

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **NICARAGUA**

### **PROGRAMA SECTORIAL SOCIAL DE APOYO A LA ERCERP**

**(NI-0183)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Gustavo Zuleta (RE2/SO2), Jefe de Equipo; Claudia Uribe (RE2/SO2); Marie Gaarder (RE2/SO2); Catalina Gómez (RE2/SO2); Sheyla Silveira (RE2/SO2); Edmundo Quintanilla (COF/CNI); y Javier Cayo (LEG/OPR).

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| Resumen del Proyecto.....  | 1  |
| I. Marco de referencia .....   | 2  |
| A. Entorno macroeconómico.....                                       | 2  |
| 1. Panorama reciente .....   | 2  |
| 2. Perspectivas económicas .....                                     | 4  |
| B. La situación social .....   | 5  |
| 1. La situación de pobreza.....                                      | 5  |
| 2. La ERCERP.....  | 6  |
| 3. El gasto público en superación de pobreza .....                   | 7  |
| 4. Los desafíos de los sectores sociales .....                       | 8  |
| C. Estrategia del país.....  | 10 |
| D. Estrategia del Banco .....  | 11 |
| E. Justificación del Programa .....                                  | 13 |
| II. El Programa .....  | 14 |
| A. Objetivos y descripción .....                                     | 14 |
| B. Estructura del Programa .....                                     | 14 |
| 1. Contexto macroeconómico.....                                      | 14 |
| 2. Acciones estratégicas en los sectores sociales .....              | 15 |
| 3. Protección presupuestaria de programas sociales prioritarios..... | 17 |
| C. Costo y financiamiento.....                                       | 20 |
| III. Ejecución del Programa .....                                    | 21 |
| A. Prestatario y organismo ejecutor .....                            | 21 |
| B. Ejecución y administración del Proyecto .....                     | 21 |
| C. Período de ejecución, montos y calendario de desembolsos .....    | 22 |
| D. Condiciones para tramitación de los desembolsos .....             | 23 |
| E. Seguimiento y evaluación del Programa .....                       | 23 |
| F. Carta de política.....  | 24 |
| G. Elegibilidad de gastos.....                                       | 24 |
| H. Auditoría externa .....   | 24 |
| I. Inspección y vigilancia .....                                     | 25 |
| IV. Viabilidad y riesgos .....                                       | 25 |
| A. Viabilidad .....  | 25 |
| B. Impacto socio ambiental.....                                      | 26 |
| C. Beneficios .....  | 27 |
| D. Riesgos .....   | 28 |
| V. Matriz de Política.....   | 29 |

## APÉNDICE

### Proyecto de Resolución

| Referencias electrónicas   |   |
|--|---|
| Datos socioeconómicos básicos  | <a href="http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata">http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata</a> |
| Cartera en ejecución   | <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=588118">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=588118</a>                   |
| Programa tentativo de préstamos  | <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=588127">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=588127</a>                   |
| Información disponible en los archivos de RE2/SO2                                | <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=571453">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=571453</a>                   |
| Anexo I. Síntesis Comparativa  | <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=598326">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=598326</a>                   |
| Anexo II. Programas Presupuestarios Prioritarios                                 | <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=598451">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=598451</a>                   |
| Anexo III. Indicadores Intermedios para el Seguimiento y Evaluación del Programa | <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=598500">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=598500</a>                   |
| Anexo IV. Carta de Política  | <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=608600">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=608600</a>                   |
| Anexo V. Medios de Verificación  | <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=609071">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=609071</a>                   |

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

|           |   |
|-----------|---|
| BCN       | Banco Central de Nicaragua  |
| BID       | Banco Interamericano de Desarrollo                                      |
| COF/CNI   | Representación del Banco en Nicaragua                                   |
| ERCERP    | Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza    |
| ESS       | Enfoque Sectorial de Salud  |
| FMI       | Fondo Monetario Internacional   |
| FOE       | Fondo para Operaciones Especiales                                       |
| GON       | Gobierno de Nicaragua   |
| HIPC      | Países Pobres Altamente Endeudados (por sus siglas en inglés)           |
| LAF       | Ley de Administración Financiera  |
| MECD      | Ministerio de Educación, Cultura y Deportes                             |
| MHCP      | Ministerio de Hacienda y Crédito Público                                |
| MIFAMILIA | Ministerio de la Familia  |
| MINSA     | Ministerio de Salud   |
| ODM       | Objetivos de Desarrollo del Milenio                                     |
| PAININ    | Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense                   |
| PBSS      | Paquete Básico de Servicios de Salud                                    |
| PCT       | Plan Común de Trabajo   |
| PIB       | Producto Interno Bruto  |
| PINE      | Programa Integral de Nutrición Escolar                                  |
| PND       | Plan Nacional de Desarrollo   |
| PNS       | Política Nacional de Salud  |
| PRGF      | <i>Poverty Reduction and Growth Facility</i>                            |
| RAAN      | Región Autónoma Atlántica Norte   |
| RAAS      | Región Autónoma Atlántica Sur   |
| RD-ALCAC  | Acuerdo de Libre Comercio con la República Dominicana y América Central |
| RPS       | Red de Protección Social  |
| SECEP     | Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia               |
| SIGFA     | Sistema de Información Gerencial Financiero y Administrativo            |
| SILAIS    | Sistemas Locales de Atención Integral de Salud                          |
| SPNF      | Sector Público No Financiero  |

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**NICARAGUA**  
**PROGRAMA SECTORIAL SOCIAL DE APOYO A LA ERCERP**  
**(NI-0183)**

| <b>Términos y Condiciones Financieras</b>  |                         |          |                                      |   |
|--|-------------------------|----------|--------------------------------------|---|
| Prestatario: República de Nicaragua  |                         |          | Plazo de amortización:               | 40 años                                       |
| Organismo Ejecutor: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)  |                         |          | Período de gracia:                   | 10 años                                       |
|  |                         |          | Desembolso:                          | Máximo 24 meses                               |
| <b>Fuente</b>  | <b>Monto (millones)</b> | <b>%</b> | Tasa de interés:                     | 1% durante período de gracia y 2% en adelante |
| BID (FOE)  | US\$30,0                | 100,0    | Comisión de inspección y vigilancia: | 1%  |
| Local  | US\$ 0,0                | 0,0      |                                      |   |
| Total  | US\$30,0                | 100,0    | Comisión de crédito:                 | 0,5%  |
|  |                         |          | Moneda:                              | Dólares de EEUU                               |
| <b>Esquema del Proyecto</b>  |                         |          |                                      |   |
| <p><b>Objetivo del proyecto:</b> El objetivo general de la operación es contribuir a que Nicaragua tenga mayores posibilidades de lograr las metas de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en los sectores sociales, mediante el impulso de un conjunto de acciones de políticas y la protección presupuestaria de programas sociales prioritarios que amplíen y mejoren la cobertura de educación primaria, la atención de salud básica y la atención integral especialmente dirigida hacia la niñez menor de seis años más vulnerable del país.</p> <p><b>Condiciones contractuales especiales:</b> Las condiciones contractuales para los desembolsos del Programa están integradas en tres áreas de políticas: (i) contexto macroeconómico estable; (ii) acciones estratégicas en los sectores sociales de educación, salud y protección social; y (iii) protección presupuestaria de programas sociales prioritarios. El detalle específico de las condiciones contractuales para cada uno de los dos tramos de desembolsos se encuentra en los párrafos 2.3 al 2.24 de este documento y en la Matriz de Política del Programa (véase Capítulo V). Adicionalmente, la presentación de los Convenios de Ejecución y Cooperación correspondientemente firmados será una condición contractual especial para la elegibilidad del primer tramo de desembolso (véase párrafo 3.6).</p> <p><b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.</p> <p><b>El proyecto es coherente con la Estrategia de País:</b> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p><b>El proyecto califica como:</b> SEQ <input checked="" type="checkbox"/> PTI <input type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> Geográfica <input type="checkbox"/> % de beneficiarios <input type="checkbox"/></p> <p><b>Fecha verificación del CESI:</b> 19 de agosto de 2005.</p> |                         |          |                                      |   |

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Entorno macroeconómico<sup>1</sup>

#### 1. Panorama reciente

- 1.1 En los últimos dos años la política económica del Gobierno de Nicaragua (GON), se ha desarrollado en el marco del plan financiero, diseñado en el *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en diciembre de 2002. Durante 2003, el país cumplió con las metas acordadas de crecimiento, estabilidad macroeconómica y lucha contra la pobreza, lo que le permitió en enero de 2004 acceder al punto de culminación de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), representando la condonación del 72% del endeudamiento externo total, en términos del valor presente neto a fines de 2002. En virtud de ello, la comunidad internacional otorgó en 2004, alivio completo por US\$124,4 millones, de los cuales un 76,2% fue destinado a lograr una mayor cobertura de servicios sociales, siendo educación y salud los que absorbieron la mayor parte de este alivio, aunque el mismo no significó un incremento porcentual en su participación en el presupuesto.
- 1.2 Uno de los principales componentes del Programa con el FMI, es la reducción de los desequilibrios fiscales, por lo que se han adoptado diferentes medidas tendientes a aumentar los ingresos tributarios, reducir el gasto público corriente, y mejorar el perfil de la deuda pública. En 2003 se dieron los primeros pasos, implementándose la Ley de Equidad Fiscal, por la que se aumentó la base imponible y la tasa del impuesto a la renta, se eliminaron algunas exoneraciones al impuesto al valor agregado, se estableció un impuesto a los activos de las empresas, como pago a cuenta del impuesto a la renta empresarial, y se implementaron medidas para hacer más eficiente la recaudación en el servicio de aduanas. Durante el 2005, fue aprobada una ley complementaria que profundizó las medidas adoptadas en 2003, mejorando el resultado fiscal.
- 1.3 En 2004, los ingresos tributarios reales crecieron un 10% respecto de 2003, llegando a representar 16,3 puntos del Producto Interno Bruto (PIB), frente a 15,8 en 2003 y 14,2 en 2002. A la vez, los gastos totales del gobierno han disminuido hasta ubicarse en 21% del PIB en 2004, como consecuencia de un menor pago de intereses y del efecto inicial de medidas aprobadas en 2003 para favorecer la transparencia y eficiencia del gasto público, tales como la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, La Ley General de Deuda Pública y el fortalecimiento del Sistema de Información Gerencial Financiero y Administrativo (SIGFA).
- 1.4 Como resultado de estas medidas de disciplina fiscal y de racionalidad del gasto público, en el 2004 se generó un ahorro primario (es decir, sin contar el pago de intereses) del Gobierno Central, equivalente a 2,5% del PIB. El balance operacional (luego de intereses) fue un superávit de 0,4% del PIB. Esta situación

---

<sup>1</sup> Esta sección sintetiza parte de los contenidos del Informe Anual 2004 del Banco Central de Nicaragua (BCN) y del Informe de Situación Económica y Perspectivas 2004, publicado por la Región 2 del Banco.

de mejora en los balances del Gobierno Central permitió que el financiamiento interno neto del mismo fuera negativo, teniendo un impacto positivo en la economía. Después de donaciones, el déficit fiscal del Gobierno Central fue de 2,2% del PIB (frente a 2,8% en 2003).

