

**Documento de Enfoque**

# Nicaragua

**2013 - 2017**

Evaluación del Programa de País



**Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons** [https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es_ES) **(CC BY-NC-ND 3.0 US)**. Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



**No comercial** — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



**Sin obras derivadas** — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2017**

Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

RE-522

Octubre 2017

## ÍNDICE

### SIGLAS Y ABREVIATURAS

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS .....	1
III.	PERSPECTIVA GENERAL DEL PROGRAMA DEL BANCO .....	3
	A. Estrategia de País con Nicaragua 2013-2017 .....	3
	B. Programa implementado .....	5
IV.	ALCANCE Y PREGUNTAS EVALUATIVAS .....	6
	A. Relevancia.....	6
	B. Implementación y efectividad.....	7
	C. Sostenibilidad .....	8
V.	METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN .....	8
VI.	EQUIPO DE EVALUACIÓN Y CRONOGRAMA .....	9

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociaciones Público-Privadas
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para la América Latina y el Caribe
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CPD	Documentos de Programa de País <i>(por sus siglas en inglés)</i>
CPE	Evaluación de Programa de País <i>(por sus siglas en inglés)</i>
CT	Cooperación Técnica
CID	Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana
FAfD	Fondo Africano de Desarrollo
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FMI	Fondo Monetario Internacional
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados <i>(por sus siglas en inglés)</i>
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IED	Inversión Extranjera Directa
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
MDRI	Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral <i>(por sus siglas en inglés)</i>
NSG	Sin garantía soberana <i>(por sus siglas en inglés)</i>
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo <i>(por sus siglas en inglés)</i>
OMJ	Oportunidades para la Mayoría <i>(por sus siglas en inglés)</i>
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo basados en políticas <i>(por sus siglas en inglés)</i>
PBP	Préstamo programático de políticas <i>(por sus siglas en inglés)</i>
PIB	Producto Interno Bruto
PNDH	Plan Nacional de Desarrollo Humano
PPP	Paridad de Poder Adquisitivo <i>(por sus siglas en inglés)</i>
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SG	Garantía Soberana <i>(por sus siglas en inglés)</i>
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior
UNDP	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo <i>(por sus siglas en inglés)</i>
WDI	Indicadores de Desarrollo Mundial <i>(por sus siglas en inglés)</i>

## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 **Este documento de enfoque define el alcance y la metodología de la Evaluación del Programa de País (CPE) con Nicaragua durante el período 2013-2017.** Esta evaluación esta prevista en el plan de trabajo 2017-2018 de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). 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 periodos 1991-2001 ([RE-272](#)), 2002-2007 ([RE-344](#)) y 2008-2012 ([RE-422](#)).
- 1.2 **Los CPE sirven de insumo para la preparación de las estrategias de país del Grupo BID<sup>1</sup>.** Los CPEs 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”<sup>2</sup>*. Desde que la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) se hizo cargo de las actividades sin garantía soberana del Grupo BID, los CPEs también cubren a la CII.
- 1.3 **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 objetivo es analizar, 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 enfatizará tanto el análisis del cumplimiento de los objetivos propuestos, como la extracción de lecciones aprendidas útiles para la estrategia futura.

## II. CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS

- 2.1 **Nicaragua es un país pequeño, de ingreso medio bajo y vulnerable a desastres naturales, cuya transición hacia la democracia permitió importantes reformas.** Expuesta a sismos y huracanes, con 6,3 millones de habitantes<sup>3</sup> y US\$2.208 de PIB per cápita en 2017, Nicaragua tiene el segundo ingreso per cápita más bajo de América Latina y el Caribe (ALC) tras Haití. La transición democrática iniciada en la década de los noventa posibilitó la implementación de programas de estabilización macroeconómica, la condonación de la mayor parte de la deuda publica en los años 2000<sup>4</sup>, así como reformas de liberalización comercial, regulatoria y financiera.
- 2.2 **Nicaragua ha crecido a una de las tasas más altas de ALC, un promedio del 4,5% al año durante más de dos décadas<sup>5</sup>, cifra superior al promedio de ALC (2,5%) y la**

---

<sup>1</sup> El Grupo BID incluye al Banco Interamericano de Desarrollo y a la Corporación Interamericana de Inversiones.

