. La sostenibilidad de la iniciativa, por lo tanto, se encuentra claramente en riesgo. La insistencia en la presentación de un plan de fortalecimiento del INIFOM mitiga pero no elimina este riesgo.

4. Desarrollo local

- 4.23 El nivel de organización y capacitación de las comunidades es inadecuado para permitirles participar justa y eficazmente en los proyectos de desarrollo a nivel local. La institución pública responsable del desarrollo local, el MAS, no ha elaborado una política de amplia cobertura y los gobiernos municipales que son responsables de implementar el desarrollo comunitario se muestran cautelosos. Existe una multiplicidad de programas externos que operan sin coordinación y cuya cobertura es limitada. Esta situación diluirá el impacto de los esfuerzos del FISE para promover la participación comunitaria. A manera de compensación parcial, el FISE elaborará programas de capacitación con opciones específicas con el objeto de fortalecer la organización comunitaria y su capacidad para participar eficazmente en las iniciativas de

desarrollo local. Además, la propuesta de que todas las solicitudes de proyectos del FISE se canalicen únicamente a través de los gobiernos municipales no se pondrá en práctica mientras no se cuente con contrapesas y salvaguardias apropiadas.

5. Calidad

- 4.24 El FISE, al limitarse a la rehabilitación y ampliación de los establecimientos educativos y de salud existentes, maximiza la probabilidad de que se utilicen sus inversiones. Si bien esta estrategia mejora la eficiencia, da lugar a inquietudes en torno a la equidad porque no amplía la cobertura a quienes carecen de acceso a los servicios sociales básicos. El núcleo del problema es la incapacidad de los ministerios de línea para ampliar la cobertura a la vez que mantienen niveles mínimos de calidad. Mientras no se tomen medidas para ampliar su capacidad, la estrategia del FISE parece pragmática y plenamente justificada.

(NI-0061)
MATRIZ

Situación actual	Primera Fase	Segunda Fase	Tercera Fase	Cuarta Fase
	Condiciones para presentación al Directorio	Condiciones contractuales (una vez que se hayan cumplido todas las condiciones previas al primer desembolso (marcadas con un asterisco), puede empezar a comprometerse la primera mitad del préstamo)	El cumplimiento implica la elegibilidad para empezar a comprometer la segunda parte del préstamo	El cumplimiento de condiciones de presentación de informes trimestrales para continuar el compromiso hasta el 100% del préstamo
El mandato del FISE: La falta de infraestructura y la participación en la prestación de servicios en el mediano plazo, pero el mandato a prórrogas de su mandato y los plazos no son	a) Convenir en aclarar los criterios que rigen futuras prórrogas del mandato del FISE. b) Convenir en consultar con los Bancos respecto a los ajustes al mandato del FISE que puedan surgir del programa de modernización del sector público.	A los 12 meses de ratificado el contrato, convenir en términos de referencia para desarrollar criterios.	Concluir la consultoría y presentar criterios a satisfacción del Banco.	Demostrar que se cumplen los criterios.
El problema sectorial: La ineficiencia entre el FISE y las instituciones sectoriales da como resultado un conflicto de duplicación de esfuerzos y recursos.	a) Describir iniciativas paralelas para fortalecer la planificación y las funciones de coordinación del sector social. b) Convenir en revisar los acuerdos existentes con otras entidades para mejorar la coordinación hasta que este en operación la política sectorial.	a) A los 12 meses de ratificado el contrato, presentar un plan para mejorar los mecanismos de coordinación en los acuerdos entre el FISE y otras entidades.	Ejecutar la primera etapa del plan.	Ejecutar la segunda etapa del plan.
El problema global: La metodología utilizada en los Bancos para las inversiones del FISE es el mapa de pobreza (definido por la pobreza basada en la lista LSMS, MECOVI) y en el mapa exige un estudio previo. Se están preparando otros mapas para las necesidades básicas y el MAS ha indicado la necesidad de establecer un sólo mapa.	a) Compromiso del gobierno para continuar focalizando las operaciones del FISE con los Bancos con base en el mapa de pobreza. b) Es necesaria la consulta previa con los Bancos para efectuar cambios en el mapa.	Antes del primer desembolso, demostrar que se está manteniendo el convenio.	Demostrar que se está manteniendo el convenio.	Demostrar que se está manteniendo el convenio.