- 1.5 El déficit fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) antes de donaciones fue de 4,9% del PIB y se financió principalmente con donaciones, las que representaron 3,6 puntos del PIB y reflejan la alta dependencia de la cooperación externa. Después de donaciones, el déficit fiscal del SPNF fue de 1,3% del PIB en 2004, frente a 2,2% en 2003. Al cierre de esta brecha fiscal, contribuyeron también de manera importante los desembolsos de organismos multilaterales, por el orden de 6% del PIB y que compensaron el financiamiento interno negativo. Para el 2004, por ejemplo, los desembolsos del Banco considerados en el marco de financiamiento del PRGF alcanzaron los US\$120 millones.
- 1.6 De esta manera, la reducción de los desequilibrios fiscales durante 2003 y 2004, a través de un mayor ahorro primario, más el alivio de la deuda derivado de la iniciativa HIPC y la disponibilidad de financiamiento externo (donaciones y crédito multilateral), le permitió al gobierno estimular y apoyar la fase de expansión del producto por la que atraviesa el país y potenciar el favorable entorno externo, aumentando la inversión en infraestructura y sosteniendo el gasto en lucha contra la pobreza que se analiza más adelante en este documento. A su vez, la menor necesidad de financiación del fisco, permitió a las autoridades del Banco Central de Nicaragua (BCN) continuar con una política monetaria flexible que busca reducir la deuda interna y proveer liquidez a la economía, en un contexto de relativa estabilidad macroeconómica y menores tasas de interés.
- 1.7 Como principal resultado de esta política macroeconómica, en 2004 se observó un crecimiento del PIB de 5,1%, lo que se compara favorablemente con el crecimiento de 2,3% en 2003 y 1,0% en 2002. Este crecimiento es explicado fundamentalmente por el dinamismo del sector exportador de productos primarios y la recuperación de la demanda interna, especialmente por un aumento en la inversión y un mayor consumo privado con fuente en mayores remesas familiares y disponibilidad de crédito. A su vez, la inflación se ubicó a fines de 2004 en 9,3% que representa una cifra superior a la del año anterior y a la inflación programada a inicios del año por el BCN (6,5%), siendo explicada principalmente por el aumento en los precios internacionales del petróleo y su efecto sobre los combustibles, el transporte y la generación de energía que afecta a todos los sectores de la economía.
- 1.8 No obstante los logros alcanzados, el panorama político se complicó hacia finales de 2004 y a inicios de 2005 cuando se congeló el PRGF, complicándose la aprobación de las reformas estructurales pendientes acordadas con el FMI. Sin embargo, en octubre de 2005 se alcanzó un acuerdo político en virtud del cual fue posible avanzar la legislación pendiente y permitió al gobierno tomar las medidas correctivas necesarias para retomar el curso del programa económico, incluyendo ajustes al presupuesto 2005 y la aprobación de un presupuesto 2006 que no aumenta el déficit fiscal y protege el gasto en pobreza, al tiempo que se logró la

aprobación del Acuerdo de Libre Comercio con la República Dominicana y América Central (DR-ALCAC).

- 1.9 Una misión del FMI visitó el país entre el 14 y 23 de noviembre de 2005, realizando la revisión de los avances del PRGF tras la cual, en razón de los buenos resultados verificados, recomendó a su Directorio que se concediera una extensión técnica del mismo hasta febrero de 2006, dándole oportunidad al país para completar las reformas en trámite. A finales de diciembre, el GON presentó al Fondo una carta de intención con la solicitud de extensión del programa hasta diciembre de 2006, exponiendo su programa económico y la agenda de reformas a llevarse a cabo en 2006. En la carta se establecen nuevas metas indicativas y las autoridades se comprometen a avanzar en los temas que quedaron pendientes el año pasado, principalmente en lo relacionado al Código Tributario, introducción de una regla fiscal, revisión del régimen de pensiones, proceso de descentralización y reformas al sector de energía. El pasado 18 de enero el Directorio del FMI decidió extender el PRGF hasta diciembre de 2006, dada la evaluación satisfactoria del programa propuesto por el gobierno, y el compromiso mostrado por el ejecutivo en mantener un adecuado ambiente macroeconómico y seguir adelante con la agenda de reformas.
- 1.10 De acuerdo con las proyecciones oficiales preliminares, durante 2005 los indicadores macroeconómicos continuaron mostrando resultados positivos, estimándose un crecimiento del PIB en torno al 4% en línea con la tendencia a la desaceleración en la economía global y como consecuencia del desmejoramiento en el clima general de negocios ocurrido por la tensión política. Una de las excepciones habría sido la tasa de inflación, la que con una estimación de 9,6% supera la meta prevista y está levemente por sobre el nivel alcanzado en 2004, explicada básicamente por el alza sostenida de los precios del petróleo.

## **2. Perspectivas económicas**

- 1.11 El programa económico para 2006, consignado en la extensión del PRGF con el FMI, mantendrá un adecuado marco macroeconómico, en el que el gobierno privilegiará la consolidación fiscal, el control de la inflación y el trámite legislativo de una agenda de reformas. Las reformas más importantes se relacionan con la presentación a la Asamblea de un proyecto de ley que introduciría una regla fiscal, arreglos al Código Tributario, la presentación de un proyecto de reforma al sistema de pensiones, la profundización de la descentralización pasando mayores responsabilidades de gasto a las municipalidades, y nuevos proyectos de ley que fortalecerán el sector financiero.
- 1.12 La economía se beneficiaría de mayor inversión privada, tanto externa como interna, estimulada por el incentivo que representa la aprobación del RD-ALCAC y la mejora en el clima político. Estimaciones preliminares calculan un crecimiento del PIB en 2006 en el rango de 3,5 - 4%. Sin embargo, la campaña electoral de cara a las elecciones generales que se celebrarán en noviembre, podría incorporar notas de incertidumbre, que podrían reducir las expectativas de inversión y crecimiento.



- 1.13 El sector externo, pese a la desaceleración de la economía mundial, seguirá siendo pilar fundamental del crecimiento del país. Se estima que las exportaciones crecerán en cerca de 13%. Sin embargo, las importaciones seguirán aumentando (11%), reflejando el auge en la inversión, el crecimiento de la economía y el aumento en el ingreso disponible de las familias producto del incremento en las remesas familiares (12,3%). El país seguirá teniendo desequilibrios externos que, no obstante, se financiarán adecuadamente por los flujos de capital provenientes de las remesas, las donaciones y la inversión extranjera.
- 1.14 En el campo fiscal, en 2006 se contará con techos en el presupuesto y un nuevo marco otorgado por la aprobada Ley de Administración Financiera (LAF). El presupuesto 2006 ya aprobado tiene en cuenta los mayores ingresos tributarios que está reportando el gobierno, los mayores gastos previstos por la implementación de diferentes reformas y los gastos que se deriven de la implementación del RD-ALCAC, de las elecciones y de los subsidios aprobados a la energía eléctrica y a los transportistas. El nuevo marco legal que impone la LAF, permitirá una mejor asignación del gasto, y asegurará la financiación de los programas que considere prioritarios.
- 1.15 En síntesis y después de superar las dificultades políticas, el GON ha tomado las medidas correctivas necesarias para garantizar un mejor marco macroeconómico en el mediano plazo. Estas medidas incluyen la aprobación de un presupuesto 2006 que no aumenta el déficit fiscal y está en concordancia con lo acordado en el programa económico con el FMI, y la aprobación de importantes reformas estructurales, también consideradas en el PRGF. Dicho esfuerzo se ve reflejado en la decisión del FMI de extender el programa hasta diciembre de 2006.

## **B. La situación social**

### **1. La situación de pobreza**

- 1.16 De acuerdo con el Reporte de Pobreza 2003 del Banco Mundial, Nicaragua ha logrado un progreso significativo en la reducción de la pobreza durante la última década, a pesar de ser uno de los países más pobres y menos desarrollados de América Latina. La pobreza y la extrema pobreza disminuyeron sistemáticamente desde 1993 a 1998 y nuevamente en 2001, en las áreas rurales y en el ámbito nacional. La pobreza como un todo, disminuyó de 50,3% de la población en 1993, a 45,8% en 2001, mientras que la extrema pobreza cayó de 19,4% de la población a 15,1% en el mismo período. Tal tendencia decreciente en los indicadores de pobreza ha sido más acelerada en el período 1998-2001 en comparación con el período 1993-1998.
- 1.17 No obstante y según el mismo informe, la pobreza continúa siendo abrumadoramente rural y con gran concentración de población indígena. Más de dos tercios de los habitantes rurales son pobres comparados con menos de un tercio en áreas urbanas. Asimismo, más de un 25% de los habitantes en zonas rurales son de extrema pobreza, versus, cerca de un 6% de los residentes urbanos.

## **2. La ERCERP**

- 1.18 Como un marco estratégico de políticas y programas de mediano plazo enfocadas a lograr el desarrollo económico y social del país para la reducción de la pobreza, Nicaragua aprobó la ERCERP en agosto de 2001 bajo el liderazgo técnico de la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia (SECEP). La ERCERP tiene los siguientes cuatro pilares estratégicos: (i) el crecimiento económico; (ii) la inversión en el capital humano de los pobres, priorizando las acciones enfocadas a mejorar la cobertura, calidad e integración de los servicios de educación pública, salud y nutrición de la población, principalmente en las áreas rurales; (iii) la protección a los grupos vulnerables, tanto los afectados por desastres naturales como aquellos con problemas físicos o familiares; y (iv) la gobernabilidad y desarrollo institucional.
- 1.19 La ERCERP tiene diez objetivos principales, los cuales están alineados directamente con los ODM y han sido operacionalizados a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), presentado en el 2004, con el objetivo de alcanzar el crecimiento económico a tasas altas y sostenidas, mediante el apoyo al desarrollo local y a los conglomerados productivos, a través del desarrollo del capital humano y protección social, el desarrollo de la gobernabilidad democrática con amplia participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, equidad y la continua modernización del estado. Sobre una línea de base a 1994, la mayoría de estas metas han sido definidas para el 2015 e incluyen los siguientes compromisos: (i) reducir a la mitad la proporción de personas que viven en pobreza extrema; (ii) reducir la tasa de mortalidad infantil y la mortalidad de niños menores de cinco años en dos terceras partes; (iii) reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes; (iv) ofrecer educación primaria al 90% de los niños en edad escolar; (v) garantizar el acceso a los servicios de salud reproductiva a las personas de edades apropiadas; (vi) implementar una estrategia de desarrollo sostenible para el año 2005; (vii) reducir la desnutrición crónica al 7% de la población; (viii) incrementar la cobertura del servicio de agua potable al 100% de la población; (ix) incrementar la cobertura de saneamiento al 95% de la población; y (x) reducir la tasa de analfabetismo al 10% de la población. Para algunos de estos indicadores, el PND ha establecido metas e indicadores intermedios con el fin de poder hacer un adecuado monitoreo de los avances.
- 1.20 Como avances a diciembre de 2004 en algunas de estas metas, el Tercer Informe de Avance de la ERCERP menciona que la tasa neta de escolarización de primaria ha logrado cumplir la meta de 82% para ese año y que se compara favorablemente con el 75% registrado en 1998, año de inicio de la ERCERP, pero registra una caída de los porcentajes de coberturas alcanzados en 2002 y 2003, 84,7% y 83,5%, respectivamente. Por su parte, la mortalidad infantil registró un valor de 30 por cada 1.000 nacidos vivos y se compara favorablemente con la meta de 32 por cada 1.000 nacidos vivos para el 2004, siendo también favorable su comparación con las 40 muertes de menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos, registradas en 1998. En cuanto a la evolución de los indicadores intermedios de cobertura, dicho informe destaca que de 19 indicadores a los cuales se les dio seguimiento, sólo seis

cumplieron las metas programadas para 2004, observándose los incumplimientos en el sector salud, particularmente con las metas de coberturas de controles preventivos y de inmunizaciones. Este incumplimiento podría explicarse por una combinación de factores: (i) las debilidades institucionales estructurales de los sectores sociales que impactan en la eficiencia y eficacia de las intervenciones; (ii) el estancamiento de las partidas presupuestarias destinadas a estos sectores que se han mantenido constantes en relación al PIB durante el último lustro; y (iii) el crecimiento poblacional que agrega demanda de servicios, agravando los déficit aquí señalados.