<sup>2</sup> Protocolo para las Evaluaciones de Programa de País ([RE-348-3](#))

<sup>3</sup> Banco Central de Nicaragua (BCN) (2017). *Nicaragua en cifras 2016*, Managua, Nicaragua.

<sup>4</sup> En 1996 se creó la Iniciativa para el alivio de deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). En 2005 el FMI, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD) condonaron la deuda reestructurable de los países pobres muy endeudados para ayudarlos a avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, MDRI por sus siglas en inglés)). En 2007 el BID ofreció un alivio de deuda a Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua con recursos del Fondo de Operaciones Especiales (FOE).

<sup>5</sup> El crecimiento fue interrumpido brevemente durante la crisis financiera internacional, cuando cayó 2,8% en 2009.

**segunda mayor de Centroamérica (FMI, 2017).** El crecimiento fue impulsado por el auge demográfico, los altos niveles de remesas (el 9,5% del PIB entre 2010-2015)<sup>6</sup>, la integración y apertura comercial que favorecieron las exportaciones de agricultura, manufacturas y servicios (que crecieron casi un 50% entre 2010 y 2016)<sup>7</sup> y la inversión extranjera directa (promediando 7,3% del PIB anual entre 2010-2016).

- 2.3 **Nicaragua tuvo un manejo macroeconómico estable.** El espacio fiscal mejoró tras las iniciativas multilaterales de alivio que llevaron la deuda de 102% del PIB en 2000 a 30% en 2016. El déficit fiscal aumentó levemente del 2,8% del PIB en 2012 al 3,2% en 2016, impulsado por mayor gasto, inversión pública y apoyo financiero al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)<sup>8</sup>. La inflación cayó de 7,2% en 2012 a 3,5% en 2016.
- 2.4 **Con el crecimiento y estabilidad disminuyó la tasa de pobreza, pero el país continúa teniendo uno de los mayores rezagos sociales de ALC<sup>9</sup>.** Entre 2005 y 2014, la clase media se duplicó (del 10% al 20%) y la pobreza extrema disminuyó (del 30% al 15% de la población). Sin embargo, dos tercios de los nicaragüenses permanecen vulnerables a los ciclos económicos y a los desastres naturales. La alta tasa de informalidad también afecta a la estabilidad del ingreso y la transferencia intergeneracional de la pobreza.
- 2.5 **El acceso a infraestructura es limitado y desigual.** La red vial es poco densa (en especial en el litoral Atlántico) y de baja calidad. Sólo alrededor del 15% de las carreteras están pavimentadas. La infraestructura portuaria es insuficiente y con instalaciones inadecuadas. La cobertura eléctrica alcanzó 90% en 2016, pero el 40% de los hogares rurales aún no tiene acceso continuo a electricidad. En zonas rurales, también la provisión de agua es discontinua y expuesta a contaminación (Banco Mundial, 2017).
- 2.6 **Desigualdad que se extiende al acceso a educación y salud, a pesar de avances.** La asistencia escolar primaria alcanzó 91,2% según datos oficiales (2013) pero persisten desafíos de graduación educativa<sup>10</sup>. Se mantienen brechas por nivel de ingreso y región. En contraste, el país fue el que más rápido avanzó en cerrar brechas de género, especialmente en salud y educación. A pesar de avances en la reducción de mortalidad infantil, mortalidad materna y desnutrición, persisten altas disparidades regionales<sup>11</sup>.
- 2.7 **Respecto a la calidad de sus instituciones, Nicaragua se encuentra en el lugar 122 de los 138 países incluidos en el Índice de Competitividad Global 2016-2017.** Según este índice, la burocracia es el factor más problemático para hacer negocios en el país. Nicaragua se encuentra en el tercio inferior del Índice de Gobernanza Mundial y su

---

<sup>6</sup> Casi un millón de nicaragüenses residen en el exterior. Sus remesas benefician a un 25% de los hogares.

