



Evaluación de Programa País

Nicaragua

2013-2017

Copyright © [2018] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2018**
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-522-1
Dic. 2018

Evaluación del Programa de País

Nicaragua 2013-2017

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Prefacio	vi
Reconocimientos	viii
Siglas y abreviaturas	viii
Resumen Ejecutivo	x
Contexto del Programa País	xviii
A. Contexto macroeconómico e institucional.....	01
B. Desarrollo social y reducción de pobreza	08
El Programa del Banco	12
A. Relevancia estratégica dl BID con Nicaragua	13
B. Relevancia del programa implementado.....	14
C. Relevancia financiera del BID en Nicaragua.....	17
D. Eficiencia del programa operativo y uso de sistemas nacionales.....	19
Efectividad del Programa Operativo	24
A. Sectores prioritarios	25
B. Áreas de diálogo.....	33
C. Otros sectores.....	37
Conclusiones y recomendaciones	40
A. Conclusiones	41
B. Recomendaciones.....	42
Referencias y bibliografía	46

Prefacio

Como parte de su plan anual de trabajo 2017-2018, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) preparó esta Evaluación del Programa de País (CPE por sus siglas en inglés) con Nicaragua que cubre el período 2013-2017. Esta es la cuarta vez que OVE evalúa el programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o Banco) con Nicaragua. Las anteriores evaluaciones cubrieron los períodos 1991-2001 (RE-272), 2002-2007 (RE-344) y 2008-2012 (RE-422).

Los CPE sirven de insumo para la preparación de las estrategias de país del Grupo BID¹. Los CPE buscan *“proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa [con] un país”*². Desde que la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) –ahora BID Invest– se hizo cargo de las operaciones sin garantía soberana del Grupo BID, los CPE también cubren sus actividades.

El presente CPE busca contribuir al proceso de elaboración de la nueva estrategia de país del Grupo BID, que sustituirá a la vigente (GN-2683, 2012). El CPE analizó con una visión independiente la relación de trabajo del Grupo BID con el país, en particular su relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad. La evaluación incluye los productos financieros y no financieros ofrecidos por el Grupo BID durante el período 2013-2017. La evaluación enfatiza tanto el análisis del cumplimiento de los objetivos propuestos, como la extracción de lecciones aprendidas útiles para la estrategia futura.

La evaluación recabó y contrastó un conjunto diverso de fuentes de información. Estas incluyeron entrevistas a informantes clave: funcionarios y ex funcionarios de Nicaragua, ejecutores de los proyectos, especialistas sectoriales del Grupo BID, cooperantes internacionales y miembros de la academia y la sociedad civil familiarizados con los desafíos de desarrollo del país y los distintos sectores en los que opera el Banco. Además, se analizaron los documentos de programación (Retos de Desarrollo del País, CDC; Programa de País, CPD; Estrategia de País, EP), supervisión (Informe de Seguimiento de Progreso, PMR; Informe de Supervisión de Proyecto, PSR; Informe Anual de Supervisión, ASR) y evaluación

1 El Grupo BID incluye al Banco Interamericano de Desarrollo y a la Corporación Interamericana de Inversiones, ahora BID Invest.

2 Protocolo para las Evaluaciones de Programa de País (RE-348-3).

(Informe de Terminación de Proyecto, PCR; Informe Ampliado de Supervisión de Proyecto, XPSR; Informe Ampliado de Supervisión, XSR) del Banco. OVE complementó el análisis documental con análisis de bases de datos internas y externas.

El resultado es el presente informe, que está organizado en cuatro capítulos. El capítulo I analiza el contexto de país en el que se desarrolló el programa del Grupo BID. El capítulo II analiza la relevancia de la estrategia del Grupo BID con el país y el programa resultante, así como su eficiencia. El capítulo III evalúa la relevancia, efectividad y sostenibilidad de los proyectos apoyados por el Grupo BID en cada uno de los sectores estratégicos y áreas de diálogo, así como su potencial contribución al logro de los objetivos de desarrollo identificados en la Estrategia de País. Finalmente, el capítulo IV presenta conclusiones y recomendaciones basadas en el análisis anterior.

Reconocimientos

Este documento fue preparado por un equipo conformado por Alejandro Soriano, María Fernanda Rodrigo López, Nadia Ramírez Abarca, Nathaniel Russell, María José Hernández y Melanie Putic, dirigido primero por Cheryl Gray y Monika Huppi, y finalizado por Pablo Alonso. Damos las gracias a la administración del BID y al Gobierno de Nicaragua por su apoyo y colaboración en este proceso de evaluación.

Siglas y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
ASR	Informe Anual de Supervisión (por sus siglas en inglés)
BCN	Banco Central de Nicaragua
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BFP	Banco de Fomento de la Producción
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAFTA-DR	Acuerdo de Libre Comercio Centroamérica -República Dominicana
CDC	Retos de Desarrollo del País
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGS	Con Garantía Soberana
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CICO	Centros Infantiles Comunitarios
CO	Capital Ordinario
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CPD	Programa de País (por sus siglas en inglés)
CPE	Evaluación del Programa País
CT	Cooperación Técnica
DGA	Dirección General de Aduanas

DGI	Dirección General de Ingresos
EBP	Estrategia del Banco con el País
EMNV	Encuesta de Medición de Nivel de Vida
ENATREL	Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica
ENACAL	Empresa Niocaragüense de Acueductos y Alcantarillados
ENEL	Empresa Nicaragüense de Electricidad
FELABAN	Federación Latinoamericana de Bancos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
FOMAV	Fondo de Mantenimiento Vital
FUNIDES	Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social
GdN	Gobierno de Nicaragua
IED	Inversión extranjera directa
IF	Institución financiera
IMFI	Institución microfinanciera
INIDE	Instituto Nacional de Información y Desarrollo
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
INVUR	Instituto Nicaragüense de la Vivienda Urbana y Rural
ISM	Iniciativa Salud Mesoamérica
NICA Act	<i>Nicaraguan Investment Conditionality Act</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBP	Préstamo Programático Basado en Políticas
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (por sus siglas en inglés)
PIB	Producto Interno Bruto
PMR	Informe de Seguimiento del Progreso (por sus siglas en inglés)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREAL	Programa Promoción de Reforma Educativa en América Latina y en el Caribe
PSR	Informe de Supervisión de Proyecto (por sus siglas en inglés)
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SPNF	Sector Público no Financiero
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización Científica, Organizacional y Cultural de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
USEIA	Administración de Información Energética de los Estados Unidos (por sus siglas en inglés)
WEF	Foro Económico Mundial (por sus siglas en inglés)
WEO	Perspectivas de la Economía Mundial (por sus siglas en inglés)
XPSR	Informe Ampliado de Supervisión de Proyecto (por sus siglas en inglés)
XSR	Informe Ampliado de Supervisión (por sus siglas en inglés)

Resumen Ejecutivo

Nicaragua es un país de ingreso medio bajo, que ha crecido sostenidamente, pero con una estructura productiva sesgada hacia la costa del Pacífico y de bajo valor agregado. Sectores destinados a servicios representa el 57% del PIB, mientras los sectores de exportación relevantes, como el agropecuario y la industria de ensamblado en zonas francas, tuvieron menor valor agregado. La población está desigualmente distribuida, particularmente en la Costa Caribe, con solo el 14% de la población y baja dotación de infraestructura. La tasa de crecimiento del PIB promedió el 5,0% entre 2012 y 2017, superando al promedio latinoamericano (2,3%). El crecimiento fue impulsado por el consumo y las exportaciones (beneficiándose de una demanda y precios externos favorables). De la mano del crecimiento vinieron mejoras en la tasa de pobreza y desigualdad, pero el PIB per cápita es el tercero más bajo de América Latina y el Caribe (ALC).

La disciplina fiscal permitió la consolidación de las finanzas públicas, aunque persisten riesgos a mediano plazo. La deuda pública se redujo (del 53% al 47% del PIB entre 2012 y 2017) y el déficit de la administración central pasó de un superávit de 0,5% del PIB en 2012 a un déficit de 0,6% en 2017. Sin embargo, el déficit del sector público no financiero se ha deteriorado por la presión financiera del sistema de seguridad social y la mayoría de las empresas de servicios públicos. Además, el sector externo refleja vulnerabilidades de la economía, ya que un solo país –los Estados Unidos– absorbe un 40% de las exportaciones. La discusión del *Nicaraguan Investment Conditionality Act* (NICA Act) en el Congreso de los Estados Unidos agrega incertidumbre sobre parte del financiamiento externo del país, lo que se suma a la situación de Venezuela, que podría disminuir la inversión extranjera directa (IED)¹.

El modelo de desarrollo de Nicaragua presenta desafíos para transitar hacia economías de valor agregado y escala. La producción agropecuaria es intensiva en el uso de mano de obra de baja remuneración y poco sofisticada, con tenencia de tierra precaria y baja tecnología. La productividad ha estado estancada por la baja tecnificación, barreras en el acceso a crédito e insumos, insuficientes encadenamientos productivos, desarrollo de mercados y economías de escala. El mayor aporte al crecimiento provino de la manufactura,

¹ Desde 2008 el país ha recibido IED de Venezuela y préstamos bajo el esquema de cooperación Petrocaribe, que son utilizados para financiar gasto social y de inversión.

pero el incremento de la productividad no se debió a movimientos de trabajo a otros sectores sino al incremento en el valor agregado por trabajador. Por su parte, la manufactura ligera se ha convertido en una de las industrias más importante en el país, pero enfrenta retos como la falta de valor añadido y poca diversificación (Banco Mundial, 2017). Por su parte, el posicionamiento del sector turismo es aún débil, la oferta turística es poco consistente y los ingresos promedio siguen siendo bajos.

A pesar de los avances la dotación de infraestructura y acceso a servicios presentan rezagos que afectan a la competitividad. En el sector energético existen áreas con poca cobertura y todavía una alta dependencia de combustibles fósiles (47,9%), lo que hace que el país sea vulnerable a cambios en los precios internacionales del petróleo. En el sector transporte, la cobertura de la red vial es baja, con problemas de calidad y baja conectividad en la costa Atlántica. Los recursos para el mantenimiento vial son insuficientes. La infraestructura portuaria es insuficiente y cuenta con instalaciones inadecuadas. En agua y saneamiento persisten desafíos en calidad y en cobertura de servicios para la población, sobre todo en el área rural. Por su parte, el crédito está focalizado en grandes grupos empresariales y el segmento de consumo.

Deficiencias en el capital humano, tanto en los niveles de educación como de salud, continúan limitando la productividad. Los niveles de educación se encuentran entre los más bajos de la región, presentando problemas de calidad e inserción laboral. A pesar del incremento en las tasas de asistencia en preescolar, primaria y secundaria, los niveles se encuentran por debajo del promedio de ALC y con diferencias urbano-rurales importantes, a lo que se suma que la deserción en el segundo ciclo de secundaria es de las mayores de ALC. Por su parte, la infraestructura educativa presenta desafíos y los docentes están poco preparados, lo que dificulta la mejora de la calidad del servicio educativo. En el sector salud, a pesar de que la mortalidad materna se redujo a la mitad y se logró la cobertura universal de vacunación para menores de un año en 2014, las tasas de mortalidad infantil, mortalidad de menores de cinco años, desnutrición crónica y embarazo adolescente permanecen altas y con disparidades regionales.

Durante el periodo de evaluación el Banco continuó siendo el principal socio multilateral de Nicaragua y logró posicionarse en el diálogo de políticas en sectores clave. La Estrategia del Banco con Nicaragua 2013-2017 fue relevante en cuanto se alineó con el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016 (PNDH) impulsado por el Gobierno de Nicaragua (GdN). Durante este periodo, el Banco aprobó US\$1.339 millones en préstamos, donaciones de inversión y cooperaciones técnicas (CT), sobrepasando el nivel de aprobaciones definido en el marco de financiamiento de la Estrategia del Banco con el País

(EBP), registrando un crecimiento del 43% con respecto al periodo anterior. Este mayor nivel de financiamiento respondió en parte a la modificación de la proporción de recursos de financiamiento blando del Fondo de Operaciones Especiales (FOE). La cartera financiada tuvo una fuerte concentración sectorial en energía, transporte y salud. Además, su relevancia creció porque se enfocó en aumentar la oferta de servicios eléctricos y de salud en áreas de menor cobertura, así como en conectar los centros de producción rurales con los corredores principales y los puestos fronterizos. La cartera del sector privado se contrajo durante el período de evaluación, pero aumentó su participación en operaciones que canalizan recursos a través de instituciones financieras (IF). Finalmente, los recursos de CT sirvieron principalmente para reforzar la capacidad institucional de las agencias del Estado.

El programa operativo del Banco mostró preferencia por las operaciones programáticas y secuenciales. Muy similar al periodo de la EBP anterior, el 70% del monto aprobado por la ventanilla pública correspondió a préstamos de inversión (14 operaciones, US\$942 millones), el 20% a préstamos programáticos basados en políticas (PBP) (cinco operaciones, US\$285 millones) y el resto a donaciones de inversión (nueve operaciones², US\$90,08 millones) y CT (60 operaciones, US\$22 millones). Además, casi la mitad (41%) del monto aprobado en operaciones con garantía soberana (CGS), correspondió a operaciones programáticas/secuenciales. El 20% correspondió a un programa secuencial en transporte (tres operaciones, US\$269,2 millones), el 13% a tres PBP en energía (US\$175 millones) y el 8% a dos PBP en competitividad (US\$110 millones). Lo anterior destaca la visión a largo plazo del Banco en los sectores priorizados.

Los flujos netos fueron positivos para Nicaragua durante todo el período. Los desembolsos de préstamos aumentaron un 32% con respecto al período anterior (2008-2012). Los flujos netos fueron positivos para el país con un pico en 2017 explicado por el desembolso de US\$130 millones correspondientes al tercer PBP en energía y al segundo en competitividad. No obstante, el 63% del incremento de desembolsos del periodo se explica por mayores desembolsos en préstamos de inversión, la mitad correspondientes a desembolsos de préstamos CGS aprobados durante el periodo bajo evaluación. Entre los principales factores que explican los rápidos desembolsos se encuentra el enfoque hacia operaciones programáticas y secuenciales.

El programa operativo del Banco en Nicaragua mostró concentración en infraestructura y relativa continuidad con respecto a la estrategia anterior. En la última década, el Banco se enfocó en sectores intensivos en obras civiles como transporte, energía y salud en temas de infraestructura edilicia para aumentar la oferta de servicios en

2 Este monto incluye dos donaciones contingentes: NI-G1006 y NI-G1007.

zonas con mayor disparidad. En efecto, el 74% de los recursos de las nuevas operaciones CGS se destinó a obras físicas³, siendo transporte de los sectores que más recursos destinó a infraestructura (80% de los recursos CGS). Así mismo, la continuidad de ejes estratégicos permitió que la cartera heredada, concentrada en energía, transporte y salud, se integrara con la nueva EBP y reflejó la relación de mediano y largo plazo que tiene el Banco con el país en estos sectores.

Hubo avances importantes en infraestructura productiva –en sectores priorizados en la EBP– pero la sostenibilidad de las inversiones aún es un desafío. El Banco tuvo un rol central en la mejora de la infraestructura, particularmente del sector energético y la conectividad del corredor Pacífico-Atlántico. Sin embargo, persisten riesgos de sostenibilidad de largo plazo. Por ejemplo, la falta de presupuesto operativo del Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV) pondría en riesgo la red vial habilitada, así como el mantenimiento de las obras de agua potable y saneamiento, todas estas áreas donde el Banco contribuyó a financiar inversiones. Este patrón se repite en relación con servicios tales como los habilitados con los Programas de Salud y Primera Infancia, que corren riesgo de ser descontinuados al no encontrar espacio en el presupuesto nacional.

A diferencia del periodo anterior, el Banco destinó menos recursos hacia la gestión pública y fiscal, lo que hubiera sido relevante para mejorar el espacio fiscal que diera sostenibilidad a las inversiones financiadas por el programa. Los temas de gestión pública perdieron relevancia respecto a la EBP anterior. El Banco aprobó alrededor de US\$16 millones en recursos de CT que dieron fortalecimiento institucional a diversas agencias del gobierno. Esto contrasta con la importancia dada a estos temas en el propio PNDH, en la Evaluación de Programa País con Nicaragua 2008-2012 de OVE (RE-422-3) y en la discusión de barreras clave de desarrollo en la EBP actual. Lo anterior es relevante ya que la sostenibilidad de las obras y servicios financiados con el programa, dependen entre otros de las capacidades institucionales, la focalización del gasto y de ajustes los marcos sectoriales.

El programa del Banco en el sector productivo fue relevante porque movilizó importantes reformas financieras e institucionales, pero estas aún no lograron crear una masa crítica en los sectores con potencial de incrementar su valor agregado. Las acciones en cadenas productivas se enfocaron en dos PBP principalmente de reformas financieras e institucionales, así como en operaciones aisladas aprobadas antes de 2013. Aunque las condiciones de política de los PBP representan pasos importantes para mejorar el

3 42% fueron de transporte y comunicaciones, 24% de salud, 19% de energía, 9% de agua y saneamiento y 6% otros.

ambiente regulatorio para hacer negocios y la inclusión financiera, se requiere compromiso del gobierno para desarrollar masa crítica en los sectores donde el país podría aumentar su valor agregado.

La cartera del sector privado apoyó sectores relevantes, pero se contrajo un 12% y mostro adicionalidad financiera limitada. Así reflejó la necesidad de explorar posibles apoyos a través de asociaciones público-privadas (APP), como se había sugerido en la EBP anterior. El financiamiento corporativo directo a PYME y grandes empresas se contrajo un 45% con respecto al periodo anterior, lo que refleja el acceso a fuentes alternativas de financiamiento de los clientes de BID Invest. Por su parte, los préstamos canalizados a través de IF apoyaron al sector real de la economía, ofrecieron plazos similares a los de mercado pero promovieron la inclusión financiera en cuanto atendieron pequeños y medianos productores. Por otra parte, BID Invest realizó un análisis minucioso de las potenciales oportunidades en Nicaragua, concluyendo que existen oportunidades de APP si se trabajan en el contexto de marcos tarifarios adecuados para el país.