### **3. El gasto público en superación de pobreza**

- 1.21 Durante 2004, el monto total del gasto para reducción de pobreza ascendió a 12,3% del PIB (US\$559,6 millones), superior en 0,7% del PIB (US\$54,1 millones) al programa acordado con el FMI y representa aproximadamente un 48,1% del gasto primario del sector público no financiero<sup>2</sup>. Lo anterior, se compara favorablemente con las cifras de 2002 y 2003, donde el gasto en pobreza alcanzó al 10,2% y 11,4% del PIB, respectivamente. El 61,9% de este gasto constituyó un gasto de capital al alcanzar un nivel récord de US\$346,5 millones. A su vez, la inversión en capital humano dentro del gasto en pobreza, continúa siendo la prioridad número uno dentro del presupuesto, alcanzando en 2004 una inversión de US\$270,6 millones (48,4% del total).
- 1.22 En el sector educación se destacan los proyectos dirigidos a la ampliación de la cobertura en educación básica, la rehabilitación y construcción de infraestructura escolar, el mejoramiento de la calidad de la educación y el programa de alfabetización y educación básica para adultos. Por su parte, los recursos asignados al sector salud estuvieron destinados a mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de atención primaria, así como a la modernización de la red hospitalaria. En lo concerniente a la evolución de los programas de protección social, los recursos estuvieron dirigidos a expandir los Programas de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ) y la Red de Protección Social (RPS).
- 1.23 Con relación a las fuentes de financiamiento, los recursos externos continúan siendo determinantes en la estrategia de reducción de la pobreza, mostrando un mayor dinamismo durante el período 2003-2004. El 72,6% del gasto en pobreza de 2004 fue financiado con recursos externos (US\$406,4 millones), incluyendo el alivio a HIPC (22,2% del gasto en pobreza). Esta importancia de las fuentes externas se explica por la disponibilidad de los organismos multilaterales y la cooperación bilateral para el apoyo a proyectos de inversión en capital humano como los descritos, la rehabilitación de caminos y carreteras, la reactivación productiva rural y la introducción del sistema de alcantarillado sanitario y agua potable, entre otros. Por su parte, las fuentes internas de financiamiento del gasto

---

<sup>2</sup> El gasto para reducción de pobreza representa los recursos públicos destinados al financiamiento de la ERCERP, especialmente el gasto dirigido a infraestructura de servicios básicos, la red de protección social, educación básica y salud primaria.

en pobreza mantuvieron su ritmo programado para 2004, alcanzando niveles de US\$153,2 millones.

- 1.24 Las fuentes de financiamiento externas del gasto en pobreza han venido reflejando cambios desde el 2002. El aumento registrado en los préstamos ha compensado en parte la reducción de las donaciones, de tal manera que al finalizar el 2004 los préstamos experimentaron un incremento del 0,9% del PIB, mientras que las donaciones cayeron en 0,2% del PIB. Los recursos derivados del HIPC también han venido creciendo, proviniendo la mayor parte de los organismos multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Centroamericano de Integración Económica) y del Club de París.
- 1.25 Es importante señalar que con estas dimensiones y con la velocidad con que se puede aumentar el gasto en pobreza bajo el acuerdo con el FMI, no se lograría cumplir con algunas de las metas sociales de la ERCERP y los ODM en los tiempos previstos. De hecho, estimaciones recientes de la SECEP sitúan la brecha financiera de recursos para lograr estas metas en educación y salud en alrededor de US\$835 millones para el período 2004-2015, considerando las actuales disponibilidades presupuestarias y las rigideces en la composición del gasto público. En estas condiciones, los nuevos recursos en el presupuesto de sectores clave como salud, educación y protección social que podrían provenir de fuentes externas como donaciones, condonación de deuda y préstamos concesionales, deberían destinarse prioritariamente al incremento de la cobertura de los programas focalizados en la atención de los pobres, de manera de contar con mayor posibilidad de lograr dichas metas.

#### **4. Los desafíos de los sectores sociales**

- 1.26 **Educación.** Nicaragua ha avanzado en mejorar su sistema educativo, sin embargo, todavía no tiene el ritmo necesario para alcanzar la cobertura universal en primaria para 2015, meta a la que se ha comprometido en el marco de la ERCERP y de los ODM. Un diagnóstico reciente del estado actual de la educación señala los grandes desafíos que aún enfrenta el sector. En términos de coberturas, éstas alcanzan tan solo el 30,7% en preescolar, el 83,5% en primaria y el 40% en secundaria. Esto, en términos absolutos representa casi 800 mil jóvenes en edad escolar fuera del sistema educativo en todos sus niveles<sup>3</sup>.
- 1.27 Uno de los grupos más afectados por la falta de cobertura es la población de seis años, cuyo porcentaje en el sistema educativo alcanzó tan solo el 60,4% en 2004. Esta cifra representa aproximadamente 57 mil niñas y niños no inscritos en preescolar y tampoco en primaria. En parte, este grupo poblacional no está escolarizado porque el reglamento de primaria establece el requisito de haber cursado preescolar para ingresar a primer grado para los menores de siete años. Esto, combinado con una oferta insuficiente en el nivel preescolar, ha resultado en la marginación de muchos niños de esa edad del sistema escolar. Se anticipa que de seguir la tendencia actual en términos de crecimiento del sistema y de la tasa de

---

<sup>3</sup> Plan Común de Trabajo (PCT) 2005-2008, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD).

crecimiento poblacional, la tasa de cobertura de primaria desmejore en más de 12 puntos porcentuales hacia el 2015 de no mediar acciones concretas por revertir esta tendencia en el ámbito de la oferta educativa.

- 1.28 Por otra parte, el sistema enfrenta también grandes desafíos en términos de calidad que también inciden en la progresión y retención de los jóvenes en el sistema. El Plan Común de Trabajo (PCT) estima que tan solo el 41% de los niños que ingresan a primer grado logran terminar el ciclo de primaria en los seis años previstos, y que de estos tan solo 30% demuestra haber obtenido las competencias esperadas en español y el 12% en matemática. A su vez, las dificultades son mayores en primer grado, en donde para los 164.674 estudiantes entre 6 y 7 años que se matricularon el 2004, sólo se promovió un aproximado del 60%. Lo anterior, se explica en parte por la inadecuada preparación del cuerpo docente, ya que se estima que un 35% de los docentes del país son empíricos, o sea no tienen formación como docentes profesionales, concentrándose en el nivel primario de los municipios y regiones más pobres del país. Tal situación profundiza las brechas existentes entre los grupos con mayores privilegios económicos y los más pobres, en términos de logro educativo.
- 1.29 Para enfrentar estos desafíos, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) deberá, desde sus instancias centrales, departamentales y municipales, orientar sus esfuerzos en fomentar la demanda educativa y en generar la capacidad dentro del sistema para atender con adecuados niveles de calidad a la población actualmente fuera de la escuela. Sin perder una visión de largo plazo, se considera que el MECD podría adelantar acciones estratégicas en el corto plazo, que sienten las bases para enfrentar los problemas aquí señalados. Por ejemplo, entre otras acciones relevantes se encuentran normar y promover el ingreso oportuno (niños y niñas de seis años) a la primaria, establecer como requisito que los primeros grados sean atendidos por docentes titulados, y fortalecer la capacidad de los departamentos y municipios para planificar y gestionar el aumento de coberturas.
- 1.30 **Salud.** A pesar de los avances modernizadores logrados por el sector salud en los últimos años, sintetizados en la aprobación de la Ley General de Salud y su reglamentación aprobada en 2003, el país presenta bajas posibilidades de cumplir con las metas de la ERCERP y los ODM acordados para el 2015, en el ámbito de la salud materna e infantil. Esto se debe a que todavía subsisten importantes problemas de cobertura de servicios básicos de salud para la población pobre, especialmente de zonas rurales, con concentración de población indígena y en zonas urbano-marginales, situación que se traduce en un alto perfil de morbi-mortalidad por causas evitables y prevenibles. Se estima que alrededor de unas 900 mil personas carecen de cobertura básica de salud o tienen un acceso limitado a la atención primaria de salud.
- 1.31 Este desafío de extensión de cobertura hacia la población pobre, también abre importantes retos de gestión para asegurar que la población objetivo, efectivamente pueda recibir el paquete de servicios básicos de salud con estándares satisfactorios de calidad y se logren los resultados buscados, especialmente en la reducción de la morbi-mortalidad materna e infantil. Estos retos exigen un conjunto de normativas

iniciales que ayuden a estandarizar ciertos aspectos clave del proceso, como los criterios de focalización y la aprobación del Paquete Básico de Servicios de Salud (PBSS) que se brindará a la población objetivo, así como la necesidad de abrirse a la complementación entre los esfuerzos públicos y privados en salud para lograr la cobertura de la población rural más aislada del país.

- 1.32 **Protección social.** Finalmente, el principal desafío para el Ministerio de la Familia (MIFAMILIA) es lograr una verdadera articulación de la gestión presupuestaria, operativa y administrativa-financiera de sus programas relevantes, con el fin de generar una ejecución más coordinada y eficiente de sus intervenciones, particularmente de aquellas dirigidas a la población más vulnerable del país representada, por ejemplo, por cerca de 600 mil niñas y niños menores de seis años que viven en condiciones de pobreza en el país, según estimaciones del MIFAMILIA y la SECEP. Para ello, es necesario fortalecer la complementariedad entre las distintas iniciativas orientadas a esta población objetivo, para así adecuar algunas de sus funciones y responsabilidades del nivel central y sus órganos descentralizados, procurando una transición gradual que no comprometa las fortalezas de cada uno de los programas y la ejecución satisfactoria de los mismos.

### C. Estrategia del país

- 1.33 Para abordar dichos desafíos en el marco de la ERCERP, Nicaragua ha identificado un conjunto de prioridades de política social en los sectores de educación, salud y protección social. Para el área de educación, el MECD se ha planteado una serie de orientaciones estratégicas para avanzar en el cumplimiento de las metas del milenio durante el período 2004-2009 y que queden plasmadas en el PCT consensuado con la comunidad donante. Su principal prioridad es la ampliación de la cobertura con calidad en todos los niveles de educación, privilegiando la educación primaria.
- 1.34 En esta directriz estratégica de mayor cobertura, el MECD se encuentra implementando acciones que pretenden resolver los problemas de la oferta y demanda del servicio educativo. Entre las acciones para fortalecer la demanda, se busca ampliar el programa de alimentación escolar, fomentar el ingreso a la escuela en edad oportuna (seis años), y crear un sistema de subsidios a la demanda —todavía en discusión. En cuanto a las estrategias para fortalecer la oferta, se busca ampliar y hacer un uso más eficiente de la capacidad instalada del sistema, así como mejorar la gestión del recurso docente con programas de profesionalización y propuestas de reformas a la Ley de Carrera Docente. Ello, con miras a garantizar que el sistema cuente con un número suficiente de docentes calificados para atender la expansión de la matrícula.
- 1.35 En cuanto a salud, el elemento central de la estrategia del Ministerio de Salud (MINSAL) en el sector, es la nueva Política Nacional de Salud (PNS). Partiendo de los lineamientos del PND del país y tomando como referencia los retos de la ERCERP y los ODM, la PNS formula un conjunto de lineamientos de política que responde a los problemas y desafíos del sector salud. Por sus complementariedades y estrechas relaciones con los objetivos de la ERCERP de reducir la mortalidad

materna e infantil, destaca la estrategia de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios de atención primaria en 12 Sistemas Locales de Atención Integral de Salud (SILAIS), priorizados por su índice compuesto de vulnerabilidad con relación a la salud<sup>4</sup>. Esta estrategia se basa fundamentalmente en la entrega de un PBSS, especialmente dirigido hacia la población materno-infantil de áreas rurales con concentración de población indígena y de zonas urbano-marginales.

