

## VI. Conclusiones y Algunas Líneas de Acción Posibles

---

### 1. Conclusiones

#### **Consistencia entre las políticas macroeconómicas y planes de inversión en Ambiente y Salud**

En los últimos dos años podría afirmarse que en términos generales la política inversionista en Salud y Ambiente, estuvo determinada por la política macroeconómica, y más específicamente por los proyectos de arrastre y disponibilidad del financiamiento externo.

La ausencia de una visión estratégica sobre el rumbo que tomará la economía en general aunado a la deficiente información de base disponible, se han constituido en cuellos de botella para el accionar de los sectores en general y particularmente en lo relativo a Salud y Medio Ambiente.

Por otra parte, el proceso de transición que involucra pasar de una economía con una importante participación estatal a otra de mercado, ha provocado la interrupción de algunos sistemas de información sectorial que se habían logrado montar durante los años 80's y se han modificado los sistemas de interrelación sectorial, todo lo cual ha contribuido en el desenvolvimiento de las inversiones bajo el criterio de continuar los proyectos que venían de arrastre y con pocos elementos y criterios para el inicio de nuevos proyectos.

#### **Características de la programación de inversiones en Ambiente y Salud.**

El organismo rector para la elaboración del Programa de Inversiones Públicas es el MEDE. Lo relativo a las instituciones presupuestadas como MINSA, INAA e IRENA, corresponde al Ministerio de Finanzas la articulación del programa de inversiones para su incorporación al PIP. Sin embargo, la vinculación de las inversiones de estas instituciones con el plan económico es escasa y sólo se limita a los techos financieros. La programación de montos financieros sigue el criterio incremental. Queda en manos de las respectivas instituciones respectivas compatibles los techos financieros con sus objetivos y necesidades.

La programación de las inversiones se realiza en base al año calendario, tomando en cuenta los recursos internos disponibles según el balance macroeconómico y los montos de financiamiento externo disponibles (asegurados y en gestión) que elaboran el BCN-MIFIN-MCE. A partir del programa de inversiones de 1993 se ha tratado de ajustar el programa de inversiones a los proyectos que están financiados con recursos externos y cuyo financiamiento está asegurado. Actualmente el MEDE está elaborando los lineamientos básicos de la programación perspectiva de inversiones para el período 1994-1996. Esta programación tomará en cuenta los programas sectoriales perspectivas que hay en algunas instituciones, pero el aspecto de recursos externos disponibles es un asunto medular. La incertidumbre que existe en torno a la cooperación externa para los próximos años, introduce elementos adicionales que imposibilitan la programación de inversiones consistente con metas de crecimiento y ampliación de la cobertura a la población, particularmente en lo relativo al ámbito de Salud y Ambiente.

En general, las decisiones presupuestarias dependen de las directrices que emanan de los respectivos programas de inversión anual que elabora el MEDE. El proceso de presupuestación es rígido. Los cambios de programación sectorial son permitidos cuando son sugeridos por las instituciones sectoriales, los cuales son aprobados si se mantienen dentro de los techos presupuestarios definidos y aprobados por el Gabinete Económico.

La inexistencia de normas y procedimientos a nivel general no ha permitido una correcta articulación entre la inversión sectorial con el Programa de Inversiones Públicas. Actualmente se está en la etapa incipiente del establecimiento de los sistemas de información y seguimiento sectorial, lo que permitiría alcanzar alguna coherencia en el accionar del Programa de Inversiones Públicas. Sin embargo, el avance en este campo tampoco es homogéneo entre las distintas instituciones involucradas en el proceso inversionista. Esta situación es un obstáculo para permitir una mejor coordinación interinstitucional en lo relativo a la programación y ejecución de inversiones, particularmente en las áreas que requieren de una estrecha coordinación para hacer más efectivas las acciones que se emprenden.

En el ámbito de evaluación de los proyectos desde la perspectiva de eficiencia, eficacia e impacto, no se han estructurado indicadores básicos que permitan ese monitoreo, porque tampoco hasta la fecha éstos constituyen criterios de formulación y ejecución de proyectos.

Aún cuando podría afirmarse que los problemas señalados son comunes a todos los sectores, por diferentes razones se logra observar que esa situación no es homogénea. En algunas instituciones, como por ejemplo INAA, se observa continuidad en las acciones sectoriales y una cierta capacidad institucional para enfrentar la nueva situación. Otras instituciones como MINSA, IRENA y las Alcaldías, están en un proceso de reorganización y en vías de capitalizarse, lo que deberá consolidarse antes de poder tener una incidencia real en lo que respecta a su participación en el proceso inversionista futuro.