Situación actual	Primera Fase	Segunda Fase	Tercera Fase	Cuarta Fase
	Condiciones para presentación al Directorio	Condiciones contractuales (una vez que se hayan cumplido todas las condiciones previas al primer desembolso (marcadas con un asterisco), puede empezar a comprometerse la primera mitad del préstamo)	El cumplimiento implica la elegibilidad para empezar a comprometer la segunda parte del préstamo	El cumplimiento de las condiciones de presentación de informes trimestrales para continuar el compromiso hasta el 100% del préstamo
complementarias: Las acciones del gasto público afectan a los ministerios para servicios adecuados en la infraestructura mejorada por el FISE, lo que garantiza la viabilidad de los servicios.	Acordar vincular la asignación sectorial del FISE a los compromisos de los ministerios de línea correspondientes asignando la prioridad en los presupuestos anuales de mantener normas de calidad mínimas en la infraestructura construida por el FISE.	A base de los lineamientos acordados entre el FISE y el Banco Mundial, presentar, antes del primer desembolso, los términos de referencia para la evaluación del impacto de 1998 (FISE/LSMS98) con respecto a la calidad de los servicios prestados y la viabilidad sostenida de las inversiones.	A base de los resultados de FISE/LSMS98, acordar con el Banco las medidas específicas que habrá que poner en práctica para mejorar la calidad de los servicios prestados y la viabilidad sostenida de las inversiones del FISE.	Poner en práctica las medidas acordadas con el Banco.
La limitada capacidad de los ministerios de línea para las operaciones del FISE se limiten a las redes actuales de salud y educación. Las inquietudes de los ministerios pueden generar que el FISE amplíe las operaciones.	a) Confirmación gubernamental de la política para limitar la expansión de las redes de salud y educación a la disponibilidad presupuestaria de los ministerios de línea. b) Acuerdo para limitar las nuevas operaciones del FISE financiadas por el Banco a la rehabilitación y expansión de las redes actuales de salud y educación.	Antes del primer desembolso, demostrar que se mantienen las decisiones en materia de política.	Demostrar que se mantienen las decisiones en materia de política.	Demostrar que se mantienen las decisiones en materia de política.
Otros programas también de infraestructura social para los pobres.	a) Confeccionar una lista preliminar de áreas de duplicación. b) Acordar los términos de referencia de una consultoría para establecer un plan de acción que racionalice las iniciativas de prestación de servicios.	Antes del primer desembolso, contratar una consultoría a efectos de preparar un plan de acción para racionalizar la inversión en infraestructura social básica.	Poner en marcha el plan de racionalización.	