<sup>7</sup> La agricultura es el sector más grande en porcentaje de la economía nacional (19% en 2015), seguido por comercio (17%), servicios (16%) y manufactura (15%), pero las exportaciones se impulsan por la manufactura (39%) y la agricultura (38%), seguido por los servicios (23%)

<sup>8</sup> La proporción de empleados contribuyentes a pensiones está en declive, pasando de 5,7 en 2008 a 4,4 en 2016.

<sup>9</sup> El Índice de Desarrollo Humano en 2015 fue de 0,645, ocupando el lugar 27 de los 31 países analizados en ALC. El promedio de años de escolaridad de ese año fue de 11,7, mientras que el promedio de ALC era de 13,4 años.

<sup>10</sup> La tasa de terminación de educación primaria pasó de 81% a 85% entre 2006 y 2010. La tasa de terminación de educación secundaria pasó de 61% a 67% en el mismo período (Banco Mundial, 2017).

<sup>11</sup> La incidencia de desnutrición pasó de 19,5% a 16,6% entre 2001 y 2015. La tasa de mortalidad materna por cada 100.000 nacimientos pasó de 63 a 38 entre 2009 y 2014 (Banco Mundial 2017). La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años por cada 1.000 nacimientos pasó de 25 a 22 entre 2001 y 2015 (WHO, 2016).

calificación en términos de control de corrupción se deterioró al percentil 19 en 2015. En contraste, las condiciones de seguridad mejoraron. Nicaragua tuvo la tasa de homicidios más baja de América Central en 2015, con ocho homicidios por cada 100.000 habitantes.

- 2.8 **El país continúa enfrentando importantes retos.** Un solo socio comercial (Estados Unidos) recibe más del 50% de sus exportaciones<sup>12</sup>. Con un mercado interno pequeño, la integración regional y diversificación continúan siendo prioritarias. La oferta exportable es dominada por actividades primarias (agricultura y minería) sujetas a choques de precios internacionales. Las importaciones petroleras se han reducido de 8,9% del PIB en 2010 a 5,2% del PIB en 2016, pero continúan siendo altas a pesar de un acuerdo preferencial con Venezuela y el mayor uso de fuentes renovables<sup>13</sup>. El acceso a financiamiento sigue siendo un reto para el crecimiento del sector privado, principalmente las PYME. Finalmente, cuestionamientos sobre las elecciones de 2016 han escalado la presión internacional, introduciendo la posibilidad de sanciones económicas<sup>14</sup>.

### III. PERSPECTIVA GENERAL DEL PROGRAMA DEL BANCO

#### A. Estrategia de País con Nicaragua 2013-2017

- 3.1 **La actual Estrategia de País con Nicaragua (EBP) buscó promover el desarrollo económico y social inclusivo a través de iniciativas dirigidas a superar los principales desafíos al crecimiento en materia de infraestructura, así como reducir las brechas urbano-rurales de pobreza y acceso a servicios.** La Estrategia (GN-2683) fue aprobada en noviembre de 2012, con vigencia hasta diciembre de 2017<sup>15</sup>. Persiguió un

**Cuadro 3.1. Objetivos Estratégicos Programa 2013-17 (GN-2683)**

Sectores Prioritarios	Objetivos Estratégicos
Energía	Fortalecer el marco sectorial para asegurar la sostenibilidad financiera y operativa, y la atracción de inversión privada
	Incrementar la cobertura eléctrica
	Cambiar la matriz energética por medio de la promoción de fuentes renovables e incrementar la confiabilidad
Transporte	Construir, mejorar, rehabilitar y mantener en buen estado los caminos rurales y las carreteras que garanticen la conexión permanente de los sectores productivos hacia los mercados internos y de exportación, con énfasis en Mesoamérica
Salud	Contribuir a la reducción de la mortalidad materna y neonatal en especial en el área rural pobre del país
	Reducir desnutrición crónica en niños dentro de la ventana de los 1.000 días, en zonas rurales pobres y urbano marginales
Atención Primera Infancia	Mejorar el acceso y uso de servicios integrales para la primera infancia en áreas de alta vulnerabilidad

**enfoque integral** que resultara en: i) mejoras en las condiciones básicas de salud y atención a la primera infancia a través de la ampliación y mejora de los servicios y

<sup>12</sup> Estas exportaciones incluyen actividades de maquila, altamente dependientes de preferencias arancelarias.