La falta de estudios técnicos de base, la ausencia de un censo reciente, entre otros, son factores importantes que obstaculizan el desarrollo prospectivo de los programas de inversión en Ambiente y Salud.

En términos generales, la falta de capacidad técnica de los recursos humanos involucrados en el proceso de identificación, formulación, ejecución y evaluación de inversiones es un problema que abarca a todas las instituciones. Los esfuerzos que se han realizado a la fecha para mejorar la capacidad técnica institucional para la programación de inversiones han sido escasos. Esta debilidad incluye tanto a las instituciones globalistas como sectoriales. Las restricciones presupuestarias, entre otras razones, no han permitido el desarrollo de dichas capacidades. A nivel privado, salvo algunos esfuerzos realizados por ONG'S, no existen centros de capacitación en programación de inversiones y formulación de proyectos que hagan una labor sistemática en ese campo y que sirvan de apoyo a las instituciones del Estado.

Debido a la confusión de funciones y atribuciones entre las instituciones involucradas en lo relativo a Medio Ambiente no ha sido posible normar el proceso de inversión tomando en cuenta las directrices en esa materia. Se espera que la Ley de Medio Ambiente en proceso de aprobación, contribuya a la solución de ese problema.

Hasta la fecha, la presupuestación de las inversiones en Ambiente y Salud se realiza sectorialmente, con escasa coordinación para incidir de manera más efectiva en los principales problemas de salud y deterioro ambiental del país. A partir de 1993 se conformó el Gabinete Social que pretende dar respuesta a ese problema, pero aún es muy prematuro evaluar los resultados en ese ámbito.

Un problema que existió en el pasado y persiste en la actualidad, es el hecho que los balances macroeconómicos por lo general están disociados de las metas y objetivos que persigue la política

social, particularmente en las inversiones. Ello significa que cuando los balances exigen recortes de gastos, por lo general son las inversiones las primeras en afectarse, sin un análisis previo de las prioridades a nivel nacional.

## 2. Algunas Líneas de Acción Posibles

Del diagnóstico aquí presentado se pueden concluir algunas acciones que deberían instrumentarse en distintos horizontes temporales para contribuir al desarrollo del sector de Salud y Medio Ambiente.

Estas sugerencias no pretenden ser exhaustivas, ni mucho menos concluyentes. Ellas podrían contribuir en la identificación de áreas donde la cooperación externa pueda cumplir un papel efectivo en el proceso de inversiones en Ambiente y Salud.

Los avances logrados en el campo macroeconómico en Nicaragua, deberán consolidarse en el corto plazo para dar lugar al crecimiento económico. Sin embargo, las reformas estructurales que conlleva el logro de los equilibrios financieros a nivel macro, tienen repercusión en los niveles de vida de la población, debido a las limitaciones presupuestarias que conduce necesariamente a la reducción de programas sociales y a las rigideces que impone una economía en recesión para viabilizar un proceso de redistribución del ingreso nacional. El desarrollo de ciertas iniciativas gubernamentales en el ámbito social pueden adquirir relevancia en el corto y mediano plazo en la medida que sean eficaces. Muchas de estas acciones podrían ser respaldadas a nivel internacional.

Es indudable que la conformación de un Gabinete Social constituye un paso importante en la línea de lograr coherencia en el accionar social. Sin embargo, aún la política social es una consecuencia de la política macroeconómica. La integración de los objetivos y metas sociales a la formulación de la política económica global, permitiría focalizar más eficientemente los recursos destinados al área social y particularmente a Salud y Medio Ambiente.

En el proceso de la inversión pública, también se han comenzado acciones que apuntan a reforzar las capacidades instaladas en lo relativo al proceso de identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos. Una revisión con las instituciones globalistas, particularmente MEDE y MIFIN, sobre los principales cuellos de botella en el proceso de programación de inversiones y en las unidades ejecutoras en las fases de identificación y formulación de proyectos, podría contribuir a la definición de las prioridades en el ámbito de la cooperación internacional.

La política inversionista actual está determinada fundamentalmente por la disponibilidad de recursos externos, de allí que en la medida que el sostenimiento del balance macroeconómico sea una prioridad, aquella seguirá descansando en la cooperación internacional.