Recomendaciones

En vista de las anteriores conclusiones, OVE recomienda que la administración considere proponer al país continuar reforzando los notables progresos en su desarrollo. Es importante destacar que el país y el Banco han venido trabajando con distinto grado de énfasis y cobertura en las cinco áreas clave, sujeto de las recomendaciones mencionadas más abajo. Por lo tanto, OVE recomienda continuar trabajando en ellas dada su centralidad en un proceso de apoyo balanceado del Grupo BID al desarrollo del país. De hecho, ha habido importantes avances que a juicio de OVE deben continuarse en la futura estrategia con el país. Finalmente, la medida en la que el Grupo BID tome un mayor o menor rol en apoyar cada área estará sujeta a la voluntad y demanda del país. Por lo tanto, el plan de acción del GBID solo podrá contemplar sus propuestas de apoyo al país.

OVE recomienda que el Grupo BID ponga a disposición del país una clara continuación de su apoyo en cinco áreas de trabajo clave. Las primeras dos áreas de trabajo buscan reforzar el ciclo de proyectos, tanto es su parte inicial (capacidad de ejecución y preinversión), como su parte final (sostenibilidad). La tercera recomendación busca retomar la centralidad del diálogo sobre la eficiencia del gasto público, para apoyar al país a aumentar el espacio fiscal que le permita sustentar un programa ambicioso de inversiones. La cuarta recomendación busca apoyar al país en su proceso de planeamiento de inversiones a largo plazo con un enfoque territorial que permita resolver cuellos de botella en infraestructura que limitan la competitividad. La última recomendación sugiere que el

Grupo BID redoble sus esfuerzos para apoyar al país en promover la competitividad y valor agregado en sectores clave donde podría tener ventajas comparativas.

- **Recomendación 1 - Capacidades de preinversión e implementación: continuar apoyando al país en las etapas de preinversión y formación de capacidades para la ejecución de operaciones.** Dados los desafíos evidenciados en la etapa de preinversión e implementación, OVE recomienda que el Grupo BID apoye tanto los diseños detallados de los proyectos de inversión como la formación de capacidades de las agencias ejecutoras. Además, debiera evaluar, como parte del diseño de los proyectos, la capacidad de ejecución de las agencias no especializadas en gestión de obras civiles.
- **Recomendación 2 - Sostenibilidad de las inversiones: continuar trabajando con el país para identificar y promover mecanismos que mejoren la sostenibilidad de las obras y servicios financiados por el Grupo BID.** OVE recomienda que, en las propuestas de préstamo, se incluya la identificación de riesgos de sostenibilidad y se analicen y profundicen sus posibles medidas de mitigación, para optimizar la continuidad del funcionamiento operativo y de mantenimiento de los productos de los programas (obras de infraestructura y servicios).
- **Recomendación 3 - Gestión fiscal: dar profundidad al diálogo e intensificar el apoyo financiero al gobierno para mejorar el espacio fiscal, incluyendo la eficiencia del gasto que permita optimizar la sostenibilidad de la inversión pública del país.** OVE recomienda que el Banco proponga al país atacar los elementos estructurales, tanto del lado del ingreso como de gasto fiscal, que limiten la capacidad del país para hacer frente a sus desafíos de inversión pública. Los apoyos del Banco deberían buscar el mejoramiento de la capacidad fiscal de país para sustentar la inversión pública a mediano y largo plazo. A su vez, para guiar estas reformas se recomienda apoyar al país en el fortalecimiento de herramientas de gestión fiscal, incluyendo sus sistemas de monitoreo y evaluación de proyectos de inversión.
- **Recomendación 4 - Planeamiento integral: continuar apoyando al país en la identificación de inversiones a mediano y largo plazo.** OVE recomienda que el Grupo BID continúe su apoyo al país para reforzar su capacidad de planeamiento a mediano y largo plazo de una manera integral, incluyendo aspectos de carácter territorial que ayuden a la priorización de inversiones de los diferentes tipos de infraestructura física y de servicios que permitan dinamizar el desarrollo del país.

- **Recomendación 5 - competitividad y valor agregado: Continuar el apoyo del Grupo BID al desarrollo de la competitividad del país a través de la continuación de reformas que mejoren el clima de negocios y la profundización del valor agregado de cadenas productivas en las que Nicaragua pudiera tener ventajas comparativas.** OVE recomienda al Grupo BID continuar su apoyo, a través de su ventanilla pública y privada, en la mejora del clima de negocios y la oferta de insumos productivos que aumenten el valor agregado en sectores en los que Nicaragua tenga ventajas comparativas. Así mismo, se recomienda a BID Invest prestar su apoyo en asociaciones público-privadas.



01

Contexto del Programa País

- 1.1 Nicaragua tiene el tercer PIB per cápita más bajo de América Latina y el Caribe (ALC). Con un ingreso per cápita medido por poder de compra de US\$5.823 (2017), Nicaragua se ubica por debajo del promedio de ALC (US\$14.4 según FMI, WEO), superando solamente a Haití y Honduras. La mayor participación en el PIB corresponde a sectores destinados a servicios, en promedio 57% entre 2012-2017 (entre ellos comercio 11%, propiedad de vivienda 6%, transporte y comunicaciones 5%), mientras los sectores como el agropecuario, maderero, pesquero y minero promediaron 19% del PIB entre 2012-2017 y la industria manufacturera el 14% del PIB en el mismo periodo. La estructura productiva del país no tuvo cambios significativos en la última década y enfrenta desafíos de valor agregado y escala.
- 1.2 La población nicaragüense es aun altamente rural y concentrada geográficamente¹. Con 6,3 millones de habitantes, Nicaragua tiene una población similar a la de El Salvador en ALC o la de Dinamarca entre los países desarrollados. Un 41% de la población vive en el ámbito rural, comparado con el 20% de ALC². La población se concentra en la Costa Pacífico (52%) y central, mientras la Costa Caribe aloja sólo a un 14% de la población.

A. Contexto macroeconómico e institucional

- 1.3 Nicaragua tuvo un crecimiento sostenido favorecido por políticas macroeconómicas prudentes y un contexto externo favorable, pero expuesto a vulnerabilidades. La economía creció a una tasa promedio anual del 5,0% entre 2012 y 2017³, la segunda más alta de Centroamérica después de Panamá (6,3%) y más del doble que el del promedio de ALC (2,3%). Dicho crecimiento fue favorecido por políticas conducentes a la estabilidad de precios y la sostenibilidad fiscal, el consumo (gráfico 1.1) y exportaciones de productos primarios y textiles⁴ hacia los Estados Unidos en el marco de tratados comerciales (CAFTA-DR⁵) y de una demanda y precios externos favorables⁶. Aunque redujo su déficit de cuenta corriente (8,4% del PIB

1 Banco Central de Nicaragua (BCN) (2017). *Nicaragua en cifras 2016*. Managua. Nicaragua.

2 Sin embargo, la región metropolitana de Managua ha tenido un crecimiento sostenido, contando con casi un tercio de población y un cada vez más extenso anillo periurbano (Plan de Acción Managua sostenible, 2014).

3 Entre 2007-2011 la tasa anual promedio fue del 3,2% (IMF, WEO).

4 En 2017 los productos agropecuarios, pesqueros y mineros representan más del 75% de las exportaciones de mercancías FOB (sin considerar las zonas francas) y los productos textiles representaron el 63% de las exportaciones de zona franca (BCN 2017b, Informe Anual).

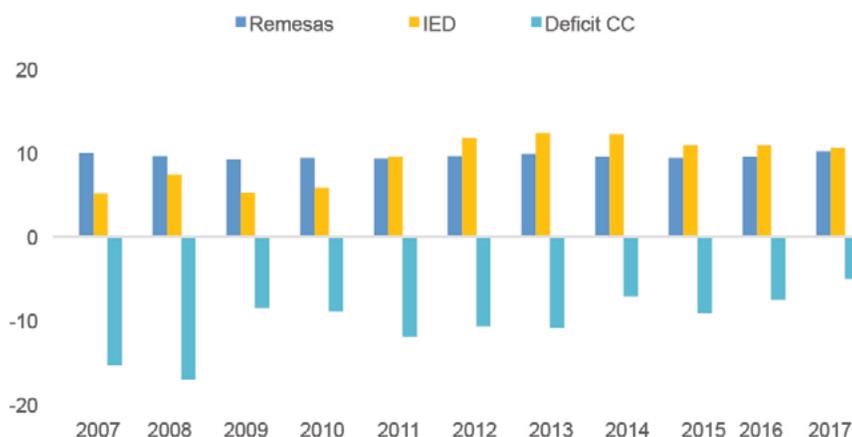
5 Tratado de Libre Comercio (TLC) entre EE.UU, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

6 Las remesas representaron el 9,6% y las exportaciones de bienes y servicios el 43,3% del PIB entre 2012-2016, comparado con el 9,5% y 37,4% entre 2007-2011, respectivamente (BCN y BM, WDI).

entre 2012-2017 versus 12,3% entre 2007-2011)⁷, este representa un desafío para el país. La mayor disciplina fiscal y los niveles de seguridad ciudadana favorecieron un incremento de los ingresos de la inversión extranjera directa (IED), del 6,6% del PIB entre 2007-2011 al 11,5% entre 2012-2017⁸, ayudando a financiar el déficit externo.

Gráfico 1.1
Sector externo
(% del PIB)

Fuente: BCN



1.4 Una fuerte disciplina fiscal permitió la consolidación de las finanzas públicas, aunque persisten riesgos a mediano plazo. El crecimiento permitió que la deuda pública se redujera del 53% al 47% del PIB entre 2012 y 2017⁹. El déficit de la administración central pasó de un superávit de 0,5% del PIB en 2012 a un déficit de 0,6% en 2017¹⁰. Sin embargo, el déficit del sector público no financiero enfrenta la presión financiera del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), la Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL), la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (ENATREL) y la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL) (gráfico 1.2). Asimismo, si bien el esquema de colaboración con Venezuela (Petrocaribe) se contabiliza como deuda privada, podría resultar en pasivos contingentes¹¹. La discusión del *Nicaraguan Investment Conditionality Act* (NICA Act) en el Congreso de los Estados

7 Sin embargo, dada la disminución en el precio internacional del petróleo ha sido posible la reducción en la factura petrolera a US\$690 millones en 2016, comparado con US\$1.145 millones en 2014 (BCN 2016).

8 Esta se dirigió principalmente a los sectores de manufactura y telecomunicaciones (BCN).

9 La condonación de deuda y la revisión al alza del PIB nominal en 2012 —resultando mayor en un 30% con la publicación de cuentas nacionales con año base 2006— también tuvieron implicaciones en la disminución.

10 En promedio fue de 0,25% del PIB entre 2012-2017 *versus* 0,5% entre 2007-2011.

11 Desde 2008 el país ha recibido IED de Venezuela y préstamos bajo el esquema de cooperación Petrocaribe, que son utilizados para financiar gasto social y de inversión fuera del presupuesto—el gasto social representa alrededor de un tercio de los préstamos recibidos (Moody's, julio de 2017).

Unidos agrega incertidumbre sobre parte del financiamiento externo del país. Estos factores subrayan un manejo prudente de las finanzas públicas, pero enfatiza los riesgos tanto del lado de los ingresos fiscales como de la calidad y eficiencia del gasto:

- Por el lado de los ingresos, pese al incremento de la recaudación tributaria¹² existen altos niveles de evasión, informalidad y gasto tributario¹³ y poca incidencia redistributiva de los impuestos¹⁴. Aún se puede simplificar la carga transaccional de los contribuyentes para cumplir sus obligaciones tributarias¹⁵.
- Por el lado del gasto público, existen rigideces en su composición. El gasto corriente continúa representando la mayor proporción del gasto total (75% en 2016, comparado con el 64% en 2007) a pesar de incrementos en el gasto en capital¹⁶. Además, el gasto social se encuentra fragmentado y mal focalizado¹⁷ y persisten debilidades en la implementación de presupuestos por resultados y sistemas de seguimiento y evaluación¹⁸.

1.5 La vulnerabilidad climática afecta fuertemente al país y a su sector productivo, a pesar de avances en la gestión de riesgos. Entre 1996-2015, Nicaragua fue el cuarto país del mundo más afectado por fenómenos meteorológicos, después de Honduras, Myanmar y Haití¹⁹. El país avanzó en el manejo de recursos naturales y mitigación de riesgos, pero su producción sigue estando altamente expuesta al cambio climático. Por ejemplo, se estima que de no adaptarse las pérdidas económicas de la producción agropecuaria por el cambio climático representarían alrededor del 22% del PIB en 2100²⁰.

12 Pasó del 17,6% al 20,2% del PIB entre 2007-2011 y 2012-2015. El promedio de Centroamérica pasó del 18,1% al 19,2% del PIB en el mismo período (OCDE/ECLAC/CIAT/BID, 2017).

13 La evasión del IVA era del 33% en 2013 (CEPAL/AECID, 2017) y del Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas del 52% entre 2000-2010 (Pecho, M. et.al., 2012). Los niveles de informalidad del 88% en 2015 (Funides, 2016) y el gasto tributario del 7,6% del PIB en 2010 (Pecho, M. et.al., 2012). El gasto tributario es superior al promedio de ALC (4,1% del PIB), Costa Rica (6,3%) y Panamá (1,8%).

14 OVE, 2017. *Evaluación Comparativa: Revisión del respaldo del Banco a la política y la administración tributarias: 2007-2016* (RE-509-1).

15 El cumplimiento tributario promedio requiere de 42 pagos y de 201 horas (Grupo Banco Mundial, 2017).

16 El gasto de capital pasó del 5,3% al 7,0% del PIB entre 2012-2017 (FMI, Artículo IV 2017).

17 Entre el 56,3% y el 97,6% de los beneficiarios de las intervenciones sociales en 2014 fueron clasificados como no pobres de acuerdo con la línea de pobreza de US\$1,8 al día por persona (FUNIDES, 2017).

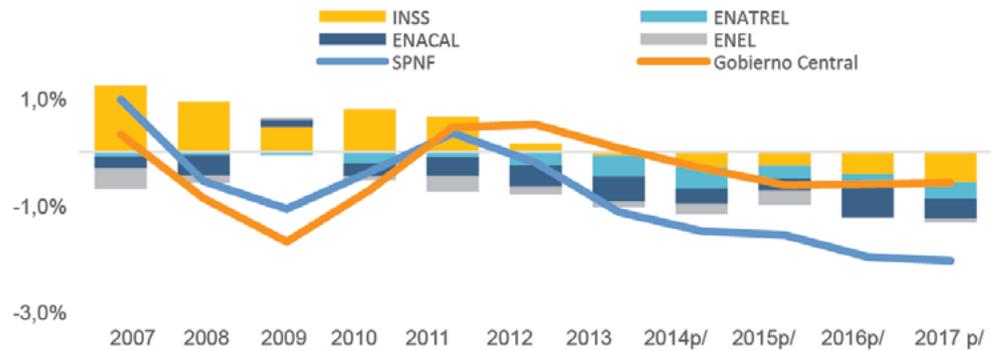
18 Cuestas, et.al., 2015. *Construyendo Gobiernos Efectivos: Nicaragua*. BID.

19 *Global Climate Risk Index 2017*, Germanwatch.

20 Las estimaciones no consideran la posible adaptación de los agricultores ante el cambio climático o posibles innovaciones tecnológicas (Ramírez, D. et. al. 2010).

Gráfico 1.2
Balance del sector fiscal
(% del PIB)

Fuente: BCN y FMI



1.6 La productividad de la economía real ha estado estancada y cuenta con poco valor agregado y deficiente acceso a mercados de insumos y servicios. Por ejemplo, el sector agropecuario es intensivo en el uso de mano de obra poco calificada²¹ y tierra con poca inversión en infraestructura. El sector agropecuario era el que presentaba menor productividad en 2005 y en 2014 (Funides, 2016b), que ha estado estancada por la baja tecnificación, la tenencia precaria de tierras, barreras en el acceso a crédito e insumos, e insuficientes economías de escala que permitan encadenamientos productivos. El país ha avanzado en la certificación y trazabilidad agropecuaria, pero los precios de exportación continúan siendo bajos. Además, la estacionalidad del sector combinada con la carencia de sistemas de acopio y cadenas de frío, dificultan una mayor rentabilidad de la producción.

1.7 Nicaragua tiene notables ventajas naturales, pero su aprovechamiento es aún incipiente con la falta de grandes obras con una planeación de largo plazo. Por ejemplo, el país tiene una de las mayores dotaciones de recursos hídricos de Centroamérica, pero el acceso a riego es escaso y costoso. Solo el 5,5% de la superficie agrícola tiene acceso a riego²². Nicaragua tiene tanto zonas secas como cuerpos de agua considerables, pero se requerirían obras de ingeniería para su aprovechamiento sostenible. La mayor parte de la superficie de bajo riego depende del bombeo localizado en lugar de responder a planes maestros, lo que impacta en los costos de producción y disminuye la competitividad²³.

21 Ocupa alrededor del 30% de la fuerza laboral y representa el 68% del ingreso de las familias rurales.

22 Zegarra E y O. Chirinos, 2016. *Diagnóstico sobre la situación y potencial del sector riego en Nicaragua*, (IDB-TN-1063), BID.

23 BID, 2017. *Diseño de una estrategia de riego en Nicaragua: Diagnóstico sobre la situación y potencial del sector riego en Nicaragua*. (parte de la operación NI-T1214).