Situación actual	Primera Fase	Segunda Fase	Tercera Fase	Cuarta Fase
	Condiciones para presentación al Directorio	Condiciones contractuales (una vez que se hayan cumplido todas las condiciones previas al primer desembolso (marcadas con un asterisco), puede empezar a comprometerse la primera mitad del préstamo)	El cumplimiento implica la elegibilidad para empezar a comprometer la segunda parte del préstamo	El cumplimiento de condiciones de presentación de informes trimestrales para continuar el compromiso hasta el 100% del préstamo
<p>Situación: Las asignaciones de las entidades responsables de la infraestructura por el FISE no son suficientes para asegurar una labor adecuada. La iniciativa experimental (mantenimiento) ayudará a resolver el problema mediante los municipios ad hoc y el FISE. Con todo, aún se requiere el esfuerzo adicional de las entidades responsables.</p>	<p>a) Acordar continuar asignando partidas en los presupuestos ministeriales de educación y salud para mantenimiento y describir planes futuros para transferencias al nivel local en el contexto de las estrategias de descentralización de los ministerios.</p> <p>b) Convenir en aplicar una nueva estrategia de mantenimiento a nivel nacional.</p> <p>c) Convenir en asociar las inversiones futuras del FISE al cumplimiento de los compromisos de MED y MINSA.</p>	<p>Antes del primer desembolso:</p> <p>a) Contratar una consultoría para determinar los ajustes institucionales necesarios para adoptar nuevas iniciativas de mantenimiento para las redes básicas de salud y educación.</p> <p>b) Presentar un calendario cuatrienal convenido entre MED, MINSA, MIFIN y FISE para aumentar la asignación presupuestaria de los ministerios para mantenimiento de la infraestructura de salud y educación financiada por el FISE.</p>	<p>a) Implantar cambios institucionales.</p> <p>b) Demostrar que se cumple el calendario; en caso contrario, presentar pruebas de que se han suspendido las inversiones en infraestructura nueva en el sector respectivo.</p>	<p>a) Implantar y mantener los cambios institucionales.</p> <p>b) Demostrar que se cumple el calendario.</p>
<p>Situación: La entidad responsable del INIFOM, es débil, de modo que se ha pedido al FISE que asuma el proceso de largo plazo de fortalecimiento municipal. Como el INIFOM es una institución temporal, se pide al FISE que se comprometa a asumir las funciones permanentes que asuman las entidades vinculadas de modo que se asegure la continuidad de políticas, supervisión y coordinación financiera.</p>	<p>a) Esquematizar un plan para fortalecer el INIFOM (finanzas, sistemas y personal).</p> <p>b) Identificar otras entidades permanentes que finalmente asuman los deberes actualmente asignados al FISE o comprobar que serán contratadas por el FISE.</p>	<p>a) Antes del primer año de ratificado el contrato, contratar una consultoría que se encargue de preparar el plan.</p>	<p>Poner en marcha la primera etapa del plan.</p>	<p>Poner en marcha la primera etapa del plan.</p>
<p>Situación: Ausencia de capacidad institucional o de coordinación para coordinar las medidas de fortalecimiento incluidas en este proyecto.</p>	<p>a) Presentar el proyecto de organización interna del Decreto presidencial que identifica a la entidad responsable de la política social.</p> <p>b) Confirmar el arreglo institucional para medir el impacto político del proyecto.</p>	<p>Dentro de 12 meses de ratificado el contrato, demostrar que se ha creado la entidad responsable de coordinar el componente normativo y que se encuentra en funciones.</p>	<p>Demostrar que la entidad está funcionando de conformidad con los términos convenidos con el Banco.</p>	<p>Demostrar que la entidad está funcionando de conformidad con los términos convenidos con el Banco.</p>

(NI-0061)
MARCO LÓGICO

Resumen	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
breza con énfasis en los grupos más			
imiento sostenido de las condiciones de os grupos más pobres	<p>1.1. Incremento para el final del proyecto del número de estudiantes que concluyen la educación según las normas fijadas por el MED. Estudiantes primarios de 14.500 a 18.000. Estudiantes secundarios de 6.000 a 8.000. Estudiantes técnico/vocacional de 2.000 a 2.500</p> <p>1.2. Incremento en el número de usuarios que reciben atención de salud de acuerdo con las normas del MINSA. Puestos de salud de 425.000 a 592.000. Centros de salud de 326.000 a 450.000. Letrinas de 13.500 a 30.000</p> <p>1.3. Incremento en el número de personas de zonas rurales con acceso a servicios de agua potable de acuerdo con las normas del INAA. En zonas rurales de poca población de 8.000 a 10.000. En zonas rurales con mayor densidad demográfica de 20.000 a 30.000. Entre 20.000 y 30.000 personas utilizan sistemas de eliminación de residuos en sus hogares de acuerdo con las normas del INAA. 40.000 personas con acceso a mejor drenaje pluvial al final del proyecto.</p> <p>1.4. 40.000 personas utilizan los servicios de nuevos mercados construidos en el marco del proyecto.</p> <p>1.5. 20.000 personas con calles pavimentadas para el final del proyecto.</p>	<p>1.1. Indicadores de impacto del FISE, estudios de la encuesta de niveles de vida y estadísticas de los ministerios de línea.</p>	<p>1. La política social coordina la en respaldo de la meta glob</p> <p>2. La tasa de crecimiento econo permite mantener el gasto p</p> <p>3. Continúan las remesas del e menos a los niveles actuales</p> <p>4. Se mantiene la estabilidad p económica.</p> <p>5. Se mantiene el gasto público social.</p>