A nivel mundial existe una tendencia a la reducción de la ayuda financiera hacia los países en vías de desarrollo en general y de manera particular hacia Centroamérica. Obviamente esta situación condicionará la política de inversiones de Nicaragua en el mediano y largo plazo. Sin embargo, también es claro que dado el reconocimiento internacional que los programas de ajuste no sólo no han contribuido a superar los niveles de pobreza, sino que ésta se ha incrementado, ello está induciendo a que la cooperación externa sea canalizada de manera particular en los ámbitos de Salud y el Medio Ambiente. Existe el reconocimiento que un pueblo que no logra disponer de condiciones

de salud y en un medio ambiente protegido, es un pueblo que no rendirá lo máximo de sus capacidades para contribuir al crecimiento.

La mejor disposición de la cooperación externa para que los recursos se orienten al ámbito social, debería ser aprovechada a nivel nacional, a fin de potenciar el uso de los recursos externos que podrían en términos globales presentar reducciones significativas en los próximos años.

Para ello, sería de suma importancia apoyar a las instituciones involucradas en Salud y Ambiente, a fin de que éstas logren identificar sus principales debilidades y puedan formular propuestas viables de mejoramiento de las capacidades institucionales. El apoyo no sólo debiera orientarse al fortalecimiento interno de las instituciones involucradas, sino también a los mecanismos de coordinación interinstitucionales para hacer más eficaces y efectivas las acciones que se realizan en el campo de la Salud y Medio Ambiente, así como en el establecimiento de un sistema articulado de indicadores básicos de seguimiento para monitorear el impacto de las acciones que se emprenden.

A la par que se consolida una estructura administrativa del Gobierno Central, pequeña pero eficiente, para mejorar la formulación de políticas, el apoyo a los procesos de descentralización y desconcentración administrativa debe ser otra línea de atención de la asistencia internacional.

El respaldo a la municipalización de los servicios en Salud y Ambiente, adquiere importancia porque es el único mecanismo que garantiza la participación efectiva de la sociedad civil en la administración y gestión del sector. Es a nivel municipal donde los distintos componentes del sector Salud y Ambiente interactúan y se vinculan de manera concreta. Las acciones orientadas al fortalecimiento municipal o instituciones sectoriales con presencia en el territorio, permitirían desarrollar acciones microlocalizadas integrales de impacto rápido en la población.

La capacitación de los recursos humanos a todos los niveles y en todas las instituciones involucradas en el proceso de inversiones en Ambiente y Salud, constituye una necesidad de alta prioridad. Ello involucra desde la fase de identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos de inversión.

Las transformaciones económicas y sociales producidas en los años pasados, aunado a los movimientos migratorios en Nicaragua en la década pasada, son elementos que han influido de manera directa en las condiciones de vida de la población, así como en su localización física. La ausencia de instrumentos estadísticos confiables sobre la localización real de la población, sus características, así como el de los recursos productivos en general, son elementos que no contribuyen para una correcta focalización de acciones inversionistas. De allí que a mediano plazo la realización de un censo de población y vivienda, la actualización de catastros, etc, constituyen acciones de vital importancia para la definición de estrategias en el sector de Salud y Medio Ambiente.

## VII. Bibliografía

---

1. ESDENIC. INEC, FNUAPNUD. Septiembre 1992.
2. Análisis de la situación Económico-social de Nicaragua. UNICEF. Mimeo, Managua, Mayo 1991. Oscar René Vargas.
3. BCN. Sector Externo 1980-1988. Vice Presidencia de Programación Económica. Mayo 1989.
4. Nicaragua: El Gasto Nacional en Salud. Evaluación 1980-1992. Jaime Espinosa Ferrando. Diciembre 1992. OPS-OMS (documento para discusión).
5. Colapso y estabilización (incompleta) de la Economía Nicaraguense. José A. Ocampo. Experiencia de algunos países.
6. Socioeconomic report . Nicaragua. Interamerican Development Bank. Agosto 1991.
7. Programa de Emergencia y Reactivación en Beneficio del Pueblo. 1980-1981. Ministerio de Planificación. Enero 1980.
8. Programa Económico de Austeridad y Eficiencia 1981. Ministerio de Planificación. Enero 1981.
9. Evaluación Programa Económico 1983. Ministerio de Planificación. Enero 1984.
10. Programa Económico 1984. Ministerio de Planificación. Febrero 1984.
11. Informe de la Gestión Económica Gubernamental 1985. Presidencia de la República de Nicaragua. Febrero 1986.
12. Informe de la Gestión Económica Gubernamental 1986. Presidencia de la República de Nicaragua. Febrero 1987.
13. Plan Económico Nacional de 1986. Secretaría de Planificación y Presupuesto. Febrero 1986.
14. Nicaragua, Plan Económico Nacional 1987. Secretaría de Planificación. Diciembre 1986.
15. Una década de luchas y victorias, julio 1979 a julio 1989. Secretaría de Planificación y Presupuesto. Mimeo. Managua, enero 1990.
16. Programa económico 1990. S.P.P. Noviembre 1989.
17. Boletines y Revistas El Observador Económico. Fideg.
18. The political economy of C.A. since 1920. Bulmer Thomas (1987). Cambridge, Cambridge University Press.
19. Gasto Sanitario en Nicaragua 1986 a 1990. Agencia Española de Cooperación Internacional. Managua, febrero 1993.