- 1.8 Sectores emergentes como el manufacturero mejoraron su productividad, pero aún presentan retos de valor añadido. Este sector atrajo la mayor IED (31% en 2016) y contribuyó al empleo formal²⁴ (19% en 2016). Si bien incrementó su productividad, esto no se debió a movimientos de trabajo a otros sectores sino al incremento en el valor agregado por trabajador lo que en general se observa para todos los sectores (Funides, 2016b). Por su parte, la manufactura ligera –principalmente bajo régimen de zonas francas– se ha convertido en una de las industrias más importante en el país. Con un 12,3% del PIB y un 40% de las exportaciones, es la mayor fuente de empleo formal, pero enfrenta retos como la falta de valor añadido y pocos encadenamientos productivos locales (Banco Mundial, 2017).
- 1.9 Nicaragua aún no ha logrado valorizar sus sectores de gran potencial con una “marca país”. A pesar de que el sector privado ha posicionado marcas nicaragüenses en productos como el ron, el café y el tabaco, esto no se ha logrado replicar a mayor escala tanto en el sector agropecuario como otros sectores con potencial. Por ejemplo, Nicaragua es el tercer país de ALC con más alto crecimiento de arribos de turistas, generando ingresos equivalentes al 5,3% del PIB e inversión en capital por el 4% del PIB en 2017, pero su oferta turística es poco consistente y los ingresos promedio siguen siendo bajos –unos US\$381²⁵ por viaje . Para generar mayores ingresos se requeriría una estrategia de país dirigida a turistas de mayor poder adquisitivo y mejoras en la infraestructura de servicios básicos, conectividad y consolidación de variados polos turísticos consistentes con las demandas de este segmento.
- 1.10 A pesar de grandes avances en cobertura y fuentes renovables, el alto costo de la energía es aún un freno a la productividad. Entre 2006 y 2016, la participación de energía renovable creció del 30% al 52,1%²⁶ y la cobertura del servicio pasó del 54% a 90,1%²⁷. Sin embargo, debido a acuerdos de compra de energía alcanzados durante periodos de escasez, subsidios cruzados en favor del segmento residencial de bajo consumo y las elevadas pérdidas en el sistema, las tarifas eléctricas para el segmento comercial, industrial y residencial de alto consumo están entre las más altas de la región (CEPAL, 2015)²⁸. El país

24 Considera las personas afiliadas al INSS.

25 Estrategia para el desarrollo del sector turístico de Nicaragua. *Global Advisory*. 2017.

26 En 2016, la energía eólica representó un 15,9%, la biomasa un 11,6%, la geotérmica un 15,4% y la hidroeléctrica un 9,3% (INE).

27 Aún existen áreas con poca cobertura. Por ejemplo, en 2016 el 49,5% del total de la población de la RACCN, el 45,8% del Río San Juan, el 42,2% de RACCS, el 40,3% de Jinotega no contaba con acceso de servicio (MEM).

28 El Instituto Nicaragüense de Energía da cuenta de 18 Acuerdos de Compra de Energía, mayormente negociados alrededor de 2008, con el petróleo en su mayor valor histórico, por un plazo del orden de 25 años. Las pérdidas en distribución superan el

continúa teniendo alto potencial de recursos renovables, pero se requiere desarrollar condiciones para evitar anclar nuevos contratos de largo plazo a la elevada banda tarifaria actual y completar la interconexión eléctrica regional y local para permitir la competencia de generadores limpios de menor costo²⁹. Finalmente, se deben racionalizar los subsidios y reducir las pérdidas para solidificar la sostenibilidad³⁰.

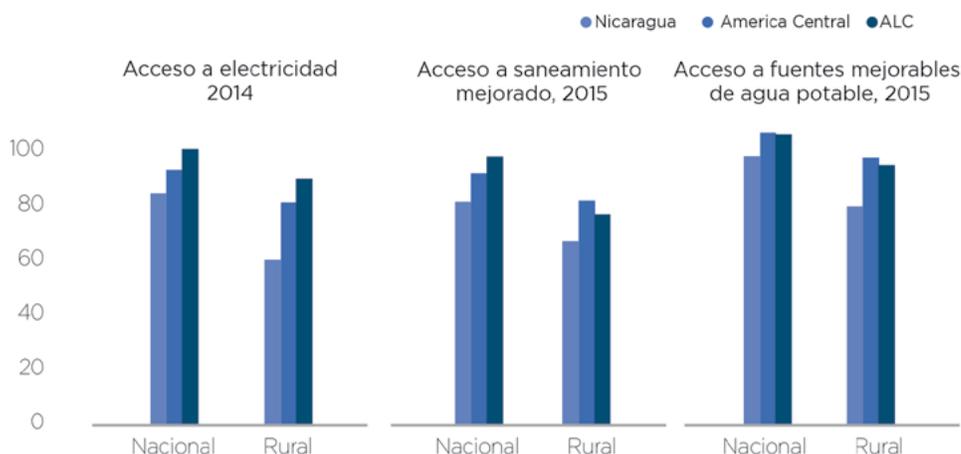
- 1.11 La infraestructura en general presenta déficits, particularmente en el ámbito rural y periurbano. La cobertura de la red vial es baja, desigualmente distribuida y con problemas de calidad³¹. Los recursos para el mantenimiento vial son insuficientes, por la falta de ajustes en las tasas sobre combustibles y la ausencia de mecanismos recaudatorios que compensen por la condición de país de tránsito en el comercio regional³². La logística internacional enfrenta retos y la infraestructura portuaria es insuficiente y con instalaciones inadecuadas³³. Un fenómeno similar ocurre con la cobertura de agua y saneamiento, donde persisten desafíos de calidad y cobertura, sobre todo en el área rural³⁴ (gráfico 1.3). Con el desarrollo de las ciudades, esta desigualdad de acceso a servicios se ha trasladado al ámbito periurbano, generando además desafíos como el de transporte urbano³⁵.

22%, siendo el 6% el promedio de la OCDE. Finalmente, los consumos residenciales hasta 100kWh accedían a tarifas subsidiadas de un tercio de la tarifa residencial mayor y comercial, así como a un 43% de la tarifa industrial, lo que ha resultado ser regresivo dado el relativamente alto punto de corte.

- 29 Nicaragua es miembro del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), pero ha sido el que menos energía ha comprado a través del sistema (2,5% del total). En el ámbito doméstico, tiene tanto proyectos geotérmicos de alto riesgo técnico como proyectos hidroeléctricos (por ejemplo, Tumarín, que con 253MW sería la mayor represa del país y tiene mayor certidumbre técnica, pero que ha sufrido demoras debido a problemas financieros del concesionario original).
- 30 En 2018 se aprobaron reformas al esquema de subsidios que reduce paulatinamente los subsidios hasta el 2022 pero que no los elimina completamente. A la fecha, suponen un 1,6% del PIB (Banco Mundial).
- 31 En 2015 sólo el 16% de la infraestructura vial estaba pavimentada y el 29,5% de las vías sólo era transitable en estación seca. En los departamentos de la zona del Atlántico, sólo el 5% de las vías estaba pavimentada y su densidad era casi 10 veces menor que la de las zonas del Pacífico y Centro (Ministerio de Transporte e Infraestructura, MTI, julio de 2016). En contraste, hubo mejoras en el estado de las vías troncales (del 27% en 2012 a 45% en 2017).
- 32 Los ingresos del Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV) provienen de una tasa al combustible de US\$0,16 por galón, que no sufre ajustes desde 2009.
- 33 El cumplimiento fronterizo toma 72 horas, promediando 64 horas en ALC (40 horas en El Salvador y 24 horas en Panamá) (BM, 2017). Nicaragua carece de un puerto de aguas profundas eficiente.
- 34 En 2014, el 62% de la población contaba con conexión domiciliaria de agua potable (el 25% en el ámbito rural). En 2015, el acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento era del 68% (56% en el área rural), mientras que en Centroamérica era del 78% (69% en el área rural) (Banco Mundial, WDI, 2018 y WHO/UNICEF-JMP, 2017).
- 35 La región metropolitana de Managua ya concentra a más de un tercio de la población, pero aún carece de soluciones de transporte como redes de buses rápidos que conecten sus zonas periurbanas.

Gráfico 1.3
Brechas en cobertura
de servicios básicos
(% de la población)

Fuente: BM, WDI



- 1.12 El acceso a financiamiento sigue siendo una barrera clave para el desarrollo productivo. El Sistema Financiero Nacional (SFN) es solvente pero poco desarrollado³⁶. El crédito está focalizado en grandes grupos empresariales y en el segmento de consumo. Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), que representan el 90% de las empresas, tienen dificultades para acceder al crédito bancario³⁷. Una de las principales restricciones es la exigencia de garantías, que en promedio duplican el valor del crédito. Además, se observa un fenómeno de autoexclusión del sistema financiero, en el que las empresas pequeñas e informales optan por financiarse con capital propio³⁸ (COSEP/OIT, 2015). Esto limita el crecimiento de empresas nacionales que dinamicen la competencia en sectores dominados por grandes grupos económicos, que cuentan con amplio acceso a financiamiento.
- 1.13 Los desafíos institucionales y el marco regulatorio limitan el potencial de desarrollo del país³⁹. Tal y como lo reflejan los distintos indicadores usados para la clasificación de gobernanza y clima de negocios de los países, la administración pública de Nicaragua enfrenta desafíos en la profesionalización del servicio

36 Los tres mayores bancos (de siete) tienen el 77% de los activos del sistema. La relación de depósitos/PIB fue del 41% y de crédito/PIB del 37% en 2015, de los más bajos de Centroamérica (Felaban, 2016).

37 El 57% de las empresas expresa dificultades para obtener préstamos. De hecho, dos tercios del crédito empresarial es provisto por cooperativas (que aún no han adoptado plenamente las normas de regulación de riesgo) y microfinancieras (reguladas por la Comisión Nacional de Microfinanzas (CONAMI). (FMI, 2017 y COSEP/OIT, 2015). Cabe destacar que el BID ha apoyado a la CONAMI en adaptar manuales de supervisión basada en riesgo.

38 El 51% de las empresas expresó haber solicitado préstamos para desarrollar su negocio. Las razones por la cual no han solicitado el crédito se deben a que no tuvieron la necesidad (72% empresas formales y el 49% informales) seguido de los altos intereses (19% empresas formales y 29% empresas informales). Entre las empresas que solicitaron el crédito los principales obstáculos fueron el número de requisitos y la falta de garantías suficientes (COSEP/OIT, 2015).

39 Las reglas, incentivos y políticas claras, así como la capacidad de proveer bienes públicos de forma eficiente, tienen efectos sobre el crecimiento (Acemoglu y Robinson, 2008).

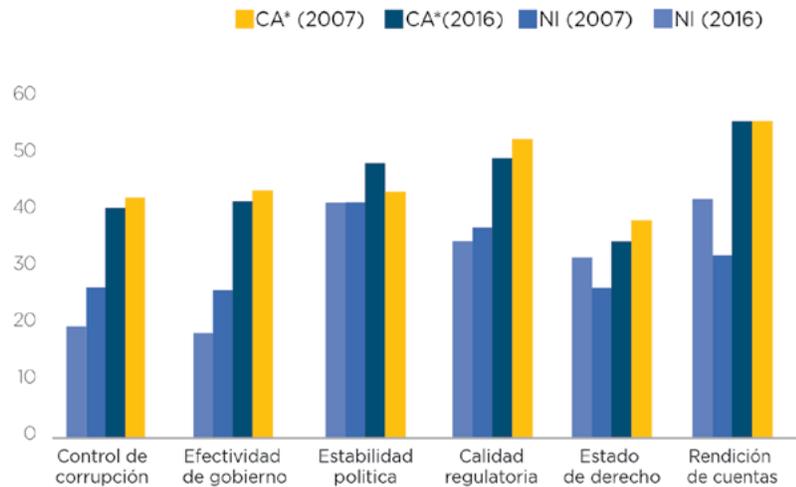
civil⁴⁰, la mejora de la gobernanza, la calidad regulatoria y la rendición de cuentas⁴¹ (gráfico 1.4). De hecho, las empresas perciben ineficiencias burocráticas y falta de seguridad jurídica como los factores que más afectan al clima de negocios⁴². Además, la información pública es difícil de obtener⁴³ y la producción de datos muestra deficiencias de calidad, frecuencia y desagregación a nivel geográfico (Banco Mundial, 2017).

Gráfico 1.4
Ranking de gobernanza

Fuente: Grupo Banco Mundial, Indicadores mundiales de gobernanza.

CA: Centroamérica y NI: Nicaragua.

La gráfica indica el ranking que ocupa el país en los indicadores de gobernanza, en el que 0 corresponde al ranking más bajo y 100 al más alto.



B. Desarrollo social y reducción de pobreza

1.14 La pobreza y la pobreza extrema se redujeron, pero aún son mayores al promedio de ALC⁴⁴. El sostenido crecimiento económico ayudó a reducir las tasas de pobreza, pero persisten disparidades geográficas⁴⁵. El país es el segundo con menor desigualdad en Centroamérica, pero en un contexto en el que su PIB per cápita es el tercero más bajo de ALC⁴⁶. Finalmente, el Índice de Desarrollo Humano, en una posición superior a

40 El Índice de Desarrollo del servicio civil del BID para Nicaragua aumentó de 22 a 35 en 2004-2015 —aunque continúa siendo de bajo desarrollo— debido al ordenamiento de los puestos, la actualización de manuales institucionales, la apertura paulatina de concursos abiertos, la acreditación a la carrera administrativa, y las innovaciones en sistemas de información y evaluación del rendimiento.

41 Por ejemplo, la información fiscal es limitada, poco confiable y poco exhaustiva (IBP, 2016; FMI, 2017).

42 Encuesta Empresas Sostenibles Nicaragua. COSEP/OIT, 2015.

43 *Nicaragua Freedom of the Press 2016* (Freedom House).

44 La pobreza se redujo del 48,3% al 24,9% y la pobreza extrema se redujo del 17% al 6,9% entre 2005-2016 (INIDE con base EMNV 2016) y la pobreza extrema utilizando el ingreso como medida de bienestar se redujo de 20,4% a 15,0% (Székely, 2016). Mientras, en ALC la pobreza por ingreso promedió el 28% y la pobreza extrema el 11,8% en 2014 (CEPAL).

45 La Costa Caribe presenta tasas de pobreza cuatro veces más altas que Managua (Székely, 2016).

46 El coeficiente de Gini se redujo de 49,2 a 46,6 entre 2005-2014, con un nivel solo mayor al de El Salvador (41,8 en 2014) (Banco Mundial, diciembre 2017).

Guatemala y Honduras⁴⁷ muestra brechas importantes en educación —solo con años de educación promedio (6,5) mayor a Guatemala (6,3) y Honduras (6,2)— y salud —con el mayor nivel de mortalidad materna y embarazo adolescente—.

- 1.15 Los niveles de educación se encuentran entre los más bajos de la región, presentando problemas de calidad e inserción laboral. Las tasas de asistencia en preescolar, primaria y secundaria mejoraron, pero se mantienen por debajo del promedio de ALC y con diferencias urbano-rurales⁴⁸. La tasa de asistencia escolar bruta del nivel secundaria de primer ciclo se ha incrementado a una velocidad similar al promedio regional, pero la deserción en el segundo ciclo de secundaria fue de las mayores de ALC (43%). Por su parte, la infraestructura presenta desafíos y los docentes están poco preparados⁴⁹, lo que dificulta la mejora de la calidad del servicio educativo⁵⁰. Los bajos niveles de escolaridad y calidad en la educación resultan en mano de obra poco calificada, lo que representa una de las problemáticas de las empresas para hacer negocios en el país⁵¹. Asimismo, existen escasas oportunidades en el mercado laboral lo que lleva a que un alto porcentaje de jóvenes ni estudien ni trabajen (casi el 30% en el rango de 18 a 31 años, por debajo solamente de Honduras, 32%) (Székely, 2016).
- 1.16 El sector salud muestra importantes logros, pero todavía existen rezagos y disparidades regionales. La mortalidad materna se redujo a la mitad⁵² y se logró la cobertura universal de vacunación para menores de un año en 2014. Estos avances no han sido registrados en áreas como mortalidad infantil⁵³, mortalidad de menores de cinco años, desnutrición crónica⁵⁴ y

47 Nicaragua se encuentra en la posición 124 de 188, mientras que Panamá en la 60, Costa Rica 66, Belice 103, El Salvador 117, Guatemala 125 y Honduras 130 (PNUD, 2016).

48 El país tiene una tasa de asistencia en preescolar del 63% (55% en zonas rurales), del 87% a nivel de primaria (88% en zonas rurales), del 43% para secundaria de primer ciclo y de 32% para secundaria de segundo ciclo. Comparadas con una tasa del 84% para preescolar, 95% para primaria, 62% para secundaria de primer ciclo y 50% para secundario de segundo ciclo en ALC (Székely, 2016).

49 Actualmente el MINED, CNU e INATEC están intentando fortalecer los conocimientos y capacidades de los docentes a través de programas de formación inicial, profesionalización, posgrado y actualización.

50 El país se ubica en el último lugar de los países centroamericanos en los resultados de la prueba TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, Unesco, 2014).

51 El Índice de Competitividad Global 2017-2018 coloca a una fuerza laboral limitadamente educada como el tercer factor más problemático para hacer negocios.

52 Aunque en la Costa Caribe permanece alta. En 2014, fue de 160,8 por 100.000 nacidos vivos en la Región Autónoma de la Costa Caribe, mientras que a nivel nacional fue de 37,9 por 100.000 (Székely, 2016 y MINSA).