<sup>13</sup> Gran parte del petróleo importado por Nicaragua viene de Venezuela bajo el acuerdo ALBA. Los flujos constituyeron un promedio anual de US\$540 millones entre 2015 y 2016. Los precios bajos del petróleo en años recientes han ayudado a reducir temporalmente el costo para el país. La matriz energética ya se compone casi en un 50% de fuentes renovables, incluyendo energía geotérmica.

<sup>14</sup> *Nicaraguan Investment Conditionality Act*, 2017 (NICA) aprobada por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, y bajo consideración del Senado, obligaría, de ser sancionada como ley, al veto de los EEUU para préstamos a Nicaragua de los organismos internacionales, excepto aquellos para necesidades básicas.

<sup>15</sup> La EBP entró en vigor el 28 de noviembre de 2012. En el resto de 2012 se aprobaron operaciones que se venían preparando con anterioridad. A fines prácticos, el CPE considerará como fecha de inicio del período estratégico el 1 de enero de 2013, por lo cual el CPE analizará dichas operaciones de 2012 como cartera heredada.

ii) mejoras de infraestructura básica en energía y transporte. El Banco también consideró las áreas de acción del Banco Mundial y otros donantes para priorizar los sectores de: i) energía, ii) transporte, iii) salud, y iv) atención integral a la primera infancia (Cuadro 3.1). La EBP también planeó profundizar el **diálogo** en los sectores de vivienda, agua y saneamiento y desarrollo rural/cadenas de valor; así como apoyar el fortalecimiento de capacidades institucionales, mejoras en la focalización del gasto y ajustes para facilitar la implementación y sostenibilidad de la inversión. La EBP también identificó **áreas transversales** de trabajo con el país en reducción de vulnerabilidad, mitigación y adaptación al cambio climático, así como en género y diversidad. Respecto a las **ventanillas del sector privado**, la EBP anticipó continuar acciones en las áreas con cartera existente, y además priorizó apoyos en energía, salud y transporte a través de asociaciones público-privadas (APP).

3.2 **La estrategia identificó riesgos macroeconómicos, institucionales, financieros y climáticos**<sup>16</sup>. Los potenciales choques que pudieran afectar a la sostenibilidad fiscal y el crecimiento económico serían monitoreados por el Banco. Para mitigar los riesgos institucionales, particularmente la capacidad de ejecución, el Banco apoyaría acciones de fortalecimiento institucional, así como de los sistemas nacionales. Para mitigar los riesgos financieros, el Banco se focalizaría en un número limitado de sectores con el objeto de maximizar el uso de los recursos. Finalmente, el Banco mantendría un diálogo con el país con el objetivo de identificar medidas de mitigación de riesgos por desastres naturales, incluso a través de mecanismos financieros como líneas de crédito contingente.

3.3 **El escenario base estimó cubrir el 42% de las necesidades brutas de financiamiento y el 27% de los gastos de capital del período 2013-2017.** El escenario base 2013-2017 proyectó aprobaciones por un total de US\$856 millones y desembolsos por US\$936,6 millones, resultando en un flujo neto positivo hacia Nicaragua de US\$804,4 millones. Esto se proyectó bajo una asignación de recursos del FOE y de capital ordinario en una proporción del 50%-50% (igual a la asignación aprobada para 2011-2012)<sup>17</sup>, que fue posteriormente modificada a una proporción del 40% FOE y 60% capital ordinario. Como resultado la deuda con el BID aumentaría del 14,1% del PIB en 2012 al 18,2% en 2017, solidificando la posición del Grupo BID como financiador del país.

---

<sup>16</sup> La actual Estrategia de País también identificó riesgos específicos para cada una de sus áreas prioritarias.

<sup>17</sup> El escenario de aprobaciones estaba condicionado a los ejercicios bianuales de asignación del Fondo de Operaciones Especiales (FOE - GN-2442). Dicha asignación depende de variables como la población, PIB per cápita y desempeño en materia de políticas y la ejecución de la cartera del Banco de los países elegibles.