- 1.36 Por último y en el caso de protección social, MIFAMILIA es el ente rector del sector y en ese carácter vela por la atención a los diferentes grupos vulnerables de la población para mejorar sus condiciones de vida, coordinando su acción con el resto de los sectores sociales. Complementariamente, administra directamente un conjunto de acciones dirigidas a niños, niñas, jóvenes, adultos mayores y familias en condiciones de pobreza, con el fin de facilitar su acceso a servicios sociales básicos como nutrición, educación y salud. Su principal prioridad de política es la labor que realiza directamente con las niñas y niños menores de seis años pertenecientes a hogares pobres, particularmente aquellos que no asisten todavía a la escuela y que tampoco cuentan con acceso a las unidades de salud del MINSA.

#### **D. Estrategia del Banco**

- 1.37 El objetivo de la estrategia del Banco es apoyar al GON en el establecimiento y ejecución de las acciones necesarias para alcanzar las metas de la ERCERP en tres líneas estratégicas prioritarias: (i) desarrollo económico; (ii) gobernabilidad; y (iii) productividad de los grupos más pobres. Al concentrar su apoyo en acciones de políticas que amplían y mejoran la cobertura de servicios sociales especialmente dirigidas hacia los sectores pobres de la población, esta operación tendría un correlato directo con el tercer lineamiento estratégico, al tiempo que fortalece el cumplimiento de las metas de la ERCERP y el PND que impulsa el GON en las áreas de educación, salud y protección social.
- 1.38 En esta línea de apoyo, la experiencia más directa y reciente del Banco en el país se remonta al Programa de Reforma de Políticas Sociales en Apoyo a la ERCERP (NI-0169) (1114/SF-NI), cuyo segundo y último tramo se desembolsará prontamente dada la evaluación macroeconómica favorable del Banco basada en la reactivación del acuerdo macroeconómico entre el país y el FMI, unido al hecho de que todas las condiciones de políticas están satisfactoriamente cumplidas. Dada su aprobación en el inicio del ciclo político del actual gobierno, el objetivo principal de esta operación fue promover las reformas legales pendientes en los sectores de educación, salud y protección social que facilitarían la implementación de la ERCERP, y sustentaran el logro de sus resultados de mediano y largo plazo en el área social, al tiempo que protegió el presupuesto de los programas sociales prioritarios y realizó un estrecho seguimiento de los indicadores intermedios de la ERCERP.

---

<sup>4</sup> El índice compuesto que se usa como criterio de focalización regional, se construyó sobre la base de tres indicadores: acceso a servicios de salud, pobreza y situación de salud.

- 1.39 Por ejemplo, en educación se logró la vigencia y reglamentación de la Ley de Participación Educativa que tiene por objetivo el fortalecimiento de la autonomía escolar y regula, entre otros temas sustantivos: (i) la administración y manejo de las transferencias ordinarias y extraordinarias de recursos a centros escolares; (ii) las funciones y atribuciones del Consejo Directivo Escolar como instancia de contratación y despido del personal de la escuela; y (iii) las funciones y atribuciones de las asociaciones de padres de familia y de los Consejos de Docentes. En el caso de salud, se logró la vigencia y reglamentación de la Ley General de Salud que tiene por objetivo el fortalecimiento del papel normativo y regulador del MINSA y entre otras materias importantes reguló: (i) la operación, financiación y planes de coberturas de salud para los regímenes contributivos, no contributivos y voluntarios; (ii) los modelos para promover la descentralización, desconcentración y delegación del sector salud, con énfasis en los mecanismos para promover las transferencias de competencias y recursos; y (iii) el sistema de garantía de calidad, incluyendo la habilitación y acreditación de prestadores de servicios médicos. En el caso de protección social, se logró la formulación de una base metodológica común de focalización de los programas de MIFAMILIA .
- 1.40 La principal lección aprendida de esta experiencia, es que el Banco puede tener un valor agregado importante en la operacionalización de los esfuerzos estratégicos del país, orientados a la reducción de la pobreza. Esto se logra mediante su contribución al establecimiento de políticas, normativas, mecanismos y prácticas en los sectores sociales que son fundamentales para impulsar los progresos en las metas de la ERCERP, junto al monitoreo constante de sus avances a través del seguimiento de indicadores intermedios de cobertura que son trazadores de sus objetivos de mediano y largo plazo. También demostró la importancia de proteger presupuestariamente aquellos programas sociales que son prioritarios para el avance en dichas metas. La presente operación complementa y continúa las políticas apoyadas a través de NI-0169 (ver Anexo I).
- 1.41 En el ámbito de los programas de inversión, la acción del Banco también ha concentrado financiamiento en apoyo a los esfuerzos de la ERCERP a través de operaciones tales como: (i) el Programa de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (1528/SF-NI), que tiene como objetivo incrementar la escolaridad y productividad de jóvenes y adultos que nunca se matricularon en la escuela o que desertaron del sistema educativo en una edad temprana; (ii) el Programa de Reforma Educativa (1034/SF-NI), que ha apoyado el fortalecimiento de la educación preescolar a través de la dotación de materiales didácticos a 3.420 centros educativos y para capacitar a 1.600 educadores, beneficiando así a 45 mil niños; (iii) el Programa de Mejoramiento de la Salud Materno-Infantil (1607/SF-NI), que tiene por objetivo el logro de una serie de resultados intermedios y finales de salud que son trazadores directos de las metas de la ERCERP y los ODM; (iv) el Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ) (1081/SF-NI) que enfoca sus acciones en la atención integral de niños y niñas menores de seis años en los 66 municipios más vulnerables del país, mediante entidades proveedoras de servicios que brindan principalmente estimulación temprana y preescolar para estimular la entrada a



tiempo de los niños y niñas al sistema educativo formal, junto a controles de peso y talla y consejerías para las mujeres embarazadas y madres lactantes<sup>5</sup>; y (v) la Red de Protección Social, Fase II (1109/SF-NI), que tiene como principal objetivo mejorar los niveles de bienestar de la población pobre y apoyar la acumulación de capital humano, mediante proveedores de servicios que se encargan de atender a las familias beneficiarias y de entregar los incentivos adecuados para apoyar la educación, salud y nutrición de los niños y niñas beneficiarios del Programa.

- 1.42 La gran lección aprendida de estos esfuerzos de inversión, es que requieren de un acompañamiento de políticas que faciliten su ejecución, junto a una adecuada protección presupuestaria de los recursos de financiamiento y de contrapartida. Ambas condiciones pueden ser impulsadas por los programas de reformas de políticas del Banco en aras de una mayor complementariedad en los estímulos de oferta y demanda por servicios sociales.

## **E. Justificación del Programa**

- 1.43 Nicaragua ha asumido el gran desafío de avanzar en la superación de la situación de pobreza a través de la ERCERP y el PND, pero tiene riesgo de no cumplir con este reto al presentar aún importantes brechas de cobertura de servicios sociales básicos, precisamente en áreas donde se concentra la población pobre del país. Para ello, claramente la prioridad política y programática del sector educación, salud y protección social debe ser ampliar con calidad la cobertura en educación primaria, atención de salud básica y prestaciones integrales, respectivamente, mediante acciones dirigidas hacia los grupos más vulnerables de la población.
- 1.44 En la perspectiva de estos desafíos estratégicos, el Banco claramente puede tener un valor agregado importante para, sobre la base de su experiencia anterior con este tipo de instrumento que ayudó a implementar la ERCERP y sentó las bases legales para realizar este esfuerzo, continuar apoyando ahora aquellas resoluciones y normativas ministeriales que son importantes para operacionalizar dichas leyes y reglamentos, impulsando así la ampliación de la cobertura de los servicios sociales básicos de educación, salud y protección social, al tiempo que se protegen las líneas presupuestarias que son prioritarias para sostener dicho esfuerzo. Dentro de un ciclo político de término del actual gobierno, adquieren ahora crítica importancia las acciones de políticas como las normativas ministeriales de los sectores sociales, al representar decisiones de política de general aplicación que son necesarias para seguir impulsando los esfuerzos de cobertura en los servicios sociales básicos y así fortalecer el progreso en las metas sociales de la ERCERP. Igualmente y en el ámbito de la protección presupuestaria, ahora se le da prioridad a los programas más directamente vinculados con la ampliación de la cobertura de servicios sociales básicos.

---

<sup>5</sup> Actualmente, el Banco está preparando una nueva fase del PAININ (NI-L1009) con el fin de darle continuidad a la atención de las comunidades beneficiarias y con el objetivo de reforzar la calidad del modelo de atención integral mediante intervenciones innovadoras en educación y nutrición.

- 1.45 Consciente de la importancia que tienen las fuentes de financiamiento externo para lograr las metas de la ERCERP y los ODM, especialmente en los sectores sociales, la coordinación con la comunidad internacional es un requisito para lograr la sinergia necesaria para que dicho apoyo se convierta en resultados tangibles. En este sentido, el Banco se ha unido al esfuerzo de los donantes que colaboran con la iniciativa de apoyo presupuestario global al país, para abordar estos mismos desafíos. En aras de dicha sinergia, este Programa en particular busca apoyar acciones de políticas en los sectores sociales que se encuentran relacionadas con la iniciativa de apoyo presupuestario global, y en la medida de lo posible, incorpora indicadores intermedios de cobertura similares a la misma, para su seguimiento y evaluación. Complementariamente, el Banco mantiene una estrecha coordinación con la comunidad internacional para apoyar iniciativas sectoriales como el Plan Común de Trabajo liderado por el MECD y el Enfoque Sectorial de Salud (ESS) liderado por el MINSA.

## **II. EL PROGRAMA**

### **A. Objetivos y descripción**

- 2.1 El objetivo general de la operación es contribuir a que Nicaragua tenga mayores posibilidades de lograr las metas de la ERCERP, del PND y los ODM en los sectores sociales, mediante el impulso de un conjunto de acciones de políticas y la protección presupuestaria de programas sociales prioritarios que amplíen y mejoren la cobertura de educación primaria, la atención de salud básica y la atención integral especialmente dirigida hacia la niñez menor de seis años más vulnerable del país. Más específicamente, se trata de promover la aplicación de un conjunto de normativas y acciones de resorte de los propios ministerios sociales, que son clave en el esfuerzo de ampliar y mejorar la cobertura de estos servicios sociales básicos. Además, se protege la asignación y se establecen metas de ejecución presupuestaria, para que los programas sociales prioritarios en este esfuerzo de ampliación de cobertura, puedan efectivamente implementarse y lograr una meta realista de cobertura para la población objetivo. Todo lo anterior, será acompañado del seguimiento y evaluación del progreso en indicadores intermedios de cobertura operacionalizados por el PND, que son trazadores del efecto final que se busca lograr en las metas de la ERCERP y los ODM.

### **B. Estructura del Programa**

- 2.2 El Programa comprenderá tres áreas de acción (ver Matriz de Política del Programa en el Capítulo V de este documento): (i) contexto macroeconómico estable; (ii) acciones estratégicas en los sectores sociales; y (iii) protección presupuestaria de programas sociales prioritarios.

#### **1. Contexto macroeconómico**

- 2.3 Como condicionamiento general, durante la ejecución de esta operación y para realizar los respectivos desembolsos, el GON deberá mantener un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa.