53 En 2014 fue de 20 por 1.000 nacidos vivos mientras que en ALC fue de 15 (Székely 2016).

54 La mortalidad de menores de cinco años (por cada 1.000 nacidos vivos) es de 21 en Nicaragua, 35 en la Costa Caribe y 31 en lo rural, comparada con 20 en ALC. La desnutrición crónica de menores de cinco años es de 17% en el país, 22% en zonas rurales, comparado con 12% en ALC (Székely, 2016).

embarazo adolescente⁵⁵, en los que las tasas se mantienen altas y con disparidades regionales importantes. Por otra parte, los servicios son escasos. Los hospitales cuentan con ocho camas por cada 10.000 habitantes, mientras que en promedio en ALC se cuenta con 15 camas. En la Costa Caribe hay menos de 10 profesionales de salud por cada 10.000 habitantes y el 38% de los hogares se encuentra a más de cinco horas de distancia de un hospital⁵⁶. Finalmente, parte de la población comienza a sufrir síndromes de países de mayores ingresos, como obesidad y diabetes⁵⁷, sobrecargando al sistema de salud.

- 1.17 Nicaragua es uno de los países más seguros de ALC, lo que constituye un activo clave para su desarrollo. La organización social comunitaria y el enfoque consensuado de resolución de conflictos⁵⁸ parecen haber influido en la reducción de la tasa de homicidios, siete por cada 100.000 habitantes en 2016 -una reducción a la mitad en siete años- mientras el promedio en ALC fue casi el triple (22,3) y el del resto de Centroamérica fue más de cinco veces mayor (38)⁵⁹. Nicaragua también es uno de los países en los que la delincuencia y el robo son de los factores menos problemáticos para hacer negocios (con un índice de uno), mejor que Costa Rica (1,4), Honduras (13,9) y el resto de Centroamérica (9,2)⁶⁰. Asimismo, existe una percepción positiva de la policía, el 35% de la población consideraba en 2017 que la policía es algo o muy confiable (Latinobarómetro 2016). Esta percepción de seguridad fue un factor importante en las decisiones de inversión empresarial.

55 El embarazo adolescente por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años es de 92 en Nicaragua, 121 en la Costa Caribe y 117 en zonas rurales, comparado con 76,2 en ALC (Székely, 2016).

56 *Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013*. BID, 2016.

57 Diabetes ha pasado de la posición 6 a la 4 entre las 10 principales causas de muerte entre 2005 y 2016.

58 Nicaragua ha logrado que la policía se acerque a las comunidades a través de su apoyo a las organizaciones comunitaria de vigilancia y programas de prevención y concientización sobre las drogas (*Insight Crime*, marzo 2017).

59 WDI, Grupo Banco Mundial.

60 Las empresas encuestadas para el reporte de Competitividad Global 2017-2018 seleccionaban cinco factores que consideraban más problemáticos para hacer negocios y el índice presentado es una ponderación de las respuestas de los entrevistados. En el caso de Nicaragua burocracia gubernamental ineficiente, corrupción e inadecuada fuerza de trabajo son los factores que más afectan mientras que delincuencia y robo, inflación y regulaciones de la moneda extranjera son los que menos afectan.



02

El Programa del Banco

A. Relevancia estratégica del BID con Nicaragua

2.1 Los objetivos de la Estrategia del Banco con Nicaragua 2012-2017 (EBP)⁶¹ (Cuadro 2.1) estuvieron alineados con el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016 (PNDH) impulsado por el Gobierno de Nicaragua (GdN). El objetivo general de la EBP fue contribuir al desarrollo económico inclusivo, apoyando al país en temas de infraestructura y a reducir las brechas urbano-rurales de pobreza y acceso a servicios. La EBP priorizó cuatro sectores: energía, transporte, salud y primera infancia. También incluyó tres áreas de diálogo (vivienda, agua y saneamiento y desarrollo productivo rural) y dos temas transversales (cambio climático, y género y diversidad). La EBP definió objetivos específicos para los sectores prioritarios. Estos se alinearon con el PNDH, pero resultaron ambiciosos en sectores como salud y primera infancia⁶².

Cuadro 2.1 Objetivos estratégicos EBP 2012-2017

Sectores prioritarios	Objetivos estratégicos
Energía	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la sostenibilidad financiera y operativa. • Incrementar la cobertura eléctrica. • Cambiar la matriz energética.
Transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Construir, mejorar, rehabilitar y mantener los caminos rurales y carreteras.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Resucir la mortalidad materna y neonatal en especial en el área rural pobre del país. • Reducir la desnutrición crónica en niños dentro de la ventana de 1000 días en comunidades rurales pobres y urbano marginales.
Primera infancia	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el acceso y uso de servicios integrales para la primera infancia en áreas de alta vulnerabilidad.

Fuente: Estrategia de País con Nicaragua (2012-2017)

2.2 En el contexto de la preparación de la EBP, OVE realizó una Evaluación de Programa de País cubriendo el periodo 2008-2012 (RE-422-3), cuyas recomendaciones fueron parcialmente incorporadas. Como insumo para la EBP, OVE formuló cinco recomendaciones. La EBP incorporó la recomendación de

61 La Estrategia del Banco con Nicaragua 2012-2017 (GN-2683) fue aprobada en noviembre de 2012.

62 Los objetivos de la EBP buscaron: aumentar de 60 a 75% el porcentaje de nacimientos en unidades que ofrecen Cuidados Obstétricos de Emergencia en los 10 SILAIS que presentaron las mayores razones de mortalidad materna en el 2010; disminuir la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar en adolescentes a 10% (sin línea de base 2012); aumentar de 30 a 60% la cobertura de atención integral en servicios de salud a menores de tres años de hogares en extrema pobreza; disminuir la tasa de desnutrición crónica a 20% en niños entre 0 y 5 años % (sin línea de base 2012); y disminuir la incidencia de anemia en menores de dos años a 7% (sin línea de base 2012).

realizar un diagnóstico estratégico de las necesidades del país. De otra parte, las recomendaciones dirigidas a buscar cómo apoyar al país en mejorar la eficiencia de su gasto, la sostenibilidad de proyectos y el fortalecimiento en la medición e información de resultados fueron parcialmente incorporadas⁶³ y continúan siendo un desafío. Finalmente, la recomendación de generar un apoyo contracíclico fue considerada a nivel del menú de productos del BID (Anexo II).

- 2.3 Las líneas de acción propuestas en la EBP para las ventanillas del sector privado, fueron específicas para los sectores priorizados aumentando su relevancia con el resto del programa. En particular, la EBP propuso que las operaciones de inversión con garantía soberana (CGS) y sin garantía soberana (SGS) en energía financiaran inversiones en materia de generación energética y energía renovable, sujetas a los avances relacionados con el fortalecimiento del marco sectorial del sector. En transporte, se propuso el apoyo a través de asociaciones público-privadas. En salud, se buscarían sinergias con el sector privado en el marco de mejoras de capacidad de provisión de servicios. Lo anterior refleja el espacio de oportunidades y potenciales sinergias en la EBP de los instrumentos SGS y CGS.
- 2.4 La EBP generó un marco de continuidad que permitió la anticipación del programa CGS. La anticipación de operaciones CGS fue alta (79%) debido a la continuidad del programa y a la relación de trabajo del Banco de mediano y largo plazo en los sectores priorizados. La anticipación tuvo mayores desafíos con las operaciones sin garantía soberana (SGS) -principalmente sujetas a demanda - y cooperaciones técnicas (CT) dispersas en las que solo el 13% y 23% respectivamente de las operaciones fueron preprogramadas⁶⁴.

B. Relevancia del programa implementado

- 2.5 El programa consistió en 161 operaciones por un total de US\$1.912,3 millones, incluyendo las aprobaciones durante 2013-2017 y operaciones heredadas de periodos anteriores⁶⁵. Al 1 de enero de 2013, había 51 operaciones con saldos significativos por desembolsar que sumaban US\$474,4 millones: 21 préstamos CGS

63 Se destaca el apoyo a la sostenibilidad financiera del sector energético.

64 Según las normas del BID las EBP no detallan operaciones, sino que esto se hace en el marco de Documentos de Programación de País preparados cada noviembre con la intención de estimar las operaciones de préstamo y cooperación técnica del año siguiente.

65 Se consideraron como operaciones heredadas a aquellas que se ejecutaron mayormente durante el periodo de evaluación (2013-2017), por tener saldos por desembolsar mayores al 50% del monto original o un monto por desembolsar mayor a US\$5 millones al inicio del periodo de análisis (enero de 2013).

con US\$401,6 millones principalmente en energía, transporte y sector social⁶⁶; seis préstamos SGS⁶⁷ con US\$57,3 millones; tres donaciones de inversión con US\$8,2 millones y 21 CT con US\$7,2 millones. La concentración de los saldos de préstamos en energía, transporte, salud y primera infancia facilitaron su integración, ya que estas prioridades continuaron en la nueva EBP. Además, entre 2013 y 2017 se aprobaron 111 operaciones por US\$1.437,8 millones.

2.6 La alineación entre el programa implementado y los objetivos estratégicos de la EBP fue relativamente alta en los sectores prioritarios de la EBP, materializándose en sectores intensivos en obras civiles en los que el Banco venía trabajando. Según lo previsto en la EBP, energía, transporte y salud representaron la mayor parte del nuevo financiamiento CGS (71,4%) en el periodo⁶⁸. En contraste, la atención a primera infancia representó solo un 0,01% de los montos aprobados a pesar de ser uno de los pilares de la EBP. Así, el Banco se enfocó en sectores intensivos en obras civiles incluso en salud en temas de infraestructura edilicia para aumentar la oferta de servicios en zonas con mayor disparidad. El 74% de los recursos de las nuevas operaciones con garantía soberana (CGS) se destinó a obras físicas⁶⁹ siendo transporte de las que más recursos destinó a infraestructura (80% de los recursos CGS). Así mismo, la continuidad de ejes estratégicos permitió que la cartera heredada, concentrada en energía, transporte y salud, se integrara con la nueva EBP y reflejó la relación de mediano y largo plazo que tiene el Banco con el país en estos sectores.

2.7 Los temas de gestión del gasto público, reforma del Estado y gestión subnacional, perdieron relevancia respecto a la EBP anterior. Durante la EBP anterior, el programa del Banco en el sector ocupó el 24% del financiamiento aprobado de ese periodo, en contraste durante el periodo evaluado este porcentaje fue de dos por ciento y consistió en recursos de CT destinados a fortalecimiento institucional. Además, aproximadamente el

66 Al inicio de 2013 había en cartera: cinco operaciones CGS en energía con un saldo de US\$104,7 millones; tres en transporte con un saldo de US\$64,6 millones; dos en salud con un saldo de US\$75,5 millones; cinco en competitividad y desarrollo rural con US\$72 millones de saldo; dos operaciones en agua y saneamiento de con US\$31 millones de saldo; una de gestión fiscal con US\$9,6 millones; una de atención a primera infancia con US\$30,9 millones y una en vivienda con US\$16,5 millones.

67 Incluye las operaciones aprobadas bajo las ventanillas CII, SCF y OMJ, ahora BID Invest.

68 Las dos mayores aprobaciones del período fueron préstamos secuenciales: Integración Vial y Apoyo al Sector Transporte (3 operaciones por US\$269,2 millones) y Fortalecimiento Sector Eléctrico (3 operaciones por US\$175 millones). Las cuatro operaciones en salud representaron el 23% de aprobaciones CGS y también dieron continuidad al programa que se venía ejecutando desde la estrategia anterior.

69 El análisis incluye 14 operaciones de préstamo de inversión con un monto total aprobado de US\$909,2 millones, de los cuales US\$675,1 millones (74%) se destinaron a infraestructura: 56,5% en transporte y comunicaciones, 29,5% salud, 8,3% agua y saneamiento y 5,7% energía.

cinco por ciento de los recursos de las nuevas operaciones CGS se destinó a fortalecimiento institucional. Esto contrasta con la importancia dada a estos temas en el propio PNDH, en la Evaluación de Programa País con Nicaragua 2008-2012 de OVE (RE-422-3)⁷⁰ y en la discusión de barreras clave de desarrollo en la EBP actual. Lo anterior es relevante ya que la sostenibilidad de las obras y servicios financiados con el programa, dependen entre otros de las capacidades institucionales, la focalización del gasto y de ajustes los marcos sectoriales.

- 2.8 El programa del Banco aprobó importantes recursos en las áreas de diálogo y atendió moderadamente los temas transversales en las operaciones de préstamo. Un 17% de las aprobaciones CGS del período correspondieron a dos de las áreas de diálogo: cadenas de valor y desarrollo rural y agua y saneamiento. En la primera se aprobaron dos préstamos programáticos basados en políticas (PBP), y en la segunda se aprovecharon significativos recursos de inversión no reembolsables y un préstamo de inversión. En contraste, en la tercera área de diálogo -vivienda- solo se continuó con recursos de CT para fortalecimiento institucional⁷¹. Respecto a los temas transversales, el componente de género, se integró en alrededor del 40% de los préstamos de inversión. Así mismo, se realizaron análisis de impacto ambiental y se incorporaron medidas de mitigación y adaptación. En algunos casos, estas no fueron suficientes para mitigar los impactos ambientales y sociales indirectos de las obras⁷².
- 2.9 El programa implementado fue relevante porque se centró en reducir brechas urbano-rurales de acceso a servicios, identificado como un problema clave de desarrollo de Nicaragua. En energía, el programa continuó su enfoque en generación con energías renovables, expansión y mejora de la transmisión y aumento de la cobertura eléctrica nacional, con énfasis en extender el servicio a áreas menos favorecidas. En infraestructura vial el enfoque fue en la conectividad de los centros de producción rurales con los corredores principales y puestos fronterizos. Finalmente, en salud, el enfoque fue hacia las regiones con menor oferta de servicios, buscando cerrar brechas urbano-rurales.
- 2.10 El programa mostró preferencia por operaciones secuenciales con los mismos organismos ejecutores. El 70% del monto CGS aprobado correspondió a préstamos de inversión (14 por US\$942 millones), el 21% a préstamos programáticos basados

70 Por ejemplo, OVE recomendaba al Banco apoyar al país en mejorar la eficiencia del gasto público y la sostenibilidad financiera de sus empresas públicas.

71 En la estrategia anterior se había implementado una operación de crédito para la vivienda involucrando al INVUR y a microfinancieras. En este periodo, se decidió profundizar estudios de mercado y fortalecimiento institucional que permitieran ajustar los mecanismos de financiamiento.

72 Proyecto de Conectividad Vial Costa Atlántica (NI-L1087).

en políticas (PBP) (cinco por US\$285 millones) y el resto a donaciones de inversión (nueve⁷³ por US\$90,8 millones) y CT (60 por US\$22 millones). Casi la mitad (41%) del monto CGS aprobado correspondió a operaciones secuenciales con los mismos ejecutores: 20% a un programa secuencial de inversión en transporte (tres operaciones, US\$269,2 millones), 13% a tres PBP en energía (US\$175 millones) y el 8,2% a dos PBP en competitividad (US\$110 millones).

- 2.11 Las operaciones con el sector privado -fundamentalmente con intermediarios financieros- disminuyeron un 12% respecto al período anterior. Entre 2013-2017, se aprobaron 23 operaciones SGS por US\$98,6 millones: US\$60,5 millones a través de instituciones financieras y US\$38,1 millones en préstamos directos a empresas⁷⁴. El financiamiento directo a PYME y grandes empresas se contrajo un 45% respecto al periodo anterior⁷⁵. Por su parte, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) se enfocó en el sector productivo, particularmente el agropecuario, pero con un 20% menos de recursos respecto al periodo anterior⁷⁶. Estas disminuciones responden al acceso a fuentes alternativas de financiamiento por los clientes y a cambios de estrategia de las ventanillas CGS del Grupo BID.

C. Relevancia financiera del BID en Nicaragua

- 2.12 Las aprobaciones del período sobrepasaron el nivel anticipado en el marco de financiamiento de la EBP. Entre 2013-2017, el BID aprobó US\$1.227,1 millones en préstamos CGS, superando el escenario base proyectado en la EBP (US\$856 millones) en un 43%. Este mayor nivel de financiamiento respondió en parte a la modificación de la proporción de recursos de financiamiento blando del Fondo de Operaciones Especiales (FOE). Al inicio del período, Nicaragua accedía a una mezcla de 50% FOE y 50%

73 Este monto incluye dos donaciones contingentes: NI-G1006 y NI-G1007.

74 Además, se aprobaron dos líneas no comprometidas bajo el *Trade Finance Facilitation Program* (TFFP) por un total de US\$13 millones para comercio exterior.

75 Entre 2008-2012, "el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo aprobó un préstamo por US\$30 millones para el sector energético, [...] y una CT por US\$1,1 millón. Además, Oportunidades para la Mayoría aprobó una operación por US\$9,5 millones en el sector agropecuario. La Corporación Interamericana de Inversiones aprobó siete operaciones cuyo valor total ascendió a US\$71,2 millones." CPE Nicaragua 2008-2012. RE-422-3.

76 El FOMIN aprobó 22 operaciones por un monto total de US\$12,9 millones, que incluyen operaciones del Programa de Empresariado Social y otros fondos complementarios. US\$4,4 millones correspondieron a cinco préstamos y US\$8,5 millones a 17 cooperaciones técnicas. Casi todas las operaciones apoyaron al sector agropecuario (US\$9,5 millones). El resto correspondió a mejora de competitividad (US\$2,3 millones), infraestructura de agua y saneamiento (US\$0,82 millones) y energía (US\$0,28 millones). Entre 2008-2012, esta ventanilla aprobó 24 operaciones por US\$16,5 millones.

capital ordinario, lo que fue modificado a una relación 40/60 en 2015 dado el buen desempeño de ejecución y macroeconómico del país.