## B. Programa implementado

### 3.4 A fines de diciembre de 2017 las aprobaciones del período 2013-2017 probablemente excederán el escenario base en 50%. Entre enero 2013 y septiembre

2017, el Banco aprobó US\$1.287,13 millones para Nicaragua, US\$1.202,07 millones en préstamos con garantía soberana y US\$85,06 millones en recursos no reembolsables. El inventario de proyectos para el resto de 2017 incluye dos préstamos de inversión por un monto total de US\$205 millones<sup>18</sup>. El 71% de las aprobaciones correspondería a préstamos de inversión (US\$917,1 millones), el 22% a PBL (US\$285 millones), el 4% a *grants* (US\$54,3 millones), y el 2% a cooperaciones técnicas (US\$30,7 millones)<sup>19</sup>. El esfuerzo principal fue en infraestructura, en particular transporte (32,1%) y energía (24,1%); sector social, principalmente salud (25,5%); competitividad y sector productivo, principalmente cadenas de valor y desarrollo rural (10,3%); y gestión pública (1,7%). Ver Cuadro 3.2. Se registraron aprobaciones de más de US\$120 millones provenientes de fondos administrados por el Banco, principalmente dirigidos a proyectos de geotermia y agua y saneamiento.

Cuadro 3.2. Operaciones SG y no reembolsables		
Sector	Aprobado (US\$ millones)	% Aprobaciones
<b>Infraestructura</b>	<b>801,40</b>	<b>62,3%</b>
Transporte y Comunicaciones	412,87	32,1%
Energía	310,15	24,1%
Agua y Saneamiento	78,37	6,1%
<b>Sector Social</b>	<b>329,55</b>	<b>25,6%</b>
Salud	328,65	25,5%
Vivienda	0,74	0,1%
Primera Infancia	0,15	0,0%
Protección Social	0,01	0,0%
<b>Sector Productivo</b>	<b>134,49</b>	<b>10,4%</b>
Cadenas de Valor/Des. Rural	133,08	10,3%
Comercio	0,70	0,1%
Turismo	0,50	0,0%
A2F	0,01	0,0%
Mercado Financiero	0,20	0,0%
<b>Gestión Pública</b>	<b>21,69</b>	<b>1,7%</b>
Sost. Fiscal, Gestión Pública	17,48	1,4%
Gestión Desastres Naturales	3,56	0,3%
Seguridad Ciudadana	0,65	0,1%
<b>Total</b>	<b>1.287,13</b>	<b>100,0%</b>

### 3.5 Adicionalmente, el Grupo BID aprobó US\$120,1 millones en préstamos sin garantía soberana. Entre enero de

2013 y septiembre de 2017, la ventanilla privada del Banco (Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo, SCF) aprobó tres operaciones para intermediarios financieros y una operación para encadenamientos productivos (US\$57 millones). En tanto, la CII aprobó 26 operaciones, US\$34,7 millones para empresas, principalmente para la agroindustria, y US\$15,5 millones para préstamos *senior* a intermediarios financieros (ver Cuadro 3.3). Finalmente, el FOMIN aprobó 22 operaciones por un monto total de US\$12,95 millones.

Cuadro 3.3. Operaciones NSG		
Sector	Aprobado (US\$ miles)	% Aprobaciones
<b>SCF</b>	<b>57.000</b>	<b>47,5%</b>
<b>Sector Productivo</b>		
Intermediarios Financieros	45.000	37,5%
Agroindustria	12.000	10,0%
<b>CII</b>	<b>50.148</b>	<b>41,8%</b>
<b>Sector Productivo</b>		
Intermediarios Financieros	15.500	12,9%
Empresas	34.648	28,9%
Salud	1.975	1,6%
Turismo	5.000	4,2%
Industria	11.183	9,3%
Manufactura	660	0,5%
Agroindustria	15.430	12,8%
Otros	400	0,3%
<b>FOMIN</b>	<b>12.949</b>	<b>10,8%</b>
<b>Total</b>	<b>120.097</b>	<b>100,0%</b>

<sup>18</sup> Cartera de préstamos con garantía soberana (categoría A) a fecha de corte de este documento (30 septiembre 2017).

<sup>19</sup> PBLs en el sector energía (61,4% del monto aprobado) y en el área de dialogo cadenas de valor/desarrollo rural.