## **2. Acciones estratégicas en los sectores sociales**

- 2.4 En favor del logro de las metas de la ERCERP y los ODM, el Programa propone apoyar las siguientes acciones estratégicas en los sectores de educación, salud y protección social:

### **a) Educación**

- 2.5 Dado que el país presenta todavía bajas coberturas educativas en educación primaria que demandan no sólo recursos financieros suficientes, sino también la capacidad institucional y el marco normativo adecuado, el Programa apoyará al MECD en el desarrollo e implementación de un conjunto de acciones de políticas, encaminadas hacia la ampliación de la cobertura y al mejoramiento de la retención escolar en este nivel de enseñanza.
- 2.6 Para estos fines, en el primer tramo se espera a satisfacción del Banco: (i) la vigencia de la Resolución Ministerial que establece como obligatoria la edad de seis años para ingresar a primer grado, independientemente de que los menores hayan cursado o no educación preescolar; (ii) la vigencia de la Resolución Ministerial que establece que los docentes de primer grado deben ser preferentemente titulados y que determine mecanismos para asegurar su cumplimiento; (iii) la presentación de evidencia de que el MECD ha entregado a las 19 delegaciones departamentales, a sus respectivos municipios de cabecera y a las 20 secretarías de educación de los municipios descentralizados, información estadística básica por municipio y los ha capacitado en su uso para la planificación de la expansión de cobertura de matrícula; y (iv) la presentación de evidencia sobre el diseño y contratación de un estudio sobre mercado laboral docente que analice los distintos factores (normativos, incentivos salariales y no salariales, formación y sistemas de contratación), que inciden sobre la demanda y la oferta de docentes calificados en el país.
- 2.7 Por su parte y en una lógica de seguimiento del proceso, en el segundo tramo se espera a satisfacción del Banco: (i) la presentación de evidencia de que el número de niños y niñas de seis años matriculados en primer grado al inicio del año escolar 2007, haya aumentado en el orden de 8.000 estudiantes con relación a la matrícula al inicio del año escolar 2005; (ii) la presentación de evidencia de que hay una tendencia positiva en los indicadores acordados<sup>6</sup> para medir los avances en la implementación de la normativa de primer tramo referente a la profesionalización de los docentes de primer grado; (iii) la presentación de evidencia de que al menos los 19 municipios de cabecera departamental y las 20 secretarías de educación de los municipios descentralizados han elaborado planes de expansión de matrícula para el año escolar 2007, bajo las directrices de las delegaciones departamentales; dichos planes, contendrán: (a) un diagnóstico de la demanda insatisfecha; (b) un mapeo de la oferta educativa y los recursos educativos municipales; y

---

<sup>6</sup> Se referirán acciones alternativas que el ejecutor podrá llevar a cabo tales como profesionalización de los docentes, reasignación dentro de la escuela de los docentes titulados al primer grado, contratación de docentes titulados para nuevos grupos de primer grado o en reemplazo de docentes empíricos.

(c) estrategias para incrementar tanto la demanda como la oferta educativa; y  
(iv) la presentación del anteproyecto de reforma a la Ley de Carrera Docente que contemple incentivos para la formación, reclutamiento y retención de docentes calificados en el sistema.

- 2.8 Como consecuencia de la implementación de estas acciones de políticas en educación y entre otros efectos directos importantes, se espera haber logrado un incremento en torno a los 8.000 estudiantes en el grupo etéreo de seis años para 2007, lo cual representa un aumento en la tasa neta de cobertura primaria de aproximadamente cuatro puntos porcentuales. Complementariamente, se prevé también una disminución significativa estimada en el orden de un 10% del empirismo docente en primer grado, redundando en una mayor calidad de la enseñanza primaria y en su capacidad de retención de los estudiantes. Por último, se espera que 39 municipios del país cuenten con planes y estrategias para expansión de la matrícula que se complementen adecuadamente con las iniciativas de fomento de la demanda educativa.

#### **b) Salud**

- 2.9 Dado que existen todavía importantes problemas de cobertura de servicios básicos de salud para la población pobre del país, especialmente en zonas rurales con concentración de población indígena y en bolsones urbano-marginales, el Programa apoyará al MINSA en la puesta en marcha de un conjunto de normativas y acciones de políticas en el eje estratégico de extensión de cobertura, que implican a su vez, un mejoramiento importante en la entrega de servicios básicos de salud para la población pobre del país, especialmente para las mujeres en edad fértil y los niños menores de cinco años. Además, la eficiencia con la cual se logrará dicha extensión de cobertura dependerá, en gran medida, de la descentralización de las capacidades de organización y supervisión de la red asistencial hacia los SILAIS y en lograr una complementariedad entre los prestadores públicos y privados.
- 2.10 De esta manera, en el primer tramo del Programa se contempla a satisfacción del Banco: (i) la vigencia de la Resolución Ministerial que aprueba los criterios de focalización para la identificación de los grupos de población objetivo beneficiaria del PBSS en los SILAIS y municipios priorizados; (ii) la vigencia de la Resolución Ministerial que aprueba el PBSS, que se proveerá a la población objetivo, conteniendo al menos las prestaciones, frecuencias y protocolos de atención que se asegurarán a las mujeres en edad fértil y los niños menores de cinco años; y (iii) la presentación de modelo de convenio de gestión con unidades de salud de la red de servicios públicos y los modelos de contratos de gestión con prestadores no institucionales, incluyendo las acciones de extensión de cobertura hacia la población objetivo, los protocolos de atención y los recursos asociados.
- 2.11 Por su parte, en el segundo tramo se contempla a satisfacción del Banco: (i) la presentación de la evidencia de que se ha ampliado y mejorado la cobertura del PBSS en el orden de 150 mil beneficiarios de la población objetivo en los 12 SILAIS priorizados; y (ii) la presentación de evidencia de que se han suscrito al

menos 17 convenios de gestión con unidades de salud de la red de servicios públicos, así como que al menos tres SILAIS hayan firmado contratos de gestión con prestadores no institucionales.

- 2.12 Como efecto directo de estas acciones, hacia el 2007 se espera reducir en un 17% la brecha de cobertura estimada para la atención primaria de salud, beneficiando a 150 mil personas con la cobertura del PBSS, principalmente a las madres y sus hijos, quienes tendrían acceso ahora a un conjunto básico de prestaciones de salud con protocolos de atención estandarizados. Complementariamente, dicho esfuerzo de extensión de cobertura básica de salud se realiza con una adecuada mezcla de esfuerzos públicos y privados por lo que se espera generar incentivos adicionales a una mejor calidad de la atención.

**c) Protección social**

- 2.13 Dada la poca integración existente entre los programas institucionales de protección social de responsabilidad directa del MIFAMILIA, situación que limita la eficiencia, genera duplicaciones y reduce los efectos de las intervenciones, el Programa apoyará la mejor articulación de los programas de protección social ejecutados por MIFAMILIA, con el fin de generar una gestión más coordinada y una mayor eficiencia en sus acciones, dirigidas a la población más pobre del país. En virtud de ello, se contempla también apoyar al MIFAMILIA en la mantención al menos de la cobertura actual del PAININ (87 mil beneficiarios), la cual se enfoca principalmente en la atención educativa y nutricional de niños y niñas menores de seis años en condición de pobreza.
- 2.14 Así, el primer tramo considera a satisfacción del Banco la presentación de la propuesta técnica sobre la integración presupuestaria, programática, operativa y administrativa-financiera de los programas de protección social del MIFAMILIA. Como acción de continuidad, en el segundo tramo se espera a satisfacción del Banco: (i) la vigencia de la Resolución Ministerial sobre la integración presupuestaria, programática, operativa y administrativa-financiera de los programas de protección social del MIFAMILIA; y (ii) la presentación de la evidencia de que en el orden de un promedio anual de 87 mil niñas y niños menores de seis años, viviendo en condición de pobreza, reciben servicios de atención integral de parte del MIFAMILIA.
- 2.15 Como consecuencia del apoyo a estas acciones de política, se podrá mantener al 15% de la población objetivo menor de seis años bajo la cobertura de atenciones integrales brindada por MIFAMILIA, al tiempo que se contribuye a mejorar la eficiencia en la gestión de los programas de protección que administra directamente ese ministerio.

**3. Protección presupuestaria de programas sociales prioritarios**

**a) Criterios de selección**

- 2.16 La limitada posibilidad para la ampliación presupuestaria del gasto público del país, incluyendo el gasto social, representa una amenaza al cumplimiento de las acciones y metas de coberturas que impulsa el Programa. Dado este contexto, en

educación son prioritarias las partidas presupuestarias que aseguran la disponibilidad de fondos para actividades íntimamente vinculadas al incremento de matrícula, pues con estos recursos se atienden tanto la ampliación de la oferta como el financiamiento de la demanda. Con este criterio técnico, se ha seleccionado la protección presupuestaria de: (i) las transferencias a los centros educativos, porque asegura la disponibilidad de materiales didácticos en las escuelas y el pago a los docentes —incluyendo un bono ligado a la matrícula; (ii) las transferencias a las secretarías de educación municipal, porque dan soporte al trabajo de planificación y administración del sistema desde el nivel local; (iii) las becas y estudios de perfeccionamiento, porque apoya la formación inicial de nuevos docentes que se requieren para atender el incremento de la demanda en los próximos tres años; (iv) el mantenimiento y reparación de edificios y locales, y construcción en bienes de dominio privado, porque contribuirá a que haya aulas disponibles para los nuevos estudiantes; y (v) el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE), porque tiene como objetivo brindar alimentación a los escolares y lograr un efecto positivo en la demanda educativa, en la retención estudiantil y en la promoción de grados.

- 2.17 En el caso de salud, adquiere prioridad el Programa de Ampliación de Cobertura que financia la entrega del PBSS, a través de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, a la población pobre de zonas rurales y urbano marginales. Asimismo, el Programa de Mejoramiento de Unidades de Salud de Atención Primaria está focalizado en los 12 SILAIS prioritarios y busca rehabilitar la infraestructura y equipamiento de dichas unidades. Complementariamente, para mejorar la calidad y facilitar la entrega del PBSS cuando la complejidad del caso lo amerita, se fortalecerá el segundo nivel de atención, mediante el Programa de Construcción y Rehabilitación de Hospitales. Dicho programa se concentra en fortalecer la “ruta crítica”, es decir los servicios de: labor y parto, neonatos, quirófano y emergencia. Por último, a través de la protección de las líneas presupuestarias relacionadas con la dotación de productos medicinales y farmacéuticos y de equipamiento médico, así como con el sostenimiento de equipos, se asegurarán los insumos recurrentes necesarios para entregar los servicios primarios y secundarios críticos, de forma sostenible y con calidad.
- 2.18 Finalmente y respecto a protección social, la prioridad presupuestaria está representada por el PAININ con el propósito de seguir brindando atención integral a los niños y niñas menores de seis años que viven en condiciones de pobreza. La protección de este Programa permitirá mantener una cobertura de atención de 87 mil niños y niñas pobres en 66 municipios vulnerables del país. Dicha intervención es estratégica en términos de contribuir a que sus beneficiarios puedan tener mayores oportunidades de integrarse a tiempo al sistema educativo formal. Adicionalmente al PAININ, se protegerán también una serie de líneas presupuestarias relacionadas con los gastos operativos del MIFAMILIA que le permitirán apoyar la atención a los grupos más vulnerables desde sus delegaciones territoriales.