- 2.13 Bajo una fuerte coordinación del GdN, el BID continuó siendo el principal socio multilateral del país. EL BID representó el 51% de la deuda externa pública entre 2013-2017⁷⁷. El BCIE se convirtió en la segunda institución con más penetración en Nicaragua, seguido del Banco Mundial, aportando entre ambos el 38% de la deuda externa pública del período⁷⁸. Por su parte, el GdN parece preferir cierta especialización de los multilaterales, asignando por ejemplo al Banco Mundial el apoyo en educación y protección social.
- 2.14 El Banco tuvo importantes logros atrayendo cofinanciamiento. El 56% de las operaciones CGS tuvo apalancamiento de otros organismos multilaterales y donantes (por ej., BM, BCIE, BEI, COSUDE, UE, AECID, entre otros)⁷⁹. De los fondos fiduciarios bajo administración (el BID logró atraer más de US\$121 millones en donaciones), se destaca la participación de la Facilidad Coreana de Cofinanciamiento para proyectos en energía y banda ancha; y del Fondo Español de Agua y Saneamiento con el 41% y el 26% de los recursos respectivamente. La EBP no había previsto el acceso a estos socios estratégicos, pero este se dio ad hoc y fue muy valorado por el GdN.
- 2.15 Entre 2013-2017 se desembolsaron US\$1.085,8 millones al país en préstamos CGS y SGS, con flujos netos positivos hacia Nicaragua durante todo el período (Gráfico 2.1). Los desembolsos aumentaron un 32% respecto al período anterior (2008-2012). Los flujos netos fueron positivos para el país con un pico en 2017 explicado por el desembolso de US\$130 millones correspondientes al tercer PBP en energía y al segundo en competitividad. No obstante, el 63% del incremento de desembolsos del periodo se explica por mayores desembolsos en préstamos de inversión. Cabe anotar que la mitad (52%) de los desembolsos realizados entre 2013-2017 correspondió a préstamos CGS aprobados durante este periodo. De estos, el 59% fueron a infraestructura vial y eléctrica y el 22% a través de dos PBP para mejora de la productividad. Las operaciones SGS correspondieron al 10% de los desembolsos del periodo.

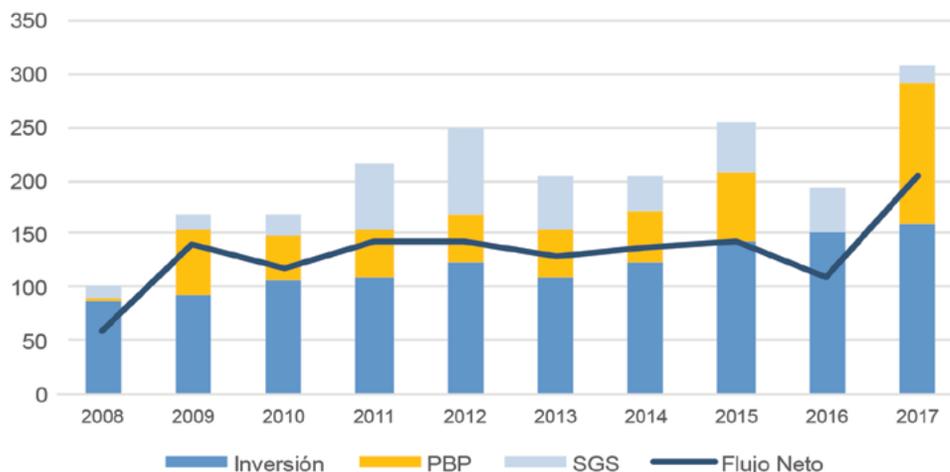
77 En el período anterior el BID aportó el 47% de la deuda externa pública. Banco Central de Nicaragua (primer semestre, 2017).

78 No obstante, si se incluyera la deuda del sector privado, el BID pasaría al segundo lugar, superado por el aporte bilateral de Venezuela con colocaciones anuales mayores a US\$500 millones entre 2010 y 2014.

79 El cofinanciamiento se dio en los tres ejes prioritarios de la EBP -transporte, energía y salud- donde el Banco lideró el diálogo y la ejecución, aplicándose sus normativas para todo el financiamiento.

Gráfico 2.1
Desembolsos y flujos netos (US\$ millones)

Fuente: OVE con información del Grupo BID Datawarehouse



D. Eficiencia del programa operativo y uso de sistemas nacionales

2.16 Los costos y tiempos de preparación y ejecución de proyectos de inversión CGS mejoraron significativamente respecto al período anterior. Los costos de preparación por millón aprobado para inversión pasaron de US\$12.260 en 2008-2012 a US\$3.882 en 2013-2017 (una reducción del 68%); mientras los costos de ejecución por millón desembolsado pasaron de US\$32.666 a US\$23.638 (una reducción del 27%). Además, el tiempo entre elegibilidad y primer desembolso pasó de ocho meses en el período 2008-2012 a cinco meses entre 2013-2017 (una reducción del 35%). La cartera de energía fue la que más demoró entre elegibilidad y primer desembolso (10 meses) reflejando desafíos para cumplir condiciones previas.

2.17 Varios factores influyeron en esta mejora, particularmente las secuencias programáticas cada vez mayores con ejecutores experimentados. El enfoque secuencial de la cartera del Banco, en particular de transporte, el aumento en tamaño promedio de operaciones (que pasó de US\$23,2 millones en 2008-2012 a US\$66,3 millones en 2013-2017), la experiencia de las agencias ejecutoras y los esquemas de ejecución con menos agencias permitieron alcanzar menores costos en preparación y ejecución⁸⁰. En contraste, las operaciones menos eficientes fueron más pequeñas e involucraron múltiples agencias ejecutoras con experiencia variada en la implementación de proyectos⁸¹.

80 Se nota una diferencia a favor de los proyectos secuenciales, de 4% en los costos de preparación y 14% en los costos de ejecución con respecto a los no secuenciales.

81 Las operaciones con mayores costos de preparación fueron las de acceso a financiamiento y conectividad de banda ancha con US\$16.592 por millón aprobado muy por encima del promedio de país. Además, poseen las operaciones de menor volumen en relación con el promedio de la cartera. De igual manera fueron de las

- 2.18 Independientemente del sector, la implementación dependió de la capacidad de las agencias ejecutoras para gestionar obras civiles. La mayoría del programa (70%) se destinó a obras que requirieron estudios de factibilidad, diseños, licitaciones y seguimiento. Esto fue anticipado en la EBP, que buscaba identificar nuevos esquemas de diseño y ejecución adaptados a las capacidades locales. Los sectores experimentados, como transporte, tuvieron costos de ejecución que supusieron la mitad del promedio; mientras los sectores menos experimentados en la obra civil tuvieron costos mucho mayores que el promedio⁸².
- 2.19 Los sectores menos experimentados en la gestión de obras –así como los proyectos complejos– tuvieron dificultad para definir diseños adecuados, formular términos de referencia y conducir y evaluar licitaciones⁸³. Estos proyectos enfrentaron, entre otros, desafíos de subestimación y sobreestimación de costos⁸⁴, diseños deficientes y poco realistas⁸⁵, falta de identificación de riesgos⁸⁶ y rescisión de contratos⁸⁷. Esto también ocurrió con proyectos complejos –como los de energía– y en situaciones que involucraban coordinación interinstitucional –como banda ancha. El Banco respondió generalmente ex post, modificando esquemas de ejecución cuando la coordinación no era estrictamente necesaria, creando comités técnicos interinstitucionales o facilitando recursos de CT para resolver problemas.
- 2.20 El Banco intentó mitigar estas debilidades con componentes de fortalecimiento institucional en los préstamos, así como CT. En promedio, el 7% de los recursos de préstamo CGS evaluados se destinaron a fortalecimiento institucional. Algunos sectores

que mayores costos de ejecución tuvieron (US\$44.280 por millón desembolsado), junto con las operaciones de agricultura y recursos naturales, turismo (US\$53.746 por millón desembolsado) y energía (US\$39.882 por millón desembolsado).

- 82 Estos sectores incluyen entre otros agricultura y recursos naturales, turismo y telecomunicaciones.
- 83 Por ejemplo, los proyectos de energía experimentaron quejas y deserciones de licitaciones (NI-L1021, NI-L1022 y NI-L1036), como también desafíos con el organismo ejecutor que mostró dificultades en la gestión de contrato. En otros casos (NI-L1040, NI-L1050 y NI-L1063) se tuvieron desafíos tanto en la definición de especificaciones y condiciones técnicas de los productos como en los procesos de licitación debido a la participación masiva de proveedores.
- 84 Se reformularon obras (NI-L1039) e implementaron sistemas de gestión de costos (NI-L1049).
- 85 Se identificaron deficiencias en los diseños de ingeniería de las obras de drenaje pluvial ocasionando un reasentamiento involuntario (NI-L1010) o errores básicos afectando la funcionalidad de los laboratorios y la posibilidad de futura certificación ISO 17025 (NI-L1067); los diseños de las obras no se adaptaron a la realidad del terreno de construcción (NI-L1029, NI-L1048, NI-G1002).
- 86 En el caso de NI-L1048, 25% de las obras tenían problemas estructurales de diseño y generaban riesgo a las comunidades. Los fondos de COSUDE permitieron tomar medidas correctivas de los mismos.
- 87 Por ejemplo, en zonas rurales fue difícil encontrar trazados que cumplieran criterios de factibilidad económica, por lo que el MTI creó un banco de proyectos con el componente de preinversión del programa NI-L1097. En otros casos (NI-L1039, NI-L1067, NI-L1084) hubo que rescindir contratos.

recibieron mayor apoyo como cadenas de valor y desarrollo rural (21%) o agua y saneamiento (10%). El Banco también apoyó con CT para fortalecimiento institucional, vía consultores y talleres de gestión de contratos, adquisiciones y monitoreo. Los préstamos que recibieron apoyo en fortalecimiento institucional vía CT tuvieron menores costos de ejecución (22%) que los que no.

2.21 Además del fortalecimiento institucional, la CT sirvió para generar conocimiento y responder a demandas puntuales. El enfoque principal de los recursos de CT fue el fortalecimiento institucional. Durante 2013-2017, el Banco aprobó US\$22 millones para operaciones de CT y contaba con US\$7,3 millones por desembolsar al inicio del periodo⁸⁸. Casi la mitad de los recursos de CT se utilizaron para dotar a distintas agencias de la administración pública de capacidad técnica (47,8%)⁸⁹. El 34,4% de CT financió productos de conocimiento, incluyendo diagnósticos y evaluaciones de impacto que en algunos casos respondieron a demandas puntuales del GdN, útiles para el diseño de políticas públicas. El 11,3% atendió temas específicos de la fase de preinversión y el 6,5% fueron para demandas puntuales de clientes⁹⁰.

2.22 El uso de sistemas nacionales se atendió a través de una operación heredada, con avances moderados, pero positivos⁹¹. Dentro de los avances se encuentran los resultados de la operación de préstamo heredada Proyecto de Modernización del Sistema de Administración Financiera del Sector Público (PMSAF-NI-L1033) cuyo objetivo era apoyar al gobierno a mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto público, a través de un Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera (SIGAF). En octubre 2017 el gobierno presentó el Presupuesto 2018 utilizando el SIGAF reflejando los esfuerzos de consolidación de los subsistemas de la administración financiera⁹², la implementación de metodología de presupuesto basado en resultados y automatización de operaciones. También se fortaleció a la unidad de auditoría interna. Los indicadores

88 Este monto incluye cinco CT Plan de Acción para Países C y D por US\$2,6 millones.

89 Ejemplos de ello incluyen capacitaciones en planificación y gestión de proyectos, así como gestión por resultados, metodologías para análisis técnico y análisis regulatorio/legislativo y sistemas de información para identificación de beneficiarios. En algunos casos, las instituciones también se beneficiaron de la experiencia en otros países a través de recursos de CT-Intra.

90 Hubo CT para temas puntuales como la inclusión de jóvenes en riesgo a través de formación artística o el fortalecimiento de un programa de educación rural gestionado por una ONG. Además, Nicaragua recibió US\$2,6 millones en CT del Plan de Acción para Países C y D, gestionados desde la Representación del BID en el país.

91 Proyecto de Modernización del Sistema de Administración Financiera del Sector Público (NI-L1033).

92 Primera vez que se utiliza el sistema para formular el presupuesto. Los subsistemas incluyen subsistemas de presupuesto, contabilidad, crédito público, de compras y contrataciones, de servicio civil y de inversiones públicas.

de resultados apuntan hacia cierta mejora en la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto⁹³. De otra parte, el control interno y externo gubernamental recibió apoyo para la adopción de un sistema de control, planificación y aseguramiento de la calidad de las auditorías. En cuanto al Sistema de Adquisiciones: la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCE), fue fortalecida y el subsistema informativo implementado se está utilizando en todos los préstamos del Banco. Además, el Banco prestó apoyo a las agencias ejecutoras en capacitación de gestión de contratos y procesos de adquisiciones.

93 Por ejemplo, mejoró la percepción positiva sobre la calidad de los servicios y la información proporcionada por el SIGAF (de 60% en 2010 a 80% en 2015); y se redujo el tiempo promedio para la preparación y emisión de estados financieros de la administración central (de 6 meses en 2010 a 4 en 2015).



03

Efectividad
del Programa
Operativo

3.1 En este capítulo se analizan los resultados del programa de préstamos y cooperaciones técnicas del Grupo BID. El capítulo se ordena en función de los sectores prioritarios definidos en la EBP (sección A), las áreas de diálogo (sección B) y otras áreas en las que hubo trabajo del Grupo BID pero que no fueron definidas como prioritarias en la EBP (2013-2017) (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Portafolio ejecutado del Grupo BID 2013-2017

	Área	Saldo a enero 2013	Monto aprobado 2013-2017	Número de préstamos				Operaciones no reembolsables ¹		
				Hereditado		2013-2017		Hereditado		2013-2017
				CGS	SGS	CGS	SGS	CGS	SGS	CGS
Sectores prioritarios	Energía	133,7	310,5	5	1	5		1		8
	Transporte y logística	64,8	410,7	3		5		1		5
	Salud	76,5	302,6	2		4		1		7
	Primera infancia	31,2	0,2	2				1		1
Áreas de diálogo	Vivienda	35,2	0,7	1	2			1		2
	Agua y saneamiento	31,5	105,8	2		1			1	6
	Cadenas de valor/ Desarrollo rural	73,5	118,4	5		2		5		12
Otros sectores	Gestión pública	11,5	18,8	1				8		22
	Seguridad ciudadana	0,5	0,7					2		1
	Telecomunicaciones		50,7			1				1
	Acceso a financiamiento ²	5,7	80,7		1	1	9	2		3
	Protección social	1,6	0,012					1		1
	Empresas	8,8	38,1		2		14			
TOTAL	474,5	1.437,9	21	6	19	23	23	1	69	

¹Incluye donaciones de inversión y cooperaciones técnicas.

²No incluye las líneas del *Trade Finance Facilitation Program*.

Fuente: OVE con base en información del Grupo BID *Datawarehouse* y análisis propio.

A. Sectores prioritarios

3.2 **Energía - Objetivos de la EBP:** (i) mejorar la gestión financiera y operativa del sistema y reducir las pérdidas de energía; (ii) ampliar la cobertura del servicio eléctrico, especialmente en las zonas rurales; (iii) mejorar la confiabilidad del servicio; y (iv) transformar la matriz energética para incrementar la participación de las fuentes renovables. Las ventanillas del sector privado buscarán financiar inversiones en materia de generación energética y energía renovable.

- 3.3 Durante 2013-2017 se desembolsaron US\$278,6 millones del portafolio evaluado en cuatro programas de energía⁹⁴ a través de la ventanilla pública del Grupo BID. La acción del Banco en el sector fue relevante en cuanto estuvo alineada con los objetivos del PNDH y se enfocó en mejorar la estabilidad financiera y operativa del sector y en la provisión del servicio en áreas de menor cobertura del servicio. El programa del Banco continuó su enfoque en la generación de energías renovables, incluyendo energía geotérmica. Además, financió operaciones de inversión en transmisión y distribución que permitieron mejorar la cobertura eléctrica nacional. El 59% del financiamiento del Banco se dirigió a regiones rurales y de menor cobertura. De otro lado, la ventanilla privada del Grupo BID siguió desembolsando un préstamo para la construcción de un parque eólico en el suroeste de Nicaragua con una capacidad instalada 39,6 MW.
- 3.4 En el área de gestión financiera y operativa el Banco apoyó la sostenibilidad del sector con una serie programática de préstamos cuyos avances son mixtos. Para apoyar reformas en gestión financiera, transparencia de la información e integración regional se aprobaron una serie de tres PBP por US\$175 millones. La primera operación contribuyó principalmente a facilitar la recuperación financiera de la matriz energética. Las condiciones de política fueron relevantes y el gobierno avanzó en la dirección de los mecanismos activadores consolidando el proceso de reforma. Además, se aprobó una CT (NI-T1185) por US\$450.000 para fortalecer la capacidad institucional del sector⁹⁵. Los resultados son parcialmente satisfactorios en cuanto se ven avances en la gestión financiera de la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (ENATREL) y en el índice de recuperación de efectivo de las compañías de distribución. Como contraste, la Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL) mostró una reducción de su margen de ganancias antes de intereses (EBITDA) (Cuadro 3.2). El sector todavía necesita continuar haciendo esfuerzos hacia su sostenibilidad, vía la disminución de pérdidas por transmisión, el mantenimiento de la infraestructura existente, la profundización de normativas antifraude y la normalización de clientes irregulares.

94 Programa de apoyo al sector eléctrico -con participación del BCIE y BEI-; Programa Nacional de Electrificación Sostenible y Energía Renovable (PNESER) -con participación de Korea Eximbank, BCEI, BEI, FONDO OPEP para el Desarrollo Internacional, Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), Facilidad de Inversión en América Latina y el Fondo Nórdico para el Desarrollo-; Programa de Exploración Geotérmica y Mejoras en Transmisión -con financiamiento del Ministerio de Energía y Minas (MEM), Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica y la Empresa Nicaragüense de Electricidad-; y el Programa para fortalecer el sector eléctrico en Nicaragua.