20. Informes 1989-1990-1991. Cooperación para el desarrollo. PNUD.
21. FISE. Focalización y Distribución de Recursos Reporte Acumulado 1991-1992. Mimeo. Managua. Diciembre 1992.
22. Nicaragua: Estabilización, Ajuste y Estrategia Económica, 1988-1989. Mario Arana. CRIES. Mimeo. Managua, septiembre 1989.
23. Nicaragua: Situación Económica y Perspectivas 1992-1993. (Documento presentado a la comunidad Internacional de Donantes para Nicaragua) Mimeo. Managua. diciembre 1992.
24. Nicaragua: Política de Desarrollo a mediano plazo. 1993-1995. Documento presentado por el Gobierno de Nicaragua en la Reunión del Grupo consultivo. París, Francia. Abril 2, 1993. Mimeo.
25. INIFOM. Informe Diagnóstico de la Situación Nacional de los Servicios Municipales (Noviembre 1989).
26. Informe -Resumen para toma de decisiones sobre el Plan Nacional de Higiene Comunal-Ministerio de la Presidencia-Septiembre 1987
27. Informe Sobre el servicio de recolección de basura. -Joseph Centellas - DAMUR/ICI-Enero 1989
28. Viabilidad financiera del Servicio Municipal de Recolección de basura. DAMUR- Marzo de 1989
29. Reporte de consultoría -Ing J. Tello- ALMA/OPS- Junio 1989
30. Diagnóstico Municipal-Informe Síntesis- 1989-1989
31. Sistema de Financiamiento y Modelo Municipal en Nicaragua.-Adolfo Rodriguez Gil.
32. Sistema de Información Local de Vivienda y Asentamientos Humanos. (SILVAH) -INIFOM-HABITAT.
33. Análisis Evaluativo-Gestión Municipal 1992. División General de Planificación-Alcaldía de Managua. Febrero 1993.
34. Informes de la Dirección Económica Financiera-INIFOM .
35. Informe de la Dirección de Obras Municipales de la Alcaldía de Managua.
36. Informe de la Dirección de Costos de la Alcaldía de Managua.
37. Informe Sectorial. Sector de Abastecimiento de Agua y Saneamiento. OPS. OMS (INAA). Mimeo. Managua, agosto 1990.
38. INAA... Tres años de transformación. Logros, avances y perspectivas. 1990-1992. Mimeo. Managua, Noviembre 1992.

39. Cooperación Externa 1992 y Perspectivas 1993. MCE. Mimeo. Managua, Nicaragua. Diciembre 1992.
40. Clasificación de la Legislación Ambiental y Salud de Nicaragua. Programa del Medio Ambiente y Salud para el Istmo Centroamericano. (MASICA). Memorias. OPS-OMS. Managua, Nicaragua. 1992
41. Programa de Inversiones Públicas 1992. MEDE. Mimeo. Managua, Nicaragua. 1992.
42. Programa de Inversiones Públicas 1993. Ejecución físico financiera enero - abril 1993. MEDE, Dirección General de Inversiones Públicas. Mimeo. Managua, Nicaragua. Junio 1993.
43. Diagnóstico General. Proyecto de Desarrollo de los SILAIS Masaya, Carazo, Rivas, Chontales, Boaco, RAAN y Río San Juan. Nicaragua. Mimeo. Diciembre 1992.