- 2.19 En cuanto a la disponibilidad de evaluaciones para algunos de los principales programas o líneas presupuestarias protegidas, cabe destacar que en educación se cuenta con antecedentes sobre el proceso de autonomía escolar que es apoyado por las transferencias a los centros educativos. La evidencia disponible demuestra que la autonomía escolar permite a los directores y a los padres de familia asumir mayores responsabilidades en la gestión escolar, tiene un efecto leve pero significativo sobre el rendimiento académico de los estudiantes y mejora los indicadores de eficiencia interna, ya que los centros autónomos presentan menores tasas de deserción y repitencia escolar que los centralizados. Otras investigaciones reflejan que las escuelas en régimen de participación tienen ganancia en el mediano plazo ya que su repetición bajó del 16,5% al 8,44% en siete años y han reducido el empirismo docente del 23% al 19% entre 1998 y 2004<sup>7</sup>.
- 2.20 Respecto a salud, la evidencia disponible se relaciona con el esfuerzo de extensión de cobertura de atención primaria de salud que es apoyado por la totalidad de las líneas presupuestarias protegidas, destacando en general que los programas que se concentran en un número reducido de intervenciones, parecieran tener un desempeño más favorable en las actividades que apoyan que los que soportan un número amplio de intervenciones. Además, tres de los 14 programas evaluados actúan por fuera de los centros y puestos de salud públicos, trabajan directamente con la comunidad y presentan mejores indicadores de desempeño en su gestión. Estos hallazgos subrayan la necesidad de trabajar con un paquete básico de servicios bien definido y de contar con los servicios de prestadores no institucionales<sup>8</sup>.
- 2.21 Por último y en cuanto a la línea principal protegida del presupuesto del MIFAMILIA, la evaluación intermedia de PAININ reveló que se han fortalecido los criterios de focalización de las localidades beneficiarias, enfocándose en aquéllas con mayor concentración estimada de hogares vulnerables, al tiempo que se han introducido mecanismos de pago por resultado de las entidades prestadoras de servicios de salud y estimulación temprana. Adicionalmente, también mostró efectos netos positivos sobre el uso de servicios de educación, tales como el aumento neto de 42,7% en la asistencia a la estimulación temprana y el aumento neto de 17,7% en la matrícula de primer grado de niños de seis años egresados del PAININ<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Véase estudio de Arcia, Porta y Laguna (2004) “Autonomía Escolar de Nicaragua: Aceptación y percepción en 2004”, publicado *online* por el MECD. También estudio de Castro (2004) “Contratos Laborales Docentes y su Impacto en los Indicadores de Educación para Todos”, publicado *online* por *International Institute for Educational Planning*.

<sup>8</sup> Véase estudio de Bitrán y Asociados (2004) “Evaluación de los Programas y Proyectos en Apoyo de la Atención Primaria de Salud”, publicado por la Secretaría Técnica de la Presidencia de Nicaragua.

<sup>9</sup> Véase informe final de ESA Consultores (2004), “Evaluación de Medio Término del Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (1081/SF-NI)”, disponible en los archivos técnicos de la operación.

### **b) Acciones de políticas**

- 2.22 Por lo anteriormente expuesto, esta área de acciones de política busca proteger presupuestariamente los niveles de gasto no salarial de los programas de educación, salud y protección social que son prioritarios para aumentar y mejorar la cobertura de los servicios sociales básicos hacia la población más pobre del país. No obstante, la protección presupuestaria de estos programas no compromete al GON a aumentar el presupuesto sectorial durante la ejecución de la operación, y por lo tanto, no se espera que tengan efecto en el déficit fiscal del país, representando más bien un esfuerzo real de reasignación, focalización y eficiencia, para poder aumentar la cobertura de servicios básicos con los mismos recursos presupuestarios disponibles.
- 2.23 En esta perspectiva, en el primer tramo de la operación se contempla a satisfacción del Banco, la presentación de la evidencia de que el Presupuesto General de la República para el año 2006 contiene las correspondientes asignaciones presupuestarias en el orden de los montos de protección acordados en el Anexo II de este documento. Respecto del segundo tramo, se espera a satisfacción del Banco: (i) la presentación de la evidencia que la ejecución presupuestaria devengada para el año 2006 sea al menos un 80% de los montos totales protegidos para cada sector, según los términos acordados en el Anexo II de este documento; (ii) la presentación de la evidencia de que el presupuesto general de la República para el año 2007 contenga las correspondientes asignaciones presupuestarias en el orden de los montos de protección acordados en el Anexo II de este documento; y (iii) la presentación de la evidencia que la ejecución presupuestaria devengada para el año 2007 sea: (a) al menos un 30% de los montos totales protegidos para cada sector reflejado en el Anexo II de este documento, si es que la solicitud de desembolso se presenta dentro de un plazo no mayor a 30 días de finalizado el primer semestre de 2007; o (b) de un porcentaje proporcional al 80% de los montos totales protegidos para cada sector reflejado en el Anexo II de este documento, si es que dicha solicitud ocurre en fecha posterior.
- 2.24 En síntesis, todos estos programas han sido protegidos con la lógica de ser las intervenciones más focalizadas en la población objetivo y las que tienen una mayor relación con los incrementos de cobertura de servicios sociales básicos necesarios para avanzar en el cumplimiento de las metas de los indicadores intermedios de la ERCERP. Como órdenes de magnitud comparativas, cabe destacar que la protección presupuestaria del 2006 representa cerca del 16% del gasto total en pobreza registrado para el 2004 y el 32% de la inversión en capital humano dentro del gasto total en pobreza. Asimismo y al poner el acento en la protección presupuestaria del gasto en pobreza, se articula coherentemente con la iniciativa de apoyo presupuestario global liderada por la comunidad internacional de donantes.

### **C. Costo y financiamiento**

- 2.25 El costo del Programa es de US\$30 millones y su financiamiento proviene de recursos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE) del Banco. La dimensión de esta operación se justifica en términos de los recursos necesarios para



instrumentar el conjunto de acciones de políticas que impulsarán los distintos sectores sociales, así como de las previsiones de las autoridades económicas para mantener una adecuada posición de reservas externas y/o cerrar brechas presupuestarias internas dentro de la programación de recursos externos, contenida en el acuerdo con el FMI. Así, el monto de esta operación contribuye de manera importante a los desembolsos programados del Banco en Nicaragua, estimados en US\$160 millones para 2006, los que a su vez son relevantes en las necesidades totales de financiamiento externo para ese mismo año estimadas en US\$1.085 millones por el FMI.

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Prestatario y organismo ejecutor**

- 3.1 El prestatario será la República de Nicaragua y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) actuará como la agencia ejecutora responsable del Programa en coordinación con la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia (SECEP). El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), el Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de la Familia (MIFAMILIA) serán los responsables técnicos de implantar las acciones y medidas previstas.

#### **B. Ejecución y administración del Proyecto**

- 3.2 Las responsabilidades de coordinación y ejecución de esta operación serán asumidas por el MHCP, apoyándose para tales efectos en la Oficina de Asuntos Fiscales y Económicos y en la Dirección General de Presupuesto, especialmente para el seguimiento de las metas de protección y ejecución presupuestaria a través del SIGFA. En este rol, el MHCP deberá: (i) actuar como interlocutor técnico principal del gobierno frente al Banco; (ii) asegurar la asignación de los recursos destinados a la protección presupuestaria contemplada por el Programa; (iii) administrar los recursos financieros de rápido desembolso de conformidad con las normas del Banco para los préstamos de reforma de políticas; y (iv) recopilar y presentar al Banco la información requerida para la autorización del desembolso de cada tramo, mediante la necesaria acumulación y comprobación de los antecedentes y documentos necesarios para justificar el cumplimiento de las acciones de política acordadas en el contrato de préstamo.
- 3.3 Por su parte la SECEP, a través del Área de Coordinación del Sector Social, asumirá el rol técnico de coordinación de los sectores sociales (MECD, MINSA y MIFAMILIA) para el cumplimiento de las acciones estratégicas de políticas y el seguimiento de los indicadores intermedios de cobertura, consolidando la evidencia del cumplimiento de las condiciones de políticas y reportando los progresos en los indicadores de seguimiento al MHCP. En virtud de ello, la SECEP se encargará de: (i) supervisar las acciones realizadas por las instituciones sectoriales participantes en el Programa, particularmente en lo relacionado con la implantación de las acciones de política acordadas para proceder al desembolso de los dos tramos de desembolso del préstamo; (ii) monitorear los avances en el Programa acordado con el Banco para facilitar el cumplimiento de las acciones de política previstas para el segundo tramo, mediante informes semestrales de

seguimiento, incluyendo la información de progreso en los indicadores intermedios de cobertura; y (iii) presentar al Banco, a través del organismo ejecutor, un informe final de evaluación del Programa.

- 3.4 A su vez, el MECD a través de la Dirección General de Prospección y Política; el MINSA a través de su Dirección General de Planificación y Desarrollo; y MIFAMILIA a través de su Dirección General de Desarrollo Estratégico y Planificación, serán los responsables técnicos ante la SECEP de informar acerca del cumplimiento de las acciones de políticas en el marco de la protección presupuestaria acordada con el MHCP, velando por el oportuno cumplimiento de las acciones estratégicas y de las metas de ejecución presupuestaria acordada. Adicionalmente, serán responsables de reportar los progresos en los indicadores del sistema de seguimiento y evaluación del Programa de acuerdo con la periodicidad que permiten sus sistemas oficiales de información.
- 3.5 El MHCP, la SECEP y los organismos sectoriales participantes, designarán sus respectivos coordinadores técnicos, quienes asumirán la responsabilidad operativa de llevar a cabo las acciones correspondientes a su respectiva área de responsabilidad y asegurarán la entrega en tiempo y forma de la documentación que corresponda tramitar ante el Banco para la autorización de los desembolsos. Complementariamente, este esquema de ejecución y coordinación que privilegia a las organizaciones de línea de todos los ministerios participantes, podrá ser fortalecido técnica y administrativamente, en la medida de lo estrictamente necesario, a través de iniciativas en ejecución orientadas al fortalecimiento institucional del sector público de Nicaragua.
- 3.6 Para los efectos de la ejecución del Programa y asegurar el adecuado cumplimiento de los acuerdos plasmados en la Matriz de Política, se suscribirán convenios de ejecución y cooperación entre el MHCP, como organismo ejecutor, y la SECEP, el MECD, el MINSA y el MIFAMILIA como organismos participantes. Dichos convenios establecerán los términos y plazos que le aseguren al MHCP la oportuna tramitación ante el Banco de la autorización de los desembolsos y en virtud de ello, tanto la Matriz de Política como el Contrato de Préstamo serán considerados parte integrante de los mismos. Por su importancia, la presentación de estos convenios de ejecución firmados por las máximas autoridades ministeriales, será una condición especial para la elegibilidad del primer desembolso.

**C. Período de ejecución, montos y calendario de desembolsos**

- 3.7 El período de ejecución será de hasta 24 meses, y en virtud de la importancia de las acciones de políticas acordadas para el primer y segundo tramo de esta operación, se coincidió en un monto equivalente de desembolso de US\$15 millones para cada tramo. De acuerdo con la proyección de cumplimiento de las acciones de políticas acordadas, se tiene previsto hacer el desembolso del primer tramo en el primer trimestre de 2006 y el desembolso del segundo tramo en el tercer trimestre de 2007.

#### **D. Condiciones para tramitación de los desembolsos**

- 3.8 El desembolso de los recursos correspondientes a cada tramo estará condicionado al cumplimiento de las acciones de política acordadas para el respectivo tramo, especificadas en el Capítulo II y en la Matriz de Política del Programa del Capítulo V de este documento de préstamo. Para el caso específico del primer tramo, se requerirá también el cumplimiento de las condiciones generales previas al primer desembolso y que se aplican contractualmente a todos los préstamos de reformas de políticas.
- 3.9 El equipo de proyecto evaluará la información presentada por el país para el cumplimiento de las acciones de política acordadas y preparará los informes correspondientes para la administración y el directorio del Banco, con la finalidad de solicitar la autorización de los desembolsos según la política vigente.