95 MEM, Instituto Nicaragüense de Energía (INE) y del Centro Nacional de Despacho y Carga (CNDC).

3.5 El Programa muestra avances en cobertura, transformación de la matriz y sostenibilidad financiera del sector⁹⁶. Al cierre de 2017, el Programa de Apoyo al Sector Eléctrico y el PNER completaron 239 Kms. de líneas de transmisión, más de 40 subestaciones ampliadas y modernizadas, 19 transformadores instalados, unas plantas hidroeléctricas rehabilitada, el bypass de planta Centroamérica construido (con fondos adicionales del BCIE) y 2,16 millones de luminarias instaladas para ahorro y eficiencia energética. Lo anterior se tradujo en más de 101.400 viviendas conectadas al servicio eléctrico (55.000 en barrios desprotegidos y asentamientos)⁹⁷ y 1.900 usuarios conectados a través de proyectos de energía renovable en sistemas aislados⁹⁸. El apoyo del Banco contribuyó a aumentar las viviendas con cobertura eléctrica en 11,3 puntos porcentuales entre 2012 y 2016 (un 73 % del avance total nacional) sobrepasando la meta establecida en la EBP para 2017 (Cuadro 3.2). A pesar de estos avances, los precios de la electricidad permanecen altos, limitando la competitividad del país. Estos precios son resultado de contratos de compra de energía a largo plazo firmados en un contexto de altos precios del petróleo⁹⁹.

Cuadro 3.2. Objetivos de la EBP en energía

Indicadores	Meta (2016)	Último (2016)	Avance país 2016-2012
Margen EBITDA de ENEL	10%	3,6%	-1,8%
Margen EBITDA de ENATREL	5%	24,6%	27,9%
Índice de recuperación de efectivo de las compañías de distribución	80%	78,3%	6,5%
Porcentaje de pérdidas totales del sistema	21,15%	23%	-2,4%
Porcentaje de viviendas con cobertura eléctrica	85,5%	90,1%	15,5%
Porcentaje de generación eléctrica con fuentes renovables	56,4%	52,8%	1,8%
Kilómetros de líneas de transmisión	2.811	2.269	520,39

Fuente: BID: Estrategia de país con Nicaragua (2012-2017).

96 Los avances mencionados toman en cuenta el apoyo de otros cofinanciadore: Programa de Apoyo al Sector Eléctrico (BEI, BCIE) y PNER (BEI, BCIE, KEXIM, OFID, JICA, UE/LAIF, FND).

97 Con meta de 168.000 para 2018.

98 Con meta de 1.906 para 2018.

99 Los costos para el sector industrial promediaron US\$0,25 por kWh, mientras en países desarrollados como los Estados Unidos fueron de US\$0,067. CEPAL, 2015 y USEIA, 2016.

- 3.6 **Transporte e integración regional** - *Objetivos de la EBP: (i) mejorar la red vial que comunica los centros de producción rurales con los corredores principales y los puestos fronterizos, y que facilite el acceso a los servicios sociales de la población pobre; y (ii) fortalecer al Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI) y al Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV) institucionalmente en aspectos técnicos, gerenciales y de gestión, con énfasis en diseño de obras, capacidades de ejecución, administración de contratos, monitoreo y evaluación de programas. Asimismo, se planteaba la posibilidad de explorar iniciativas de asociaciones público -privadas (APP) para el sector.*
- 3.7 Los objetivos para el sector se alinearon con las prioridades del país y dieron continuidad a la EBP anterior, pero con mayor énfasis en el fortalecimiento institucional. El Plan Nacional de Transporte (2014-2033) enfatiza la necesidad de continuar mejorando las condiciones de las vías y la conectividad entre las zonas productivas y el acceso a puertos y aeropuertos. En el periodo 2013-2017, para transporte y logística el BID aprobó cinco préstamos por US\$ 385,7 millones y cinco operaciones no reembolsables (CT y donación de inversión) por US\$25 millones, lo que representó el 36,37% de la cartera aprobada. Además, se ejecutaron tres operaciones de préstamo y una CT de la estrategia anterior que tenían un saldo por desembolsar de US\$64,8 millones.
- 3.8 La cartera ejecutada se enfocó en la conectividad del corredor Pacífico, costa Atlántica, zonas productivas e integración regional a través de pasos de frontera. Los mayores avances se dieron en la red vial troncal del corredor Pacífico. El Programa de Apoyo al Sector Transporte¹⁰⁰ se enfocó en el mejoramiento de vías que forman parte del Corredor Pacífico, incluyendo aquellas que conectan con las fronteras Guasaule (en Honduras) y Peñas Blancas (en Costa Rica). A 2017 se habían rehabilitado 163.17 km de los 172.5 km esperados bajo este programa para 2018. El programa también incluyó fortalecimiento institucional, dando apoyo al FOMAV en la implementación de un esquema de mantenimiento por resultados de servicio. Además, se elaboró la Estrategia de Seguridad Vial y un mapeo de los sitios con mayor vulnerabilidad ante efectos del cambio climático. Por su parte, el Programa de Integración Regional a través de Pasos de Frontera (PdF) en Peñas Blancas, San Pancho (Costa Rica) y el Guasaule pasó por dificultades en la etapa de preinversión y complejidades en la coordinación interinstitucional, pero a finales de 2017 se logró desembolsar 34% de los recursos,

100 Dos de los préstamos fueron aprobados en la EBP anterior (PAST I, NI-L1049, aprobado en 2010 por US\$20,2 millones; PAST II, NI-L1052, en 2012 por US\$39,2 millones); y el PAST III, NI-L1071, aprobado en 2013 por US\$91,5 millones.

logrando avances en proyectos de reforma normativa de los procesos de control aduanero, aunque no se lograron todos los productos esperados para este año.

- 3.9 El Proyecto de Conectividad Vial Costa Atlántica y el Programa de Integración Vial en zonas productivas muestran avances, pero en un inicio factores climatológicos, cambios en el diseño del proyecto y la falta de una cartera de proyectos factibles demoraron la ejecución, mismos que han sido superados. El Proyecto de Conectividad Vial Costa Atlántica (NI-L1087) aprobado por US\$61,5 millones, es de gran relevancia ya apoya la conectividad permanente entre la costa Pacífico y Atlántico del país que actualmente no existe (tramo La Gateada-Naciones Unidas-Bluefields). A inicios del proyecto se tuvieron retrasos por condiciones climatológicas y modificaciones en el perfil longitudinal¹⁰¹, dichos retrasos fueron superados al lograr una mayor meta de la esperada en 2017 (del total de 46,1 km a pavimentar, se lograron 15,45 km un poco por encima de lo proyectado). A pesar de ser un proyecto categoría A según la clasificación ambiental y social del Banco, no se contemplaron suficientes medidas y recursos para mitigar los impactos ambientales y sociales indirectos que la operación podría generar¹⁰². Por otra parte, el Programa de Integración Vial¹⁰³ busca dar acceso a zonas rurales productivas con alto nivel de pobreza. Debido a la dificultad inicial de encontrar obras que cumplieran con los criterios de factibilidad según lo mencionado en las entrevistas con la agencia ejecutora, se destinó el 5,2% de los recursos a estudios de preinversión, a 2017 se comprometieron 15 nuevos diseños para tramos futuros.
- 3.10 La contribución del programa del Banco en el sector muestra relevancia financiera y técnica, con mayores avances en la conectividad vial. El sector requiere continuar esfuerzos en la conectividad vial y al financiamiento del mantenimiento vial. El programa evaluado del Banco en el sector contribuyó a la rehabilitación de 227,2 km (20% del avance total nacional) y al FOMAV con recursos para incrementar la red vial bajo su competencia. Así, se dio mantenimiento a 133,2 km (42% del avance total nacional), (Cuadro 3.3). Además, se prestó apoyo al

101 El prestatario solicitó en 2017 cambios en la sinuosidad de la vía lo cual afectó su pendiente longitudinal e incremento excavaciones, previendo mayor tráfico de carga dado un posible desarrollo del puerto de Bluefields. La factibilidad de ello se analiza con el apoyo de CT (NI-T1233).

102 Según el Informe de Supervisión de diciembre 2016 de ESG, el PGAS no contiene suficientes medidas para mitigar los impactos indirectos sobre áreas protegidas y que a pesar de que se asignaron recursos para evaluar el estado de la migración y el uso de suelo en las áreas de influencia del corredor no se asignaron recursos para implantar ninguna de las medidas resultantes del estudio. Esto fue corroborado en las visitas realizadas por OVE.

103 La primera operación de este programa se aprobó en 2015 por US\$90,7 millones (NI-L1092), y la segunda en 2016 por US\$87 millones (NI-L1097).

FOMAV en la implementación de un esquema de mantenimiento por resultados de servicio, lo que permitió focalizar recursos en nuevos kilómetros de red mantenible y que ayudó a mejorar la sostenibilidad del FOMAV ya que, según lo mencionado, con este tipo de contratos se pueden tener ahorros de hasta un 30% en el mantenimiento de las vías. También se apoyó al MTI en la elaboración de un Plan de Acción de Fortalecimiento Institucional y una Estrategia de Seguridad Vial. De las cuatro metas planteadas en la EBP, las relacionadas a la pavimentación de las vías se cumplieron. Sin embargo, el porcentaje de red vial básica (RVB) en estado bueno y muy bueno y los kilómetros mantenidos por el FOMAV aumentaron menos de lo esperado (93% y 95%, respectivamente). Esto se debe principalmente al incremento en los kilómetros de la RVB y mantenible. Además, se desataca la falta de recursos destinados al mantenimiento de la red básica nacional bajo competencia del FOMAV. Por esta misma razón la sostenibilidad de la red habilitada y pavimentada está en riesgo. Actualmente, el FOMAV tiene una brecha presupuestaria para atender la red¹⁰⁴. En 2016, atendió el 66% de la red vial, financiándose un 52% con recursos del BID y BM.

Cuadro 3.3. Objetivos de la EBP en Transporte

Indicadores	Meta (2017)	Último (2017)	Avance país 2016-2012
Kilómetros de red pavimentada construidos (kms)	4.293,7	4.279,3	-1,8%
Cobertura nacional de caminos pavimentados (km/km ²)	0,033	0,033	0,009
Porcentaje de Red Vial Básica (RVB) en estado bueno o muy bueno	48,4	44,82	17,32
Kilómetros de red vial bajo mantenimiento del FOMAV	3.500	3.317	317,04

Fuente: BID: Estrategia de País con Nicaragua (2012-2017)

3.11 **Salud - Objetivos de la EBP:** *mejorar la salud materna, neonatal y perinatal, disminuir los factores de riesgo de enfermedades crónico-degenerativas (en particular la obesidad), y disminuir la desnutrición infantil, en especial la desnutrición crónica en menores de tres años.*

3.12 El programa del Banco en el sector fue relevante en cuanto dio continuidad al modelo de trabajo en el sector de la EBP anterior enfocándose en el aumento de cobertura y mejoramiento de servicios de salud materno-infantil en regiones de menor

¹⁰⁴ Desde 2009 se menciona la ausencia de una fuente de financiamiento que genere los suficientes recursos para que FOMAV desempeñe sus funciones.

cobertura. Sin embargo, los objetivos de la EBP resultaron ambiciosos con respecto al programa efectivamente implementado. Bajo la EBP 2013-2017, el Banco aprobó para el sector salud US\$298 millones en préstamos, US\$3,6 millones en donaciones de inversión y US\$0,93 millones en CT. Además, se tenían montos por desembolsar de US\$76,5 millones. Así, la cartera del Banco en el sector alcanzó US\$379 millones (20% de la cartera). Las operaciones priorizaron inversión en materia de infraestructura sanitaria, equipamiento y fortalecimiento de recursos humanos.

3.13 Las operaciones de salud priorizaron la ampliación de cobertura en el noroeste¹⁰⁵ del país. Se ven avances en atención materna y servicios de planificación familiar. El Programa de Mejoramiento de Salud Familiar y Comunitaria en Municipios Alta Vulnerabilidad (NI-L1054), complementado por las operaciones de la Iniciativa Salud Mesoamérica (ISM), tuvo como objetivo mejorar los servicios de salud materna e infantil, promoviendo la demanda y asegurando la calidad de servicios en el noreste del país. El Programa logró incrementar el porcentaje de mujeres que usan planificación familiar de 16,9 en 2009 a 19,7 en 2015; y el porcentaje de mujeres embarazadas que van a casas maternas de 12,8 a 21,3 en el mismo periodo¹⁰⁶. Adicionalmente, entre 2012 y 2014, junto con el Programa Redes Integradas de Salud (RIS, NI-L1068) se financió la atención del 66% de los partos de la región noreste. En cuanto a infraestructura, el Programa Modernización de la Infraestructura y Gestión de Hospitales - Región Occidente, también con recursos ISM, apoyó al mejoramiento de cinco redes de salud en el occidente del corredor seco. También se construyeron tres hospitales¹⁰⁷ y 30 unidades de salud (NI-L1095, NI-L1082 y NI-L1068) y se rehabilitaron 30 unidades de salud a través de otros programas (NI-L1068 y NI-L1095)¹⁰⁸.

3.14 Las operaciones también apuntaron a mejorar la calidad de servicios con fortalecimiento institucional y del recurso humano. El Banco financió la capacitación de 123 equipos municipales de salud (NI-L1081), 858 personas en temas de registro y atención al embarazo (NI-L1054) y 500 personas en temas clínicos y de

105 Bilwi, Las Minas, Jinotega y Matagalpa. 33 de los 153 municipios del país, los que más sufren por el cambio climático, se encuentran en el Corredor Seco compuesto por los departamentos de León y Chinandega (Occidente), así como Estelí, Madriz, Matagalpa y Nueva Segovia (Norte).

106 En cuanto a los resultados de los otros programas, los años meta aún no han llegado: NI-L1059 (2018), NI-L1068 (2018), NI-L1081 (2018), NI-L1082 (2018 y 2020), y NI-L1095 (2018 y 2021).

107 El hospital más importante siendo el nuevo HEODRA. El actual hospital HEODRA emplea la tercera parte del personal médico del país.

108 Al final de la ejecución de los préstamos se esperan siete hospitales, 59 unidades de salud, 100 casas bases y seis casas maternas, con 45 instalaciones rehabilitadas.

emergencias sanitarias (NI-L1082). Por su parte, el RIS apoyó el desarrollo de normas de gestión del Modelo de Salud Familiar y Comunitario (MOSAFC) en siete Sistemas Locales de Atención Integral en Salud (SILAIS). El Programa cobertura de servicios comunitarios de salud en el Corredor Seco (NI-L1081), apoyó al Ministerio de Salud (MINSa) en la extensión de servicios y fortalecimiento de la gestión de recursos humanos.

3.15 El programa del Banco en el sector tuvo importantes avances en términos de productos, pero limitados en términos de resultados. Se nota mejora en indicadores nacionales clave como la reducción de la mortalidad neonatal e infantil. A cierre de 2017, el programa ha desembolsado 38% de sus recursos y se espera que cierre en 2022. Debido a la precariedad en los sistemas de monitoreo y evaluación del MINSa, no se cuenta con información actualizada sobre el avance en los indicadores de la matriz de resultados establecidos en la EBP. A nivel nacional, se ven avances en la reducción de la mortalidad neonatal y de niños menores a 59 meses por cada mil nacidos vivos que pasaron de 10,1 a 8,8; y de 22,7 a 19,7 respectivamente entre 2012 y 2016. La sostenibilidad de los avances está en riesgo ya que no hay capacidad presupuestal del gobierno para absorber los costos operativos y de mantenimiento de los servicios ofrecidos por el programa del Banco.

3.16 **Primera Infancia - Objetivos de la EBP:** *mejorar el acceso y ampliar el uso de servicios integrales para la primera infancia en áreas de alta vulnerabilidad social, a través de (i) la ampliación de la cobertura y la diversificación de servicios integrales de calidad, y (ii) el fortalecimiento estratégico e institucional del sistema de bienestar de la primera infancia.*

3.17 Las operaciones en atención integral a primera infancia fueron relevantes en cuanto ampliaron el acceso a servicios en áreas altamente vulnerables, pero la sostenibilidad de sus resultados es parcial. Durante 2013-2017, el Banco aprobó US\$150.000 en recursos CT. Así mismo continuó ejecutando US\$31,2 millones de dos operaciones heredadas (Programa Urbano de Bienestar para la Niñez en Extrema Pobreza, NI0155; y Programa de Acompañamiento a la Implementación de la Política Nacional de Primera Infancia, NI-L1059). Estas operaciones ampliaron el acceso a servicios comunitarios de atención integral a primera infancia. Se construyeron 50 Centros Infantiles Comunitarios (CICO), se rehabilitaron 231 espacios comunitarios y salas de estimulación temprana y se capacitó a más de 7.000 profesionales que proveerían servicios básicos en CICO o visitas domiciliarias para niños de cero a seis años. Los resultados del programa de visitas domiciliarias sugieren mejoras en las prácticas de crianza y una disminución significativa en

la desnutrición crónica infantil, pasando del 12,6% en 2013 al 10,54% en 2015 en los barrios beneficiados por el programa. La sostenibilidad de resultados es parcial. Aunque las alcaldías se apropiaron de los servicios CICO, la atención psicosocial y las visitas domiciliarias se descontinuaron.