Resumen	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
	<p>1.6. 1.500 ancianos reciben servicios en albergues mejorados para el final del proyecto.</p> <p>1.7. 50.000 niños reciben servicios en centros mejorados para el final del proyecto.</p> <p>1.8. 20.000 personas utilizan sistemas de eliminación de basura ecológicos para el final del proyecto.</p> <p>1.9. La vida útil de la infraestructura social se incrementa de 5,5 años (sin mantenimiento) a 15 después de la ejecución del proyecto.</p> <p>1.10. 145 gobiernos locales y comunidades cubren por lo menos el 17% de los costos de mantenimiento.</p>		
<p>imiento del contexto de políticas de las nes del FISE.</p>	<p>2.11. Medidas de política:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Se definen los criterios para la renovación del FISE. b) Mejor coordinación entre el FISE y sus contrapartes. c) El FISE continúa utilizando el mapa de pobreza. d) Las asignaciones sectoriales del FISE están vinculadas a los gastos ordinarios. e) El FISE continúa vinculando la expansión de las redes a la disponibilidad presupuestaria. f) Se reduce la duplicación de esfuerzos. g) Se cuenta con un nuevo régimen de mantenimiento nacional. h) Se fortalece el INIFOM. i) Entidad coordinadora de medidas de política en funciones 	<p>Secciones especiales de los informes sobre la marcha de los proyectos elaborados por la entidad coordinadora de políticas.</p>	

Resumen	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
red de infraestructura social.	<p>1.1. 130 escuelas primarias, 26 escuelas secundarias y 10 escuelas vocacionales reconstruidas/reparadas para el final del proyecto.</p> <p>1.2. 56 puestos de salud rehabilitados y 5.000 letrinas construidas o rehabilitadas para el final del proyecto.</p> <p>1.3. 27 proyectos de agua potable en zonas rurales con alta densidad demográfica y 13 en zonas rurales con baja densidad demográfica para el final del proyecto.</p> <p>1.4. 18 conexiones de proyectos de alcantarillado concluidas.</p> <p>1.5. 10 sistemas de drenaje construidos.</p> <p>1.6. 6 mercados construidos.</p> <p>1.7. 30 cuadras de calles pavimentadas.</p> <p>1.8. 10 hogares de ancianos rehabilitados y/o construidos.</p> <p>1.9. 30 programas de reforestación concluidos.</p> <p>1.10. 17 sistemas de eliminación de desechos sólidos.</p> <p>1.11. 150 paquetes de mantenimiento concluidos.</p>	<p>1.1. Informes del FISE sobre la marcha y la supervisión de los proyectos.</p>	<p>1. Los ministerios de línea estatal ejecutan programas de gasto al mejoramiento de los servicios en los sectores más pobres de la población.</p> <p>2. Otros organismos externos participan en el cofinanciamiento del nuevo programa FISE por un total de US\$140 millones.</p> <p>3. Se aprueba la ley de administración pública para reducir la rotación de empleados públicos.</p> <p>4. Se mantiene el valor real de los presupuestos municipales.</p> <p>5. Las autoridades municipales participan activamente en iniciativas piloto.</p> <p>6. Se formula política de descentralización.</p> <p>7. Se define política de desarrollo rural.</p>