#### **E. Seguimiento y evaluación del Programa**

- 3.10 Considerando el plazo para la ejecución de este Programa, se ha acordado con el organismo ejecutor su monitoreo sistemático a través de informes semestrales de seguimiento que permitan cautelar el oportuno cumplimiento de las acciones de política que se acompañan, especialmente para la autorización del segundo tramo de desembolso. Para estos efectos, también se cuenta con una clara codificación de las partidas presupuestarias que serán objeto de seguimiento, lo que permitirá corroborar en forma precisa el gasto en cada una de las líneas presupuestarias protegidas. De esta manera, los informes de seguimiento presentarán los logros alcanzados por el organismo ejecutor, utilizando como base, hitos clave de avance acordados con el Banco para las acciones estratégicas y la ejecución presupuestaria, hitos que servirán como alertas tempranas para detectar cualquier retraso y tomar acciones correctivas, dirigidas a asegurar el cumplimiento de todas las acciones de políticas acordadas<sup>10</sup>.
- 3.11 Para la evaluación final del Programa que se reflejará en su Informe de Terminación de Proyecto, se han acordado con las autoridades nicaragüenses un conjunto de indicadores trazadores intermedios para medir el desempeño logrado en las acciones y medidas previstas por el Programa. Con este fin, se ha establecido una línea de base 2004 para los siguientes indicadores intermedios de cobertura: (i) *educación*: el número de niños y niñas de seis años matriculados en primer grado, el porcentaje de deserción en primer grado y el porcentaje de profesores en primer grado no titulados; (ii) *salud*: los porcentajes de cobertura de la captación precoz del embarazo, del cuarto control prenatal, del parto institucional, de la vacuna contra la tuberculosis, de la vacuna pentavalente, y de la vacuna antipolio; y (iii) *protección social*: el número de niños y niñas menores de seis años en condiciones de pobreza que son atendidos por el PAININ. Para cada uno de estos indicadores de cobertura, se han definido metas para 2005, 2006 y

---

<sup>10</sup> En los antecedentes del informe de cumplimiento de las acciones del segundo tramo, se incorporará una síntesis con los resultados de la evaluación final reflejada en el Informe de Terminación de Proyecto del Programa de Reforma de Políticas Sociales en Apoyo a la ERCERP (NI-0169-1114/SF-NI).

2007 que básicamente tienen por objeto evidenciar progresos respecto de la línea de base 2004 o al menos la mantención de sus coberturas como en el caso del PAININ. El Anexo III presenta las líneas de base y las metas para cada uno de los indicadores de desempeño establecidos.

- 3.12 Por otra parte y tomando en consideración el apoyo de esta operación al logro de las metas de la ERCERP y los ODM, se han acordado también una serie de indicadores de resultados que permitirán medir la efectividad del Programa, en términos de su contribución al avance en estos indicadores para el área social, tales como las metas de acceso a la educación primaria, de reducción de la tasa de mortalidad materna e infantil. Estos indicadores de resultados se presentan también en el Anexo III, sobre una línea de base para 1990 y metas a 2010 y 2015, la primera relacionada con la evaluación *ex-post* del Programa y la segunda con los compromisos con la comunidad internacional en el contexto de los ODM.
- 3.13 De acuerdo con las políticas y procedimientos vigentes, se consultó a las autoridades nicaragüenses sobre su disposición para llevar a cabo una evaluación *ex-post* del Programa. Las autoridades manifestaron su deseo de no llevar a cabo dicha evaluación, pero se comprometieron a mantener la información necesaria sobre los indicadores de desempeño referidos en el Anexo III y ponerla a disposición del Banco para que, en caso de estimarlo necesario, pueda conducir posteriormente a una evaluación *ex-post* del Programa.

#### **F. Carta de política**

- 3.14 El Banco concuerda con el prestatario sobre las políticas delineadas en la Carta de Política adjunta como Anexo IV de este documento. En dicha carta, se presenta una síntesis de las políticas económicas y sociales impulsadas por el GON y el estado del acuerdo con el FMI, al tiempo que se refieren brevemente los principales contenidos y avances de la ERCERP y el Plan Nacional de Desarrollo en las áreas sociales, junto con la presentación de las acciones estratégicas de ampliación de cobertura de servicios sociales básicos, impulsadas por la operación y su importancia para el país.

#### **G. Elegibilidad de gastos**

- 3.15 Los recursos de rápido desembolso del préstamo de reforma de políticas, podrán ser utilizados para financiar el costo agregado, en divisas, de importaciones elegibles provenientes de países miembros del Banco. Se aplicarán en este caso los procedimientos del Banco referentes a los préstamos de reforma de políticas, establecidos en el Documento GN-2001-2. Los fondos serán desembolsados cuando lo solicite el prestatario y se presenten pruebas de cumplimiento de todas las condiciones contractuales a satisfacción del Banco.

#### **H. Auditoría externa**

- 3.16 El Banco se reserva el derecho de solicitar al prestatario informes financieros sobre el uso de los recursos del financiamiento, dictaminados por auditores independientes previamente aceptados por el Banco. Por lo tanto, el prestatario se

compromete a: (i) mantener registros contables separados y documentación de soporte que permitan realizar las auditorías externas o las verificaciones que se soliciten sobre el uso de los recursos; (ii) mantener una cuenta bancaria separada en la que se depositarán los recursos del financiamiento; (iii) preparar y presentar al Banco las solicitudes de desembolso; y (iv) no utilizar los recursos para la adquisición de artículos que figuren en la lista negativa o para la adquisición de bienes de países que no sean miembros del BID.

## **I. Inspección y vigilancia**

- 3.17 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que considere necesarios a los fines de una ejecución satisfactoria de este Programa de reformas de políticas. Para tal efecto, el prestatario, a través del organismo ejecutor, cooperará plenamente brindando toda la asistencia e información necesaria. El equipo de proyecto, en estrecha relación con la Representación del Banco en Nicaragua (COF/CNI), estará a cargo de la supervisión del Programa sobre la base de los informes e instrumentos de seguimiento y evaluación acordados en el presente documento de préstamo. A solicitud de la representación, se realizarán las misiones de administración y supervisión técnica que se estimen necesarias para la óptima ejecución de este Programa, en principio y como mínimo, sobre una periodicidad semestral.

## **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

### **A. Viabilidad**

- 4.1 Ante las dificultades políticas que atraviesa el país actualmente, cabe destacar que se ha hecho el mejor esfuerzo posible por concordar un apoyo de esta operación a políticas de estado, con visión de país y que significan un compromiso político y social que va más allá de un gobierno en particular. En tal sentido, la ERCERP cuenta con el apoyo de toda la sociedad nicaragüense, de los partidos políticos y de la comunidad internacional cooperante, como estrategia de mediano y largo plazo para reducir la pobreza en el país. La amplia participación ciudadana en la formulación de dicha estrategia, le otorga una legitimidad y una base sólida sobre la cual se sigue cimentando su ejecución. Además y en el marco de la ERCERP, las iniciativas de la comunidad internacional como la HIPC, están condicionando la liberación de recursos al financiamiento del gasto público orientado a la superación de la pobreza, lo que también otorga respaldo internacional y sostenibilidad financiera a estos esfuerzos.
- 4.2 En cuanto a su viabilidad institucional, un aspecto importante que incide positivamente en las posibilidades de éxito de esta operación se relaciona con los acuerdos logrados sobre sus mecanismos de ejecución que confieren un liderazgo técnico y operativo a las unidades de línea de todos los ministerios participantes, fortaleciendo su desempeño con apoyos técnicos y administrativos especializados, provenientes de iniciativas de fortalecimiento institucional del sector público actualmente en ejecución. Lo anterior contribuye a crear una capacidad institucional de gestión más permanente al interior del MHCP, la SECEP, el MECD, el MINSA y el MIFAMILIA y permite que se aproveche el conocimiento

adquirido más allá del horizonte de ejecución de esta operación, evitando la dualidad de funciones y los potenciales conflictos organizacionales creados por la existencia de unidades de coordinación separadas de la línea.

- 4.3 Respecto a su viabilidad técnica, cabe destacar que se ha concordado la mejor articulación posible entre este Programa y la ERCERP con el objetivo de ampliar y mejorar la cobertura de servicios sociales básicos, como educación primaria, atención primaria de salud y atención integral de menores de seis años, que son prioritarios para la población pobre de Nicaragua. De esta manera, las acciones estratégicas impulsadas por el Programa, la protección presupuestaria de las líneas prioritarias de los ministerios sociales, las metas de cobertura de la población objetivo y el seguimiento de los indicadores trazadores intermedios, están en completa sintonía con la expectativa del país de tener mayores posibilidades de avanzar hacia el cumplimiento de las metas de la ERCERP y los ODM. Dichas acciones fueron acordadas en estrecha coordinación con los ministerios sociales participantes y cuentan con el respaldo presupuestario del MHCP y el seguimiento de la SECEP, como reflejo de la factibilidad de ser instrumentadas en los plazos previstos y de ser sostenibles en el tiempo.

## **B. Impacto socio ambiental**

- 4.4 Dada su concentración en los sectores sociales y los beneficios esperados de su acción, esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, tal como se describe en el Documento del Octavo Aumento General de Recursos (AB-1704). Debido a que se trata de una operación de reforma de política, no califica como PTI.
- 4.5 Por las características de su diseño, esta operación no tendrá efecto directo sobre el medio ambiente y no será necesario tomar recaudos de protección ambiental durante su preparación y ejecución. La protección presupuestaria de programas de inversión destinados a ampliar la cobertura de servicios sociales básicos, corresponde a programas ya existentes y que han sido evaluados conforme a las políticas ambientales del país y a los organismos financieros internacionales.
- 4.6 Respecto a la adecuación cultural, cabe resaltar que el MECD ha puesto un importante énfasis en la adecuación de los materiales didácticos y los módulos de formación docente, al contexto multicultural y bilingüe de la Región Autónoma Atlántica Norte (RAAN) y de la Región Autónoma Atlántica Sur (RAAS) en todos sus niveles educativos. En el marco de la presente iniciativa, se espera que al menos un 9% de los incrementos totales de cobertura de la matrícula del primer grado, se focalicen en la población indígena en función de su representatividad actual en la matrícula total de primer grado.
- 4.7 Por su parte, también es importante resaltar que el MINSA ya cuenta con el marco legislativo, normativo y técnico que contiene consideraciones especiales para los grupos étnicos del país, destacando principalmente las disposiciones de la Ley General de Salud y su reglamento. En términos de atención primaria a la población en áreas rurales, la cual se prevé se entregue por medio de prestadores institucionales y no institucionales, el MINSA cuenta con claros lineamientos y

criterios especiales para la selección de dichos prestadores de servicios, especialmente en comunidades indígenas de la RAAN y de la RAAS. Dentro de estas consideraciones se encuentran la presencia y reconocimiento de los prestadores de servicios en las comunidades beneficiarias, la capacidad de contar con apoyo local y las consideraciones de género y lenguaje, con el fin de lograr una mejor calidad y apropiamiento de la prestación de los servicios. En esta línea de trabajo, las poblaciones indígenas a beneficiarse con la ampliación de cobertura del paquete básico de servicios de salud se estima en 27.874 mujeres en edad fértil y en 9.814 niños menores de un año para la RAAS y RAAN.

- 4.8 En cuanto a la acción del MIFAMILIA, cabe destacar que el PAININ brinda sus servicios a la mayor parte de los pueblos y comunidades indígenas de Nicaragua, interviniendo en ocho de las veintidós comunidades indígenas jurídicamente reconocidas en Nicaragua, particularmente Waspam y Puerto Cabezas ubicados en la RAAN y que son los dos municipios del país con absoluta mayoría de población Miskita. De esta manera, el PAININ atiende alrededor de 11.212 niños y niñas menores de seis años de origen indígena, lo cual corresponde al 13% del total atendido en el país. Los servicios que presta este Programa han sido adecuados a la cultura y características propias de las zonas indígenas nicaragüenses. Por ejemplo, las guías y materiales didácticos empleados por el PAININ, tales como la Guía “Mira Cómo me Desarrollo” y el “Expediente de la Familia”, se han publicado en Miskito y han sido adaptadas con dibujos y gráficas propias de esta cultura. También se han capacitado a más de 850 promotoras y madres voluntarias originarias y residentes de las comunidades indígenas para garantizar la más adecuada pertinencia cultural de su atención.