- 3.6 **El CPE también considerará las operaciones aprobadas antes de enero de 2013, que aún contaban con saldos considerables por desembolsar (US\$469,4 millones)**<sup>20</sup>. El programa del Grupo BID con el país incluyó la ejecución de operaciones aprobadas previamente: 45 operaciones con garantía soberana con US\$416,5 millones por desembolsar, cuatro operaciones a través las ventanillas privadas del Banco (SCF y el sector de Oportunidades para la Mayoría, OMJ) con US\$18,3 millones, dos operaciones de la CII con US\$25,8 millones y once operaciones por US\$8,8 millones a través de FOMIN. Estas operaciones “heredadas” del periodo anterior no se considerarán en términos de su alineación con la EBP, pero si en función de sus desafíos de ejecución y coherencia con el resto del Programa ejecutado durante 2013-2017.

#### IV. ALCANCE Y PREGUNTAS EVALUATIVAS

- 4.1 **El CPE evaluará el programa del Banco con Nicaragua durante el período 2013-2017.** La evaluación comprende el análisis de operaciones aprobadas en 2013-2017, así como otras aprobadas previamente pero que contaban con importantes recursos por desembolsar a inicios de 2013. En términos de operaciones con el **sector público**, se considerarán préstamos con garantía soberana, cooperaciones técnicas y operaciones de inversión no reembolsables. Con el **sector privado**, además de las operaciones de SCF y OMJ<sup>21</sup> la evaluación también analizará la CII en el marco del mandato de OVE.
- 4.2 **El presente CPE analizará preguntas relacionadas con la *relevancia, implementación y efectividad* y, finalmente, la *sostenibilidad* del programa del Grupo BID con Nicaragua.** El análisis de relevancia e implementación considerará todas las operaciones en la cartera, mientras que el análisis de resultados (efectividad y sostenibilidad) se enfocará principalmente en operaciones que se encuentran más avanzadas en su implementación<sup>22</sup>.

##### A. Relevancia

- 4.3 ***Relevancia*** se refiere al grado de congruencia entre (i) la formulación y los objetivos de la estrategia y el programa de asistencia del Grupo BID con (ii) las necesidades del país, planes de desarrollo y prioridades del gobierno. En esta dimensión, el CPE busca responder las siguientes preguntas, entre otras:
- ¿Fueron consistentes los objetivos estratégicos establecidos en la Estrategia de País con los principales desafíos de desarrollo de Nicaragua y las prioridades de gobierno durante el período de evaluación?<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Operaciones con saldos por desembolsar mayores al 50% del monto original o un monto mayor a US\$5 millones al inicio del 2013. Operaciones con saldos menores serán consideradas en forma selectiva de ser relevantes.

<sup>21</sup> En FOMIN no será cubierto en el CPE, pero se consideran selectivamente operaciones que estén directamente relacionadas con las líneas de intervención propuestas en la EBP. Entre otras, estas operaciones incluyen las siguientes: NI-M1017, NI-M1025, NI-M1026, NI-M1030, NI-M1031, NI-X1006 y NI-S1012.

<sup>22</sup> Para el caso del sector público, operaciones que han desembolsado al menos el 30% de sus recursos. Para el caso del sector privado, operaciones cerradas o que han alcanzado madurez operacional.

<sup>23</sup> Entre otras, una de las fuentes para la identificación de estos desafíos será al análisis realizado por el Grupo BID en el marco de preparación de la EBP.