Resumen	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
arios de gobiernos locales capacitados en las comunidades locales y a las acciones no gubernamentales en la planificación, operación y mantenimiento de los s del FISE.	<p>2.1. 30 gobiernos municipales capacitados en planificación municipal.</p> <p>2.2. 145 gobiernos municipales capacitados en coordinación de mantenimiento de proyectos.</p> <p>2.3. Los nuevos mecanismos son puestos en práctica por el 75% de los gobiernos locales capacitados al final del proyecto.</p>		
arios capacitados del INIFOM an el proceso de planificación, n y mantenimiento de los proyectos del	<p>3.1. 8 funcionarios del INIFOM capacitados en planificación y mantenimiento de infraestructura social al final del primer año de ejecución del proyecto.</p> <p>3.2. 8 funcionarios del INIFOM capacitados en planificación y administración del ciclo del proyecto al final del tercer año de ejecución del proyecto.</p> <p>3.3. Funcionarios del INIFOM capacitan al 25% de los gobiernos municipales en planificación y mantenimiento de la estructura social al final del proyecto.</p>		3. Se aprueba y se pone en pr adecuadamente la ley de la administración pública.
idades administran el mantenimiento y n en la microplanificación	4.1. Cientos de comunidades participan activamente en las nuevas modalidades.		
a cantidad y la calidad de los servicios	<p>5.1. Comienza a operar en 1999 el sistema dual de administración de proyectos del FISE (tradicional y descentralizado).</p> <p>5.2. Mínimo de 10% de reducción de los días de trabajo que dedica el FISE al trámite de las solicitudes.</p> <p>5.3. Los costos de operación no exceden el 10% de los desembolsos.</p>		
a política social y de la coordinación y n de programas a niveles nacional y gobierno.	<p>6.1. Se acuerdan criterios para renovar el FISE.</p> <p>6.2. Concluye el plan para mejorar la coordinación.</p>	6.1. Sección especial de política de los informes sobre la marcha de los proyectos.	

Resumen	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
	6.3. Se mantiene el acuerdo sobre la herramienta de focalización del FISE. 6.4. Se eleva calidad de los servicios. 6.5. Se mantiene la política de limitar la expansión de la red a la disponibilidad presupuestaria. 6.6. Se completa el plan de acción para reducir la duplicación. 6.7. Se instituye nuevo régimen nacional de mantenimiento. 6.8. Se fortalece el INIFOM. 6.9. La entidad coordinadora de las medidas de política social funciona según los términos acordados con el Banco.		
			1. Se dispone de un número suficiente de personal para capacitación. 2. Pueden comprometerse fondos para ejecución del proyecto. 3. Los ministerios de línea cumplen los acuerdos con el FISE. 4. El INIFOM obtiene recursos suficientes para cumplir su nueva función. 5. Se mantiene la demanda de servicios.
solicitudes de rehabilitación de infraestructura social	1.1. Determinar los requisitos de preinversión. 1.2. Seleccionar y contratar servicios de supervisión. 1.3. Monitorear la ejecución de las obras. 1.4. Establecer prioridades y definir el calendario de las actividades de capacitación en áreas relativas al desarrollo municipal, mejoras en el ciclo del proyecto y ejecución de las medidas de política. 1.5. Diseñar un sistema descentralizado para la administración del proyecto. 1.6. Sustituir, rehabilitar edificios de escuelas primarias, secundarias y vocacionales técnicas. 1.7. Sustituir, rehabilitar y suministrar mobiliario básico a centros y puestos de salud.	Solicitudes de desembolsos e informes sobre la marcha de los proyectos.	

Resumen	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
el ciclo del proyecto.	<p>2.1. Se contrataron 8 consultores para capacitación en desarrollo municipal.</p> <p>2.2. Se contrataron 23 consultores para mejorar la puesta en práctica de medidas de política.</p> <p>2.3. Diseñar talleres y seminarios para funcionarios de los ministerios de línea, funcionarios del gobierno local y comunidades locales para mejorar su participación.</p>		
práctica las medidas de política. Se on 4 consultores para mejorar la n práctica de las medidas de política.	<p>3.1 Se contratan cuatro consultorías para perfeccionar la implantación de políticas.</p> <p>3.2 Se formulan y se mantienen las decisiones de política.</p> <p>3.3 Se crea la entidad coordinadora y entra en funciones.</p>		