### **C. Beneficios**

- 4.9 Con el impulso que esta operación otorga a las acciones estratégicas para aumentar la cobertura de servicios sociales básicos y con la protección presupuestaria de programas que son prioritarios en educación, salud y protección social, se espera que el país pueda tener mayores posibilidades de lograr las metas de la ERCERP y los ODM promoviendo que más niñas y niños de sectores pobres de la población nicaragüense completen su educación primaria, que junto a sus madres tengan menos riesgos de enfermedades y muerte al nacer, y que se pueda mejorar la situación nutricional y de educación inicial de grupos vulnerables de la población, representados por los menores de seis años viviendo en condiciones de pobreza.
- 4.10 Para ello, al final del Programa estarán implementadas un conjunto de normativas y acciones que son importantes para seguir avanzando en los objetivos de coberturas de educación básica, atención primaria y protección de grupos vulnerables de la población, asegurándose este avance a través de metas de coberturas bien precisas para la población objetivo, que son parte de los compromisos de la Matriz de Política. Paralelamente y como resultado más directo de esta operación, se espera también haber mejorado los indicadores de coberturas de matrícula neta de niños de seis años, los indicadores de coberturas de controles prenatales de salud y de inmunizaciones, y las coberturas nutricionales y de educación preescolar en menores de seis años.

## **D. Riesgos**

- 4.11 Las tensiones políticas que se registran entre el poder ejecutivo y el legislativo representan el principal riesgo que enfrenta la operación, sobre todo porque han tendido a agudizarse en la fase del ciclo de término del actual gobierno y constituyen una fuente de inestabilidad que no sólo hace muy difícil nuevas reformas de políticas, sino que también amenaza la sostenibilidad de las políticas impulsadas. Como factor de mitigación, esta operación se concentra en el apoyo de las metas sociales de la ERCERP y los ODM, porque más que una prioridad para el actual gobierno, representan una política de estado que perdurará como tal, con independencia de las dificultades políticas. Además y en atención de esta especial situación, se han seleccionado un conjunto de acciones de políticas que acompañarán a la operación, que son resorte directo de los ministerios sociales involucrados, y reflejan la concreción de una serie de decisiones de políticas que son clave en la estrategia de superación de la pobreza.
- 4.12 Otro riesgo importante que se enfrenta está asociado a la resistencia de los intereses gremiales de actores corporativos en los sectores sociales, que pueden obstaculizar los avances de la ERCERP a través de paralizaciones o huelgas, especialmente en educación y salud. Para aminorar este riesgo, se ha coincidido con las autoridades en la importancia de mantener y profundizar el diálogo con todos los actores involucrados y, especialmente con la población beneficiaria de la ampliación de la cobertura de servicios sociales básicos, buscando convertir la participación ciudadana en la gran aliada para el éxito de la ERCERP y el PND.



## V. MATRIZ DE POLÍTICA

| Problema  | Acción   | Efecto  | Condicionalidades para los Desembolsos  |   |
|---|--|---|---|---|
|   |  |   | Primer Tramo  | Segundo Tramo   |
| I. ENTORNO MACROECONÓMICO   |  |   |   |   |
| La inestabilidad y el bajo crecimiento económico dificultan los esfuerzos de ampliación de cobertura de servicios sociales para impulsar la ERCERP.   | Apoyar al país en el cierre de las brechas de recursos externos e internos que son críticos para mantener la estabilidad económica e impulsar el crecimiento.                    | Contribuir a mantener un crecimiento económico sostenido como base de la estabilidad macroeconómica del país.   | Se mantiene un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa.   | Se mantiene un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa.   |
| II. ACCIONES ESTRATÉGICAS EN LOS SECTORES SOCIALES  |  |   |   |   |
| A. Educación  |  |   |   |   |
| El país presenta todavía bajas coberturas educativas en educación primaria, que demandan no sólo recursos financieros suficientes, sino también la estructura institucional y el marco normativo adecuado para poder abordar este desafío de manera coordinada y sostenida. | Apoyar al MECD en el desarrollo e implementación de acciones de política encaminadas a la ampliación de la cobertura y al mejoramiento de la retención en la educación primaria. | Contribuir a ampliar el acceso y permanencia de la población en edad escolar dentro del sistema educativo, favoreciendo el logro de las metas de la ERCERP y los ODM. | Vigencia de la Resolución Ministerial que establece como obligatoria la edad de seis años para ingresar a primer grado, independientemente de que los menores hayan cursado o no educación preescolar.<br><br>Vigencia de la Resolución Ministerial que establece que los docentes de primer grado deben ser preferentemente titulados y que determine mecanismos para asegurar su cumplimiento.<br><br>Evidencia de que el MECD ha entregado a las 19 delegaciones departamentales, a sus respectivos municipios de cabecera y a las 20 secretarías de educación de los municipios descentralizados, información estadística básica por municipio y los ha capacitado en su uso para la planificación de la expansión de cobertura de matrícula. | Evidencia de que el número de niños y niñas de seis años matriculados en primer grado al inicio del año escolar 2007, haya aumentado en el orden de 8.000 estudiantes con relación a la matrícula de inicio del año escolar 2005.<br><br>Evidencia de que hay una tendencia positiva en los indicadores acordados para medir los avances en la implementación de la normativa del primer tramo, referente a la profesionalización de los docentes de primer grado.<br><br>Evidencia de que al menos los 19 municipios de cabecera departamental y las 20 secretarías de educación de los municipios descentralizados han elaborado planes de expansión de matrícula para el año escolar 2007, bajo las directrices de las delegaciones departamentales. Dichos planes contendrán: (i) un diagnóstico de la demanda insatisfecha; (ii) un mapeo de la oferta educativa y los recursos educativos municipales; y (iii) estrategias y planes de acción para incrementar tanto la demanda |

| Problema  | Acción   | Efecto   | Condicionalidades para los Desembolsos   |  |
|---|--|--|--|--|
|   |  |  | Primer Tramo   | Segundo Tramo  |
|   |  |  | Diseño y contratación de un estudio sobre mercado laboral docente que analice los distintos factores (normativos, incentivos salariales y nosalariales, formación, sistemas de contratación), que inciden sobre la demanda y la oferta de docentes calificados en el país.   | como la oferta educativa.<br><br>Presentación del anteproyecto de reforma a la Ley de Carrera Docente que contemple incentivos para la formación, reclutamiento y retención de docentes calificados en el sistema.   |
| <b>B. Salud</b>   |  |  |  |  |
| Existen todavía importantes problemas de cobertura de servicios básicos de salud para la población pobre del país, especialmente en zonas rurales con concentración de población indígena y en zonas urbano-marginales, situación que se traduce en un alto perfil de morbi-mortalidad materno e infantil por causas evitables y prevenibles. | Apoyar y sostener un conjunto de prioridades de políticas de salud pública, en el eje de extensión de cobertura que significa un mejoramiento importante en la entrega de servicios básicos de salud para la población pobre del país. | Contribuir a mejorar las condiciones de salud de la población objetivo, principalmente de las madres y los niños que viven en situación de pobreza y marginalidad social, aumentando así las posibilidades de cumplir con las correspondientes metas de la ERCERP y los ODM. | <p>Vigencia de la Resolución Ministerial que aprueba los criterios de focalización para la identificación de los grupos de población objetivo beneficiaria del PBSS en los SILAIS y municipios priorizados.</p> <p>Vigencia de la Resolución Ministerial que aprueba el PBSS que se proveerá a la población objetivo, conteniendo al menos las prestaciones, frecuencias y protocolos de atención que se asegurarán a las mujeres en edad fértil y los niños menores de cinco años.</p> <p>Presentación de modelo de convenio de gestión con unidades de salud de la red de servicios públicos y los modelos de contratos de gestión con prestadores no institucionales, incluyendo las acciones de extensión de cobertura hacia la población objetivo, los protocolos de atención y los recursos asociados.</p> | <p>Evidencia de que se ha ampliado y mejorado la cobertura del PBSS en el orden de 150.000 beneficiarios de la población objetivo en los 12 SILAIS priorizados.</p> <p>Evidencia de que se han suscrito al menos 17 convenios de gestión con unidades de salud de la red de servicios públicos, así como que al menos tres SILAIS hayan firmado contratos de gestión con prestadores no institucionales.</p> |

| Problema   | Acción  | Efecto   | Condicionalidades para los Desembolsos  |  |
|--|---|--|---|--|
|  |   |  | Primer Tramo  | Segundo Tramo  |
| C. Protección social   |   |  |   |  |
| La poca articulación entre los programas institucionales de protección social del MIFAMILIA, limitan la eficiencia, generan duplicaciones y reducen los efectos de las intervenciones a la población vulnerable.   | Implementar una estrategia de integración, que permita articular los programas de protección social, mejorar la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios hacia los grupos en condición de vulnerabilidad.                    | Contribuir a lograr una mayor y mejor cobertura de servicios de protección social para la población en condición de vulnerabilidad, especialmente para las niñas y niños menores de seis años. | Presentación de la propuesta técnica sobre la integración presupuestaria, programática, operativa y administrativa-financiera de los programas de protección social del MIFAMILIA.        | Vigencia de la Resolución Ministerial sobre la integración presupuestaria, programática, operativa y administrativa-financiera de los programas de protección social del MIFAMILIA.<br><br>Evidencia de que en el orden de un promedio anual de 87.000 niñas y niños menores de seis años, viviendo en condición de pobreza, reciben servicios de atención integral de parte del MIFAMILIA.  |
| III. PROTECCIÓN PRESUPUESTARIA DE PROGRAMAS SOCIALES PRIORITARIOS  |   |  |   |  |
| Las limitadas posibilidades presupuestarias que tiene el gasto público del país, incluyendo el gasto social, representan una amenaza al cumplimiento de las acciones y metas de cobertura que impulsa el Programa. | Proteger presupuestariamente los niveles de gasto no salarial de los programas de educación, salud y protección social que son prioritarios para aumentar y mejorar la cobertura de servicios sociales hacia la población más pobre del país. | Contribuir a mejorar integralmente la cobertura de servicios sociales que recibe la población más pobre de Nicaragua, impulsando avances en las metas de la ERCERP y los ODM.                  | Que el Presupuesto General de la República para el año 2006, contenga las correspondientes asignaciones presupuestarias en el orden de los montos de protección acordados en el Anexo II. | Que la ejecución presupuestaria devengada para el año 2006, sea al menos de un 80% de los montos totales protegidos para cada sector, según los términos acordados en el Anexo II.<br><br>Que el presupuesto general de la República para el año 2007 contenga las correspondientes asignaciones presupuestarias en el orden de los montos de protección acordados en el Anexo II.<br><br>Que la ejecución presupuestaria devengada para el año 2007 sea: (i) al menos de un 30% de los montos totales protegidos para cada sector reflejado en el Anexo II, si es que la solicitud de desembolso se presenta dentro de un plazo no mayor a 30 días de finalizado el primer semestre de 2007; (ii) de un porcentaje proporcional al 80% de los montos totales protegidos para cada sector reflejado en el Anexo II, si es que dicha solicitud ocurre en fecha posterior. |

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/

Nicaragua. Préstamo \_\_\_\_/SF-NI a la República de Nicaragua  
Programa Sectorial Social de Apoyo a la Estrategia Reforzada  
de Crecimiento Económico y de Reducción de  
Pobreza (ERCERP)

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 sectorial social de apoyo a la estrategia reforzada de crecimiento económico y de reducción de pobreza (ERCERP). Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$30.000.000, 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 los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2006)

LEG/OPR/RGII/IDBDOCS#588987  
NI-0183