- ¿En qué medida el programa implementado durante 2013-2017 fue consistente con los objetivos estratégicos (incluyendo áreas de diálogo y temas transversales), y fomentó el necesario trabajo intersectorial evidenciado por la colaboración entre áreas? ¿En qué medida el programa implementado fue consistente con el enfoque previsto en la Estrategia, por ejemplo, para abordar desafíos en el ámbito rural?
- ¿En qué medida la combinación de operaciones de préstamo (PBL, inversión, sector privado) y cooperación técnica fueron utilizados efectivamente por el Grupo BID para alcanzar los objetivos estratégicos en las distintas áreas prioritarias de trabajo con Nicaragua?
- ¿En qué forma el programa del Grupo BID maximizó sus ventajas comparativas creando sinergias con la asistencia proporcionada por otras multilaterales y agencias de desarrollo que trabajan en Nicaragua?
- ¿Además de los cambios en la proporción de FOE, qué otros factores explican que las aprobaciones del período excedieran el escenario base de financiamiento de la Estrategia de País? ¿Qué factores explican el trabajo en sectores adicionales a los contemplados en la Estrategia de país y la atracción de recursos concesionales y no reembolsables?
- ¿En qué medida el programa del Banco tomó en cuenta la capacidad de absorción del país en términos de ejecución de proyectos y capacidad institucional? ¿Qué lecciones emergen sobre el papel del Grupo BID en Nicaragua a futuro?

## **B. Implementación y efectividad**

4.4 **Efectividad** se refiere a la medida en la que los instrumentos alcanzaron los objetivos propuestos. Como parte del análisis de efectividad, el CPE incluirá un análisis de los factores que han afectado la implementación del programa y de temas relacionados con eficiencia, por ejemplo, en preparación y ejecución. En esta dimensión, el CPE busca responder las siguientes preguntas, entre otras:

- ¿Cuál fue la efectividad del programa –medida por el grado de evolución de los objetivos propuestos– y en qué grado difirió entre sectores, tipos de instrumentos o esquemas de ejecución, entre otros?
- ¿Cuáles fueron los principales determinantes de éxito y problemas en la implementación del programa del Grupo BID en Nicaragua?
- ¿En qué medida los diseños de las operaciones del Banco se adecuaron a las capacidades de ejecución del país (por ejemplo, posibilidad de uso de sistemas nacionales o desafíos de coordinación inter-institucional)?
- ¿En qué grado los riesgos de implementación de la Estrategia fueron anticipados y mitigados? ¿Qué mecanismos de mitigación fueron más efectivos? ¿En qué medida las acciones consideradas para mejorar la ejecución de la cartera, de la estrategia anterior, por ejemplo, gestión por resultados a nivel de ejecutor, o adaptación de procedimientos fiduciarios tuvieron algún resultado?
- ¿En qué medida los PBL fueron efectivos apoyando reformas claves, particularmente en energía y mercados financieros?
- ¿En qué medida la cooperación técnica fue efectiva apoyando operacionalmente la cartera de préstamos de inversión del Banco, las reformas planteadas en los PBL, así como generando conocimiento para satisfacer las necesidades del país?

- ¿Qué lecciones emergen sobre la gestión de la relación entre el Grupo BID y las autoridades nacionales?
- ¿Qué lecciones emergen para encontrar sinergias entre las acciones con y sin garantía soberana para la nueva estrategia?

## C. Sostenibilidad

4.5 **Sostenibilidad** se refiere a la probabilidad de que los resultados de la asistencia del Grupo BID persistan tras la conclusión del programa. En esta dimensión, el CPE busca responder las siguientes preguntas, entre otras:

- ¿Qué tan probable es que los productos y resultados obtenidos a través del programa del Grupo BID en Nicaragua sean sostenibles desde el punto de vista financiero, institucional, técnico y operativo?
- ¿En qué medida el Banco anticipó los riesgos de sostenibilidad en el diseño de la Estrategia del Banco con el País y en las operaciones de préstamo? ¿Qué lecciones emergen para la futura estrategia del Grupo BID?
- ¿Qué mecanismos parecen haber contribuido positiva o negativamente a la sostenibilidad de los resultados del programa del Grupo BID en Nicaragua, y en qué medida estos pueden atribuirse (cualitativa o cuantitativamente) al Banco?
- ¿Cuál fue el grado de institucionalización alcanzado por el programa y las operaciones del Banco respecto a las estructuras nacionales y qué mecanismos fueron más efectivos para promover la adopción por parte del país de los servicios y capacidades desarrolladas por el programa y las operaciones?