PROCUREMENT PLAN

Main Procurement	Financing %			Procurement method	Pre-Qualification	Expected SPM Publication Date
	IDB	OPEC	Local			Semester - Year
A. Social Infrastructure Projects Total Cost: US\$ 49.04 million This is a demand-driven global component such that allocations by sector and numbers of projects cannot be determined ex-ante.						
(i) <u>Works</u> : estimated at 88.5% of total	80.6	6.0	13.4	DC up to US\$50,000 PCB from \$50,000 to \$150,000 LCB from \$150,000 to \$1,000,000 ICB above \$1,000,000	No	
(ii) <u>Consulting Services</u> (for preinvestment and supervision): Estimated at 10% of total	80.6	6.0	13.4	DC up to \$50,000 PCB from US\$50,000 to \$200,000 ICB above \$200,000	No	
(iii) <u>Goods</u> : Estimated at 1.5% of total	80.6	6.0	13.4	DC up to \$50,000 PCB from \$50,000 to \$150,000 LCB from \$150,000 to \$1,000,000 ICB above \$1,000,000	No	
b. Consultancies Total Cost: \$1,8 million (I) Municipal Development (\$675,000) 3 Consultancies for 30 municipalities (microplanning). 3 Consultancies for 30 municipalities (project administration). 1 Consultancy for 145 municipalities (preventive maintenance). 1 Consultancy for the development of pilot projects for community leaders	83.3	16.7	0	PCB up to \$200,000 ICB above \$200,000	No	

Main Procurement	Financing %			Procurement method	Pre-Qualification	Expected SPM Publication Date
	IDB	OPEC	Local			Semester - Year
(II) Project Cycle (\$830,000) 1 Consultancy for developing projects in the Atlantic Region. 1 Consultancy for gender incorporation in FISE processes. 1 Consultancy for incorporation of environmental considerations in FISE procedures. 1 Consultancy for impact monitoring implementation. 1 Consultancy for improving methodologies of potable water and sewerage. 1 Consultancy to develop methodologies for evaluation of shelters for the aged. 17 Consultancies to improve stages of project cycle (promotion, evaluation, follow up and control, information systems, auditing, finance and administration).	83.3	16.7	0	PCB up to \$200,000 ICB above \$200,000	No	
(III) Outreach (\$195,000) 1 Consultancy for organizing communities 1 Consultancy to improve attention to the Atlantic Region 1 Consultancy to incorporate more social projects in the menu	83.3	16.7	0	PCB up to \$200,000 ICB above \$200,000	No	
(III) Policy implementation (\$100,000) 1 Consultancy to propose criteria to govern future extensions of the FISE 1 Consultancy to improve rationalization across public entities. 1 Consultancy to institutionalize national maintenance regime	83.3	16.7	0	PCB up to \$200,000 ICB above \$200,000	No	

Legend:

DC: Direct Contracting ^{1/}
 PCB: Private Competitive Bidding ("Concurso de Precios")
 LCB: Local Competitive Bidding
 ICB: International Competitive Bidding ^{2/}

^{1/} Direct contracting will only be allowed in rural areas that are difficult to access. Only 12% of the total amount of the financing may be procured using this modality.

^{2/} Under the current Operating Regulations, the maximum project size is US\$400,000 so no individual contracts will exceed this amount. There is, however, the intention to increase the maximum project size to US\$1.0 million which will automatically increase the potential size of contracts.

Original firmado
RGII-NI091P
NI-0061
Original: español

PROYECTO DE RESOLUCION

NICARAGUA. PRESTAMO ____/SF-NI A LA REPUBLICA DE NICARAGUA
(Programa de Inversiones en Infraestructura Social, Etapa IV)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Nicaragua, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa de Inversiones en Infraestructura Social, Etapa IV. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$50.000.000 o su equivalente en otras monedas, excepto la de Nicaragua, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.