B. Áreas de diálogo

- 3.18 Vivienda y agua y saneamiento fueron áreas de diálogo en la EBP 2012-2017, pero no tuvieron objetivos estratégicos establecidos. Para el sector vivienda, entre 2013-2017 el Banco aprobó dos CT para el fortalecimiento institucional del Instituto Nicaragüense de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR)¹⁰⁹ por US\$742.000 (0,06% de la cartera aprobada)¹¹⁰. Para agua y saneamiento, las nuevas operaciones buscaron expandir la cobertura de agua potable y saneamiento urbano con dos préstamos por US\$104,3 millones y en ampliar la capacidad institucional del ENACAL (tres CT por US\$1,2 millones)¹¹¹.
- 3.19 En el sector vivienda, el programa del Grupo BID fue relevante porque continuó desembolsando tres operaciones que apoyaron el acceso a vivienda a población vulnerable e infraestructura básica a municipalidades, pero su alcance fue limitado. Entre 2013-2017, se continuó con la ejecución de tres operaciones heredadas en vivienda. Por un lado, la ventanilla pública apoyó la construcción y mejoramiento de viviendas a través de subsidios con y sin crédito¹¹², la mejora de infraestructura y servicios básicos en barrios urbanos precarios, la formalización de la tenencia de la tierra y el desarrollo de capacidades en el INVUR. El programa entregó más de 13.000 subsidios, situándose por debajo de la meta (15.900). La subestimación de costos (debido a la asistencia técnica otorgada a los beneficiarios, componente que no fue considerado) junto con la disminución del componente crediticio (debido a la falta de experiencia de las Instituciones microfinancieras y el INVUR en este tipo de proyectos, aunque este efecto fue compensado con el incremento de los subsidios sin crédito) y del componente de regularización de la propiedad afectó al cumplimiento de metas. A pesar de que el proyecto

109 En 2013 se aprobó una CT para apoyar la gestión por resultados del INVUR (NI-T1182) y en 2015 otra para analizar mecanismos de financiamiento para la vivienda social (NI-T1223).

110 A inicios del 2013 faltaban por desembolsar US\$34,8 millones, de los cuales US\$16,8 millones correspondían operaciones CGS (NI-L1053 y NI-T1133) y US\$18 millones a préstamos aprobados por OMJ para el sector privado para operaciones en el sector vivienda.

111 La cartera incluye una CT para la estrategia de riego (US\$300.000) y tres operaciones con saldos de US\$31,5 millones.

112 La modalidad con crédito otorgaba un subsidio de hasta US\$1.500 para familias de entre dos y tres salarios mínimos (SM). La modalidad sin crédito otorgaba un subsidio de hasta US\$2.500 a familias de hasta dos SM que se combinaba con un aporte de

logró apropiación por parte de los beneficiarios, en algunos casos no consideró soluciones integrales en el mejoramiento de barrios como el tratamiento de residuos sólidos¹¹³. De otro lado, también se ejecutaron dos operaciones heredadas aprobadas a través de la ventanilla del sector privado, las cuales dieron financiamiento de segundo piso focalizado en proyectos de vivienda para población vulnerable y proyectos de infraestructura básica a municipalidades. Apoyar a este segmento poblacional fue relevante dada la poca profundidad del mercado hipotecario¹¹⁴ y el déficit habitacional de la población objetivo. Las operaciones incluyeron un esquema participativo que aseguró la sostenibilidad de resultados¹¹⁵ y buscó generar efectos demostrativos en la oferta de este tipo de crédito. A pesar de lo anterior, el modelo no se escaló a nivel nacional.

3.20 La cartera de agua y saneamiento se enfocó en ampliar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento principalmente en zonas urbanas. La cartera abarca el Proyecto de Agua Potable en la Ciudad de Bilwi (US\$31,4 millones) que apoya el incremento de la cobertura de los servicios de agua potable principalmente en esta ciudad. La localización de este proyecto es relevante en un contexto de baja cobertura¹¹⁶. Además, se terminó de ejecutar el Programa de Agua Potable para Managua (US\$30 millones), el cual incrementó el número de hogares (más de 16.000) con servicio de agua potable continuo (más de 16 horas) y disminuyó el tiempo de respuesta para reparaciones de tuberías¹¹⁷. La sostenibilidad de resultados dependerá de que se asignen recursos para el mantenimiento de las obras y de que los hogares se conecten a la red¹¹⁸.

3.21 En temas de drenaje pluvial el Banco aprobó un Programa de Drenaje Pluvial y Gestión de Desarrollo en la Subcuenca III de Managua por US\$13 millones. Este programa buscaba mitigar los riesgos de inundaciones y deslaves de la cuenca del lago

hasta US\$1.200 de las Entidades Auxiliares (EA).

113 En la visita se observó un barrio ubicado al lado de basureros a cielo abierto.

114 Actualmente, el Banco está analizando el mercado hipotecario (NI- T1223) para proponer instrumentos que incentiven la oferta y demanda de crédito y un mayor involucramiento del sector privado.

115 La comunidad priorizó las mejoras en el barrio y se comprometió a trabajar con el municipio.

116 En la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), a 2014 el 45% de la población no tenía agua potable, siendo de las regiones con menor cobertura, y sólo el 13,2% de las viviendas accedían a una red de agua potable segura (OMS, 2015).

117 Pasando de 72 a seis horas en tuberías de diámetros menores a 10" y de 24 a ocho horas en reparaciones de tuberías del sistema de saneamiento.

118 El plan de mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento no se ejecutó, ya que se alegó que el ENACAL realizaba actividades de mantenimiento. Sin embargo, este solo es correctivo. El programa tuvo problemas de diseño de obras y no consideró actividades de sensibilización para que los usuarios se conectaran a la red de alcantarillado. A la fecha, sólo 51% de las viviendas están conectadas a la red.

y el fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental y ordenamiento territorial. El programa logró disminuir la población en riesgo de inundación y el incremento en un 40,5% de la capacidad de recolección de residuos sólidos en los municipios intervenidos. También se aprobaron los planes de ordenamiento territorial y los planes reguladores municipales. La sostenibilidad de los resultados es preocupante ya que los recaudos en las áreas de intervención no cubren los costos de recolección ni de tratamiento de residuos.

3.22 Las cadenas de valor y el desarrollo rural fueron áreas de diálogo en la EBP, pero sin objetivos estratégicos ni metas, por lo que la EBP no sirvió como guía. El Banco aprobó dos PBP por US\$110 millones enfocados en reformas de regulación financiera y mejora del clima de negocios. Además, se tenían saldos por desembolsar de US\$61,9 millones que correspondían a dos operaciones de apoyo al desarrollo rural y productividad del sector agrícola (US\$47,2 millones), al Programa Nacional de Turismo (US\$8,5 millones), y al Programa de Apoyo al Comercio Exterior (US\$6,2 millones). De estos, aún quedan saldos en un proyecto de productividad agrícola por US\$4,8 millones.

3.23 El Banco apoyó el desarrollo de cadenas de valor a través de dos PBP por US\$110 millones enfocados en reformas de regulación financiera y mejora del clima de negocios relevantes para el sector. La primera operación se enfocó en aumentar la inclusión financiera para el sector productivo, a través de reformas de regulación financiera (micro y macro prudencial), desarrollo de nuevos instrumentos financieros y apoyo al Banco de Fomento de la Producción (BFP). La segunda operación apoyó la implementación de dichas reformas y los cambios institucionales requeridos para facilitar la promoción del sector y la mejora del clima de negocios (PRONicaragua, Ministerio de Fomento Industria y Comercio, MIFIC; Ministerio de la Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa, MEFCCA). A pesar de los avances en cuanto a la implementación de regulación a las IMFI -apoyada con recursos CT- y al acceso a financiamiento, este tema sigue siendo una barrera para las pequeñas empresas, que apenas financian el 25% de sus inversiones productivas con crédito¹¹⁹. Lo anterior muestra la necesidad de continuar haciendo esfuerzos que garanticen impactos duraderos en la inclusión financiera, mejorando el clima de negocios y analizando el rol de la banca de desarrollo vis a vis con otros actores del sistema financiero.

3.24 De los programas de apoyo al desarrollo rural los mayores avances se dieron en el Programa Ambiental de Riesgos de Desastres y Cambio Climático (PAGRICC). El programa apoyó la

119 *Enterprise surveys*, Banco Mundial, 2018.

adopción de sistemas de restauración ambiental e infraestructura para la reducción de pérdidas por desastres naturales. A pesar de las fallas de diseño en algunas obras de infraestructura, la evaluación del componente de prácticas agropecuarias sostenibles indica que los beneficiarios del programa no sólo adoptaron las prácticas de restauración ambiental promovidas, asegurando la sostenibilidad de resultados, sino que también aumentaron su productividad agrícola, capacidad de captación de agua y ventas de ganado y leche. De otra parte, el Programa de Fomento a la Productividad Agropecuaria Sostenible (PASOS), aprobado en 2012 y con atrasos de ejecución desde el inicio, que fueron superados en 2015, se encuentra avanzando en la construcción de obras y desarrollo de sus productos¹²⁰ por lo que aún no tiene resultados. La sostenibilidad operativa y financiera dependerá tanto de la adopción de prácticas por parte de beneficiarios como del fortalecimiento institucional y de la apropiación de recursos en el presupuesto nacional.

3.25 El Programa Nacional de Turismo¹²¹, focalizado en San Juan del Sur y Granada, tuvo avances importantes en términos de productos, pero no se puede establecer su contribución a los resultados observados. El programa cumplió con sus objetivos de aumentar la oferta turística en las regiones intervenidas a través de la habilitación y mejoramiento de infraestructura turística (por ejemplo, ruta escénica del Litoral habilitada, Centro Cultural y de Ocio habilitado en San Juan del Sur, Circuito histórico-colonial de Granada mejorado). Entre los indicadores de resultados se destacan los incrementos en el número de turistas extranjeros en San Juan del Sur, la formalidad y calidad de los prestadores de servicios turísticos y la capacidad de atención al turista. Sin embargo, se observa una contracción del gasto (14 % y 26% en San Juan del Sur y Granada, respectivamente) y de la estadía media del turista en las áreas de intervención. Además, se vio un deterioro de la capacidad institucional en términos de control y regulación de la oferta turística¹²². La debilidad institucional y la falta de un marco regulatorio del sector y de una estrategia que guíen las intervenciones públicas y privadas pone en riesgo los resultados alcanzados.

120 Edificio del Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria (IPSA), fortalecimiento del IPSA en temas de planificación estratégica y gestión, sostenibilidad financiera, capacitación de personal, sistemas de vigilancia y trazabilidad operando, Encuesta de Producción Agroecológica, infraestructura del Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), rehabilitación de centros de desarrollo tecnológico y estaciones experimentales, unidad de monitoreo y captación de tecnología, protocolos de investigación, producción de semillas mejoradas, y productores recibiendo tecnologías.

121 Se enfocó en desarrollar la oferta turística en San Juan del Sur y Granada y en el fortalecimiento del sector privado e institucional de la cadena a través de asistencia técnica e intercambio de experiencias.

122 Disminución del 6,41% de los establecimientos turísticos con categorización.

3.26 El Programa de Apoyo a las Exportaciones (PACE) financió productos relevantes para el sector, pero no se puede establecer su contribución a algunos de los resultados observados. La operación buscaba fomentar las exportaciones, atraer inversiones, fortalecer el sistema nacional de la calidad para las exportaciones, incluyendo la trazabilidad bovina. A pesar de haber alcanzado la meta en casi todos los productos (92%), no se puede establecer la causalidad del PACE en las exportaciones de PYME y atracción de IED ya que no se establecieron mecanismos de evaluación que permitieran medir la atribución al inicio del programa. La implementación del sistema de trazabilidad bovina, se continuó con el programa PASOS, pero su expansión a zonas geográficas adicionales o a otros productos fue muy limitada. La sostenibilidad de productos del PACE se impulsó mediante fortalecimiento institucional en las agencias relevantes del proyecto (por ejemplo, ProNicaragua, MIFIC).

C. Otros sectores

3.27 Acceso a financiamiento: el Grupo BID canalizó recursos a través del BFP, IF e IMFI en un segmento relevante, pero tuvo adicionalidad financiera limitada. El Grupo BID canalizó US\$80,6 millones a MIPYME a través del BFP¹²³ (US\$30,1 millones), IF (US\$45 millones) e IMFI (US\$5,5 millones). Mientras, los préstamos de BFP se enfocaron en pequeños y medianos productores del sector agropecuario (62% del total del crédito colocado)¹²⁴, la banca privada colocó recursos en MiPYME de diferentes sectores. Aunque la operación de BFP alcanzó un mercado relevante a través de préstamos a ONG y cooperativas (72% de los clientes), estos sólo recibieron el 29% de los recursos y el plazo de sus créditos fue menor a dos años. Así mismo, los subpréstamos que canalizó a través de IMFI tuvieron un plazo menor a un año¹²⁵. Como contraste, los créditos a través de IF se colocaron en el sector comercial¹²⁶ a un plazo promedio de cuatro a cinco años. Este último, siendo similar al del mercado y al plazo de financiamiento PYME encontrado en la Evaluación del Trabajo del Grupo BID Efectuado a través de Intermediarios Financieros (51 meses). Finalmente, las líneas del *Trade Finance Facilitation Program* (TFFP) apoyaron 534 transacciones individuales de comercio exterior por US\$66,5

123 El BFP canalizó recursos a través de IFI, IMFI, ONG, empresas acopiadoras y/o comercializadoras cooperativas.

124 En particular se apoyaron las cadenas de ganado, café y cacao (NI-L1046), lácteos, café Robusta, hortalizas, frutas, tubérculos y oleaginosas (NI-L1080).

125 Informe de Evaluación Final Programa BID 2203 p. 16.

126 53% micro, 80% pequeñas y 56% de las medianas empresas con crédito son del sector comercial.

millones, US\$33,8 millones a través de garantías de crédito y US\$32,7 millones mediante préstamos A. Las líneas facilitaron, principalmente, el financiamiento de transacciones de comercio exterior de alimentos procesados (37%), productos agrícolas (21%) y manufacturas (16%).

- 3.28 Los préstamos corporativos que se canalizaron de forma directa a través de grandes empresas y PYME mostraron relevancia y adicionalidad limitada. Casi la totalidad de los recursos de estas operaciones se dirigieron a empresas grandes (94%), líderes del mercado, exportadoras y con acceso a financiamiento. La mayoría de estas pertenece al sector agroindustrial y algunas incorporan a MIPYME agrícolas como proveedores de insumos o distribuidores de productos. Aunque estas operaciones encontraron un nicho relevante dando financiamiento a empresas que hacen parte de encadenamientos productivos, no se establecieron metas en términos de desarrollo. La adicionalidad financiera fue escasa en cuanto las operaciones apoyaron inversiones de capital y de trabajo a un plazo promedio de 57 meses, similar a los plazos del mercado. De estas operaciones se destaca la adicionalidad financiera al proyecto de construcción y puesta en marcha de un parque eólico por la falta de financiamiento para este tipo de proyectos en el mercado financiero (baja capitalización de la banca local y restricciones de exposición de la banca internacional).
- 3.29 La gestión pública y fiscal perdió relevancia con respecto a la EBP anterior, por lo que recibió apoyo limitado. A diferencia del periodo anterior, el país tuvo un desempeño macroeconómico mucho más estable, lo que en la práctica llevó a no priorizar apoyos en esta área. Sin embargo, tanto la EBP como el PNDH enfatizaban la necesidad del apoyar al país en la eficiencia del gasto público; y al tener una cartera enfocada en infraestructura y gasto social los temas de eficiencia del gasto cobran gran relevancia. A pesar de su propio diagnóstico y el perfil de programa, el apoyo del Banco en los temas de gestión pública y fiscal fue limitado.
- 3.30 Entre 2013-2017 el Banco aprobó US\$15,8 millones en CT que intentaron continuar el apoyo de la EBP anterior en gestión del sector público. A 2013 quedaban US\$12,4 millones por desembolsar del periodo anterior. Los recursos de cooperación técnica apoyaron el fortalecimiento institucional de diversas instituciones a través de capacitaciones, manuales, guías

técnicas y diagnósticos¹²⁷, lo que se tradujo en cierta mejora de la efectividad de la administración pública en su conjunto. Sin embargo, la falta de un enfoque estratégico eliminó la posibilidad de profundizar el apoyo a los desafíos identificados para el sector (gestión pública).

- 3.31 Banda ancha: en línea con las prioridades del gobierno, y aprovechando la disponibilidad de recursos de donantes, el BID apoyó el Plan Nacional de Banda Ancha para aumentar la conectividad digital del país, pero se deben reforzar los aspectos regulatorios para dinamizar la competencia. En 2013 el BID realizó una CT (NI-T1174) para identificar las necesidades de inversión y reformas regulatorias necesarias para desarrollar un plan nacional, a la que se le dio continuidad mediante el Programa de Banda Ancha (NI-L1090) por US\$50 millones. El programa financia la adquisición de fibra óptica necesaria para ampliar el alcance de la red troncal y de última milla existente, la revisión del marco regulatorio y programas piloto para promocionar el uso de la banda ancha en el sector salud y agropecuario. Sin embargo, los retrasos de la operación han demorado la definición del marco regulatorio para el uso de la red de banda ancha, lo que es primordial para garantizar la accesibilidad.

127 Los beneficiarios incluyen al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (al que se apoyó en la implementación de la Ley de Concertación Tributaria, el análisis de la información fiscal y a mejorar la cobertura, la implementación de un programa de cultura tributaria, visitas de funcionarios para el desarrollo de APP o el fortalecimiento para el seguimiento de los proyectos BID, entre otros); la Asamblea Nacional (con capacitaciones para realizar análisis costo beneficio de la ley); la Contraloría General de la República de Nicaragua (con herramientas de planificación, monitoreo y evaluación y la elaboración del Plan Estratégico Institucional 2016-2020); la Policía Nacional (modernización de su sistema de información), el Banco Central de Nicaragua (capacitación para la recopilación de estadísticas y fortalecer los sistemas estadísticos) y la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (SIBOIF).