## V. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

5.1 Para responder las preguntas de **relevancia** del programa, el CPE analizará la congruencia entre los objetivos incluidos en la Estrategia y operaciones, los principales desafíos de desarrollo de Nicaragua y prioridades de gobierno y, finalmente, el programa implementado. De igual forma, la evaluación analizará los instrumentos financieros y no financieros utilizados por el Grupo BID en cada área para lograr los objetivos estratégicos, así como otros temas relacionados con el diseño de las operaciones (por ejemplo, objetivos, componentes, tipo de instrumento, mecanismos de ejecución y coordinación con otros donantes). Las fuentes de información incluirán, por ejemplo, documentos de estrategia y de programación anual (Documentos de Programa País, CPD por sus siglas en inglés), diagnósticos sectoriales, documentos de propuesta de préstamos y cooperaciones técnicas, plan de gobierno (PNDH), planes de desarrollo y sectoriales, datos económicos y sociales, así como estudios sectoriales realizados por el gobierno, el Grupo BID y otras entidades (p. ej. Banco Mundial, FMI, CEPAL, UNDP, ICEFI).

5.2 Para responder las preguntas de **implementación, efectividad y sostenibilidad** del programa, el CPE analizará el desempeño y eficiencia de la cartera de operaciones (por ejemplo, tiempos y costos de preparación y ejecución, ritmo de desembolsos, flujos financieros), con especial énfasis en la identificación de los factores transversales que afectan a la implementación, así como de los mecanismos de ejecución puestos en marcha por el Banco para mitigar la demora de los proyectos. El CPE también analizará el nivel de progreso en los objetivos de las operaciones y, a nivel más general, de los objetivos de la Estrategia. Para los PBL, el CPE también analizará la profundidad de las

reformas incluidas en estas operaciones, siguiendo la metodología desarrollada por OVE<sup>24</sup>. Las fuentes de información incluirán, por ejemplo, los sistemas del Banco (OVEDA, OPS, FIN LMS), informes de seguimiento (PMR, PSR), informes de término (PCR, XSR, XPSR), minutas de misiones, evaluaciones de medio término y finales (internas y externas) de las operaciones y documentos de revisión de cartera, entre otros.

- 5.3 **El CPE también considerará otras fuentes.** Por ejemplo, evaluaciones de OVE relevantes para el caso de Nicaragua, tales como la evaluación de Cambio Climático ([RE-459-1](#), 2014) y Lecciones de Cinco Proyectos de Seguridad Ciudadana ([RE-456](#), 2014); las actualmente en marcha como la evaluación de género y diversidad y la evaluación de salvaguardias ambientales y sociales; diagnósticos relevantes producidos por la Administración tales como “Desafíos y oportunidades para el desarrollo en Nicaragua: Una perspectiva del sector privado” (116484-NI) o “Actualización del estudio de restricciones activas al crecimiento económico de Nicaragua” (IDB-TN-552).
- 5.4 **El análisis será complementado con entrevistas a diferentes informantes claves involucrados en el diseño e implementación del programa en Nicaragua.** Los informantes clave incluirán: autoridades y funcionarios de la administración actual y previa responsables de políticas financieras y sectoriales; funcionarios de agencias ejecutoras/beneficiarias de préstamos y cooperaciones técnicas del programa del Banco en Nicaragua; funcionarios del Grupo BID; funcionarios de otras agencias de desarrollo trabajando en Nicaragua (p. ej. el Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE); y otros especialistas sectoriales.

## VI. EQUIPO DE EVALUACIÓN Y CRONOGRAMA

- 6.1 **Equipo de evaluación:** El equipo de evaluación está integrado por Alejandro Soriano, María Fernanda Rodrigo, María José Hernández, Nadia Ramírez Abarca, Nathaniel Russell y Patricia Sadeghi.
- 6.2 **Cronograma:** A continuación, se detalla el cronograma de la evaluación:

Actividad	Fecha
Documento de Enfoque	Octubre de 2017
Misión a Nicaragua (fecha tentativa)	Fines de octubre de 2017
Borrador CPE para revisión de la Administración/Gobierno	Enero de 2018
Recepción comentarios Gobierno/Administración	Febrero de 2018
Envío CPE a SEC y Discusión CPE en el Directorio Ejecutivo	Marzo de 2018

<sup>24</sup> Informe Anual OVE 2015. Resumen de Actividades y Análisis de Financiamiento en Apoyo de Reformas de Política en el BID. ([RE-485-6](#)).