04

Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- 4.1 En el período 2013-2017, el Banco continuó trabajando junto al GdN como su principal socio multilateral, manteniendo su relevancia en las áreas de infraestructura productiva e inversión social con un enfoque de cierre de brechas urbano-rurales. El programa operativo del Banco para el período 2013-2017 aprobó el 45% más de recursos en comparación con el ciclo anterior. Esto se dio en un marco de trabajo con el GdN que ayudó a coordinar la participación de los multilaterales. Además, el Banco apalancó los préstamos con importantes recursos de cofinanciamiento bilateral y multilateral. El programa dirigió más del 80% de los recursos a los sectores eléctrico, vial y salud, alineados con la estrategia del GdN. Además, fue relevante porque las intervenciones contribuyeron a aumentar la cobertura y acceso a servicios en áreas rurales de menor cobertura. En este período, el Banco también atrajo más de US\$50 millones en donaciones de inversión complementarias.
- 4.2 La cartera se compuso principalmente de proyectos de inversión secuenciales que privilegiaron obras civiles y cooperaciones técnicas que reforzaron las capacidades de ejecución. El Banco mantuvo su proporción de PBP, lo que ayudó a los desembolsos. En el área de inversión, el Banco se enfocó en infraestructura, aún en sectores con poca capacidad de gestión de obras (por ejemplo, agricultura y recursos naturales, salud y turismo). Esto mostró ser un cuello de botella clave en la ejecución, a lo que el Banco respondió mayormente con CT *ad hoc* que apoyaron capacidades de ejecución.
- 4.3 Hubo avances importantes en infraestructura productiva – en sectores priorizados en la EBP– pero la sostenibilidad de las inversiones aun sigue siendo un desafío. El Banco tuvo un rol central en la mejora de la infraestructura, particularmente del sector energético y la conectividad del corredor Pacífico-Atlántico. Sin embargo, persisten riesgos de sostenibilidad de largo plazo. Por ejemplo, la falta de presupuesto operativo pone en riesgo la red vial habilitada, así como el mantenimiento de las obras de agua potable y saneamiento, todas estas áreas donde el Banco contribuyó a financiar inversiones. Este patrón se repite en relación con servicios tales como los habilitados con los Programas de Salud y Primera Infancia, que corren riesgo de ser discontinuados al no encontrar espacio en el presupuesto nacional.
- 4.4 A diferencia del periodo anterior, el Banco destinó menos recursos hacia la gestión pública y fiscal, lo que hubiera sido relevante para mejorar el espacio fiscal que diera sostenibilidad a las inversiones financiadas por el programa. Los temas de

gestión pública perdieron relevancia respecto a la EBP anterior. El Banco aprobó alrededor de US\$16 millones en recursos de CT que dieron fortalecimiento institucional a diversas agencias del gobierno. Esto contrasta con la importancia dada a estos temas en el propio PNDH, en la Evaluación de Programa País con Nicaragua 2008-2012 de OVE (RE-422-3) y en la discusión de barreras clave de desarrollo en la EBP actual. Lo anterior es relevante ya que la sostenibilidad de las obras y servicios financiados con el programa dependen, entre otros, de las capacidades institucionales, la focalización del gasto y del ajuste de los marcos sectoriales.

- 4.5 El programa del Banco en el sector productivo fue relevante porque movilizó importantes reformas financieras e institucionales, pero estas aún no lograron crear una masa crítica en los sectores con potencial de incrementar su valor agregado. Las acciones en cadenas productivas se enfocaron en dos PBP principalmente de reformas financieras e institucionales, así como en operaciones aisladas aprobadas antes de 2013. Aunque las condiciones de política de los PBP representan pasos importantes para mejorar el ambiente regulatorio para hacer negocios y la inclusión financiera, se requiere compromiso del gobierno para desarrollar masa crítica en los sectores donde el país podría aumentar su valor agregado.
- 4.6 La cartera del sector privado apoyó sectores relevantes, pero se contrajo un 12% y mostro adicionalidad financiera limitada. Así reflejó la necesidad de explorar posibles apoyos a través de asociaciones público-privadas (APP), como se había sugerido en la EBP. El financiamiento corporativo directo a PYME y grandes empresas se contrajo un 45% con respecto al periodo anterior, lo que refleja el acceso a fuentes alternativas de financiamiento de los clientes de BID Invest. Por su parte, los préstamos canalizados a través de IF apoyaron al sector real de la economía, ofrecieron plazos similares a los de mercado pero promovieron la inclusión financiera en cuanto atendieron pequeños y medianos productores. Por otra parte, BID Invest realizó un análisis minucioso de las potenciales oportunidades en Nicaragua, concluyendo que existen oportunidades de APP si se trabajan en el contexto de marcos tarifarios adecuados para el país.

B. Recomendaciones

- 4.7 En vista de las anteriores conclusiones, OVE recomienda que la administración considere proponer al país continuar reforzando los notables progresos en el desarrollo del país. Es importante destacar que el País y el Banco han venido trabajando con distinto grado de énfasis y cobertura en las cinco áreas clave,

sujeto de las recomendaciones mencionadas más abajo. Por lo tanto, OVE recomienda continuar trabajando en ellas dada su centralidad en un proceso de apoyo balanceado del Grupo BID al desarrollo del país. De hecho, ha habido importantes avances que a juicio de OVE deben continuarse en la futura estrategia con el país. Finalmente, la medida en la que el Grupo BID tome un mayor o menor rol en apoyar cada área estará sujeta a la voluntad y demanda del país. Por lo tanto, el plan de acción del GBID solo podrá contemplar sus propuestas de apoyo al país.

4.8 OVE recomienda que el Grupo BID ponga a disposición del país una clara continuación de su apoyo en cinco áreas de trabajo clave. Las primeras dos áreas de trabajo buscan reforzar el ciclo de proyectos, tanto es su parte inicial (capacidad de ejecución y preinversión), como su parte final (sostenibilidad). La tercera recomendación busca retomar la centralidad del diálogo sobre la eficiencia del gasto público, para apoyar al país a aumentar el espacio fiscal que le permita sustentar un programa ambicioso de inversiones. La cuarta recomendación busca apoyar al país en su proceso de planeamiento de inversiones a largo plazo con un enfoque territorial que permita resolver cuellos de botella en infraestructura que limitan la competitividad. La última recomendación sugiere que el Grupo BID redoble sus esfuerzos para apoyar al país en promover la competitividad y valor agregado en sectores clave donde podría tener ventajas comparativas.

- **Recomendación 1 - Capacidades de preinversión e implementación: continuar apoyando al país en las etapas de preinversión y formación de capacidades para la ejecución de operaciones.** Dados los desafíos evidenciados en la etapa de preinversión e implementación, OVE recomienda que el Grupo BID apoye tanto los diseños detallados de los proyectos de inversión como la formación de capacidades de las agencias ejecutoras. Además, debiera evaluar, como parte del diseño de los proyectos, la capacidad de ejecución de las agencias no especializadas en gestión de obras civiles.
- **Recomendación 2 - Sostenibilidad de las inversiones: continuar trabajando con el país para identificar y promover mecanismos que mejoren la sostenibilidad de las obras y servicios financiados por el Grupo BID.** OVE recomienda que en las propuestas de préstamo, se incluya la identificación de riesgos de sostenibilidad y se analicen y profundicen sus posibles medidas de mitigación, para optimizar la continuidad del funcionamiento operativo y de mantenimiento de los productos de los programas (obras de infraestructura y servicios).

- **Recomendación 3 - Gestión fiscal: dar profundidad al diálogo e intensificar el apoyo financiero al gobierno para mejorar el espacio fiscal, incluyendo la eficiencia del gasto que permita optimizar la sostenibilidad de la inversión pública del país.** OVE recomienda que el Banco proponga al país atacar los elementos estructurales, tanto del lado del ingreso como de gasto fiscal, que limiten la capacidad del país para hacer frente a sus desafíos de inversión pública. Los apoyos del Banco deberían buscar el mejoramiento de la capacidad fiscal de país para sustentar la inversión pública a mediano y largo plazo. A su vez, para guiar estas reformas se recomienda apoyar al país en el fortalecimiento de herramientas de gestión fiscal, incluyendo sus sistemas de monitoreo y evaluación de proyectos de inversión.
- **Recomendación 4 - Planeamiento integral: continuar apoyando al país en la identificación de inversiones a mediano y largo plazo.** OVE recomienda que el Grupo BID continúe su apoyo al país para reforzar su capacidad de planeamiento a mediano y largo plazo de una manera integral, incluyendo aspectos de carácter territorial que ayuden a la priorización de inversiones de los diferentes tipos de infraestructura física y de servicios que permitan dinamizar el desarrollo del país.
- **Recomendación 5 - Competitividad y valor agregado: continuar el apoyo del Grupo BID al desarrollo de la competitividad del país a través de la continuación de reformas que mejoren el clima de negocios y la profundización del valor agregado de cadenas productivas en las que Nicaragua pudiera tener ventajas comparativas.** OVE recomienda al Grupo BID continuar su apoyo, a través de su ventanilla pública y privada, en la mejora del clima de negocios y la oferta de insumos productivos que aumenten el valor agregado en sectores en los que Nicaragua tenga ventajas comparativas. Así mismo, se recomienda a BID Invest prestar su apoyo en asociaciones público-privadas

Referencias y bibliografía

Acemoglu, D. and J. Robinson (2008). *The Role of Institutions in Growth and Development*, Commission on Growth and Development. Washington, DC: Working Paper No. 10.

Alencastro, L. (2013). *Costos Económicos de los Procesos de Adaptación al Cambio Climático Reflejados en el Presupuesto Público: Caso Colombia, Ecuador, Nicaragua y Uruguay*. ECLAC. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/alencastro-costos_de_adaptacion.pdf.

Banco Central de Nicaragua. *Estadísticas y estudios*. Disponible en: <http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/index.php>.

_____ (2014). *Nicaragua en cifras 2014*. Managua, Nicaragua. Disponible en: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/nicaragua_cifras/2014/nicaragua_cifras.pdf.

_____ (2016). *Informe anual 2016*. Managua, Nicaragua. Disponible en: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/informe_anual/informe_anual_2016.pdf.

_____ (2016). *Nicaragua en cifras 2016*. Managua, Nicaragua.

_____ (2017a). *Informe de cooperación oficial externa*. Managua, Nicaragua. Publicación N° 19.

_____ (2017b). *Informe anual 2017*. Managua, Nicaragua. Disponible en: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/informe_anual/Informe%20Anual%202017.pdf.

Banco Interamericano de Desarrollo (2008). *Estrategia del Banco con Nicaragua 2008-2012* (documento GN-2499). Washington, DC: BID.

_____ (2012). *Estrategia del Banco con Nicaragua 2012-2017* (documento GN-2683). Washington, DC: BID.

_____ (2014). *Plan de acción Managua Sostenible. Iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles*. Disponible en: https://www.ndf.fi/sites/ndf.fi/files/news_attach/bidmanaguasostenible_final_oficial_dec_2013.pdf.

- _____ (2016). *Una mirada al gasto social en Centro América, Panamá y República Dominicana: 2007-2013*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7495/Social-Expenditure-in-Central-America-Panama-and-the-Dominican-Republic-at-Glance-2007-2013.pdf>.
- BID/Universidad Autónoma Chapingo (2017). *Diseño de una estrategia de riego en Nicaragua: Diagnóstico sobre la situación y potencial del sector riego en Nicaragua* (parte de la operación NI- T1214).
- IDB/GeoAdaptive (2016). *Estrategia espacial regional económica para la Costa Caribe de Nicaragua*. Boston, MA.
- CEPAL (2015). *Centroamérica: estadísticas del subsector eléctrico, 2014*. Ciudad de México (L.1195). Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39226-centroamerica-estadisticas-subsector-electrico-2014>.
- CEPAL/AECID (2017). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41047/S1700070_en.pdf.
- COSEP/OIT (2015). *Encuesta de Empresas Sostenibles Nicaragua 2015: identificación de obstáculos para el desarrollo empresarial*. Ginebra.
- Cuestas, JP., M. Garcia, J. Kaufmann, V. Pallavicini (2015). *Construyendo Gobiernos Efectivos: Resúmenes ejecutivos de informes nacionales Nicaragua*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0000044>
- Economic Intelligence Unit (2011). *Country Finance: Nicaragua*. New York, NY.
- _____ (2016). *Country Commerce: Nicaragua*. New York, NY.
- _____ (2017). *Country Report: Nicaragua*. London.
- _____ (2017). *Country Risk Service: Nicaragua*. London.
- ENATREL (2016). *Plan de Gestión Estratégica Actualización 2016-2021*. Managua, Nicaragua.
- Fondo Monetario Internacional (2017). Nicaragua 2017 Article IV Consultation, Press Release and Staff Report, Country Report No.17/173.
- _____ (Octubre 2017) *World Economic Outlook Database (WEO)*. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx>.

Foro Económico Mundial (2016). *Reporte global de competitividad 2016 2017*. Ginebra.

_____ (2016). *The Global Gender Gap Report 2016*. Ginebra, Suiza, Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf.

Funides (2016). *Segundo Informe de Coyuntura Económica*. Disponible en: http://funides.com/media/publications/Segundo_informe_de_Coyuntura_Econ%C3%B3mica_de_2016_para_imprenta.pdf.

_____ (2016b). *Tercer Informe de Coyuntura Económica*. Disponible en: http://funides.com/media/publications/tercer_informe_de_coyuntura_economica_de_2016_2.pdf.

_____ (2017). *Incidencia del Gasto Público en la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*. Disponible en: http://funides.com/media/publications/FUNIDES_IncidenciaDelGastoPublico.pdf.

Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional de Nicaragua (2013). *Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016*. Consulta Nacional. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%20HUMANO%202012%20-2016.pdf>.

_____ (2012). *Anexo al Presupuesto General de la República 2012: Marco Presupuestario de Mediano Plazo 2012-2015*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Grupo Banco Mundial (2017). *Doing Business 2017: Nicaragua*. Banco Mundial, Washington, DC. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25615> License: CC BY 3.0 IGO.

_____ (2017). *Encuesta de empresas: Nicaragua 2016*.

_____ (2017). *Nicaragua - Systematic Country Diagnostic (116484-NI)*. World Bank, Washington, DC. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/365991498843795990/Nicaragua-Systematic-Country-Diagnostic>.

_____ (Septiembre 2017). *Indicadores Mundiales de Gobernanza*. Disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators>.

_____ (Diciembre 2017). *Indicadores del Desarrollo Mundial (WDI)*. Disponible en: <https://data.worldbank.org/products/wdi>.

Insight Crime (March 2017). *Perfil de Nicaragua*. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/nicaragua-crimen-organizado/nicaragua>.

Ministerio de Transporte e Infraestructura (Julio 2016). *Anuario Estadístico de Transporte 2015*. División General de Planificación. Managua, Nicaragua.

Moody's Investors Service (July 2015). *Moody's sube las calificaciones del Gobierno de Nicaragua a B2 de B3 con perspectiva estable*. Global Credit Research. Nueva York.

_____ (Julio 2017), *Moody's changes outlook on Nicaragua's B2 rating to positive from stable*. Global Credit Research. New York.

OCDE/ECLAC/CIAT/IDB (2017). *Estadísticas tributarias de Latinoamérica y el Caribe 2017*. OCDE Publishing, París. Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2017_rev_lat_car-2017-en-fr#.WrKBBqjwZPY#page30.

OLADE (2017). *Anuario de 2017 Estadísticas energéticas*. Disponible en: <http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/old0396.pdf>.

OVE (2012). *Evaluación del Programa de País: Nicaragua 2008-2012* (RE- 422). Washington, DC: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5812?locale-attribute=es>.

_____ (2016). *Evaluación del Apoyo Directo de la CII a las PYME* (CII/RE-23-3). Washington, DC: BID. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0000731>.

_____ (2017). *Evaluación comparativa: Revisión del Respaldo del Banco a la Política y la Administración Tributarias, 2007-2016* (RE- 509-1). Washington, DC: BID. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0000833>.

_____ (2018). *Evaluación del Apoyo del Banco a los Temas de Género y Diversidad*. (RE-518-2). Washington, DC: BID.

Ramirez, D., J. L. Ordaz, J. Mora, A. Acosta, and B. Serna (2010). *Nicaragua: Efectos del Cambio Climático sobre la Agricultura*. Ciudad de México. CEPAL Sede Subregional México. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25925/1/lcmexl964.pdf>.

Pecho, M., F. Peláez, and J. Sánchez (2012). *Estimación del incumplimiento tributario en América Latina: 2000-2010*. CIAT. Documento de Trabajo N° 3. Disponible en: https://www.taxcompact.net/documents/ITC_2013-05_Estimating-tax-non-compliance-in-LAC.pdf.

International Organization for Migration (2013). *Migration Profile for Nicaragua 2012*. Available at: http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_de_nicaragua.pdf.

Székely, M. (2016). *Diagnóstico Social Integrado para Nicaragua: ¿Es sostenible el progreso social reciente?*

Zegarra E. and O. Chirinos (2016). *Diagnóstico sobre la situación y potencial del sector riego en Nicaragua* (IDB-TN 1063). BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7766/Diagnostico-sobre-la-situacion-y-potencial-del-sector-riego-en-Nicaragua.pdf?sequence=1>.

Oficina de Evaluación y Supervisión — OVE

Fundada en 1999, OVE realiza evaluaciones independientes de las estrategias, políticas, programas, actividades, funciones y sistemas de prestación de servicios del Grupo BID. Las conclusiones de estas evaluaciones son divulgadas a fin de que sus recomendaciones puedan ser utilizadas en el diseño, análisis y ejecución de nuevas operaciones.



iadb.org/evaluacion



facebook.com/idbevaluation



[@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)