

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**NICARAGUA**

**PROGRAMA DE MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD EN NICARAGUA II**

**(NI-L1096)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Joan Prats (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Agustina Calatayud (IFD/CMF), Jefa de Equipo Alterna; Gloria Lugo, Alejandro Támola y Annabella Gaggero (IFD/CMF); Christian Schneider y Sandra Orozco (CMF/CNI); Galileo Solís (CTI/CPN); María Carina Ugarte (IFD/CTI); y Sofia Greco (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO</b> .....	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS</b> .....	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	15
C. Indicadores Claves de Resultados.....	18
D. Análisis Económico.....	18
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS</b> .....	<b>18</b>
A. Instrumento de Financiamiento.....	18
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	19
C. Sostenibilidad y Otros Riesgos del Proyecto.....	19
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN</b> .....	<b>20</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación .....	20
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	20
<b>IV. CARTA DE POLÍTICAS</b> .....	<b>20</b>

## ANEXOS

Anexo I Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen

Anexo II Matriz de Políticas

## ENLACES ELECTRÓNICOS

### REQUERIDOS

1. [Carta de Políticas](#)
2. [Matriz de Medios de Verificación](#)
3. [Matriz de Resultados](#)

### OPCIONALES

1. [Análisis Económico del Programa](#)
2. [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)
3. [Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros](#)
4. [Documento de Marco Sectorial de Innovación en Ciencia y Tecnología](#)
5. [The Global Competitiveness Report 2015–2016](#)
6. [Reporte de verificación de pesas y medidas de las unidades metrológicas municipales](#)
7. [Matriz Comparativa y Justificaciones de Cambios en la Segunda Operación](#)

<b>ABREVIATURAS</b>	
ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociaciones Público-Privadas
BCN	Banco Central de Nicaragua
BFP	Banco de Fomento de la Producción
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPD	Banca Pública de Desarrollo
CEF	Comité de Estabilidad Financiera
CEF	Comité de Estabilidad Financiera
	Conferencia Especializada Interamericana de Derecho Internacional Privado
CIDIP	Privado
CONAMI	Consejo Nacional de MicroFinanzas
CPN	Comisión de Investigaciones Científicas Prioritarias Nacionales
DUR	Documento Único de Registro
EI	Integración Económica
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOGADE	Fondo de Garantía de Depósitos
FOGADE	Fondo de Garantía de Depósitos
IAAC	Inter-American Accreditation Cooperation
IC	Capacidad Institucional
IPSA	Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria
MEFCCA	Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MIPYME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MRB	Mecanismo de Resolución Bancaria
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OEA	Organización de Estados Americanos
ONA	Oficina Nacional de Acreditación
PBP	Préstamos Programáticos de Apoyo a Reformas de Política
PI	Productividad e Innovación
PIB	Producto Interno Bruto
PNDH	Plan Nacional de Desarrollo Humano
PTF	Productividad Total de los Factores
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Regiones Autónomas del Atlántico Sur
SIBOIF	Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
VUCEN	Ventanilla Única de Comercio Exterior de Nicaragua
VUI	Ventanillas Únicas de Inversión

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**NICARAGUA**  
**PROGRAMA DE MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD EN NICARAGUA II**  
**(NI-L1096)**

<b>Términos y Condiciones Financieras</b>						
<b>Prestatario:</b> República de Nicaragua				<b>CO</b>	<b>FOE</b>	
<b>Organismo Ejecutor:</b> Ministerio de Hacienda y Crédito Público			<b>Período de amortización:</b>	30 años	40 años	
			<b>Período de gracia:</b>	5,5 años	40 años	
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Desembolso:</b>	1 año	1 año	
<b>BID (CO):</b>	39.000.000	60	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	(a)	N/A	
<b>BID (FOE):</b>	26.000.000	40	<b>Tasa de interés:</b>	FU-Fija <sup>(b)</sup>	0,25	
<b>Total:</b>	<b>65.000.000</b>	100	<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares estadounidenses	Dólares estadounidenses	
			<b>Comisión de crédito:</b>	(a)	N/A	
<b>Esquema del Proyecto</b>						
<p><b>Objetivo del proyecto/descripción:</b> El objetivo general del programa es la mejora de la productividad en Nicaragua. Este objetivo se logra a través del desarrollo de un programa de mejora de la productividad que tiene cuatro objetivos específicos: (i) mantener un marco macroeconómico estable y consistente con los objetivos del programa; (ii) fortalecer la regulación financiera para mejorar el acceso al financiamiento de empresas y proyectos productivos; (iii) mejorar el clima de negocios y la competencia; y (iv) fortalecer el marco institucional de apoyo al desarrollo productivo.</p> <p>La presente operación es la segunda de dos consecutivas, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas de forma independiente bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política.</p> <p><b>Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento:</b> El desembolso de los recursos del financiamiento del Banco estará sujeto al cumplimiento por parte del prestatario, a satisfacción del Banco, de los compromisos sobre reformas de política, los que se describen en los componentes del programa y están previstos en la Matriz de Políticas (Anexo II), en adición al cumplimiento de las demás condiciones establecidas en el contrato de préstamo (¶3.2).</p>						
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.						
<b>Alineación Estratégica</b>						
<b>Desafíos<sup>(c)</sup>:</b>	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>	EI	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>Temas Transversales<sup>(d)</sup>:</b>	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>	IC	<input checked="" type="checkbox"/>

(a) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo, de conformidad con las políticas correspondientes.

(b) El prestatario pagará intereses sobre los saldos deudores de esta porción del préstamo del Capital Ordinario a una tasa basada en LIBOR. Cada vez que el saldo deudor alcance el 25% del monto neto aprobado o US\$3 millones, lo que sea mayor, se fijará la tasa base sobre ese saldo.

(c) SI (Inclusión Social e Igualdad), PI (Productividad e Innovación) y EI (Integración Económica).

(d) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Antecedentes.** Este proyecto constituye el segundo de una serie de dos Préstamos de Apoyo a Reformas de Política bajo el Enfoque Programático (PBP) destinados a fortalecer la productividad. Esta serie de préstamos programáticos se originó en el año 2014 (3177/BL-NI) y fue acordada con el Gobierno de Nicaragua como apoyo a una serie de medidas estructurales destinadas a fortalecer la productividad del conjunto de la economía nicaragüense.
- 1.2 Específicamente, la presente operación acompaña reformas de políticas cuyos objetivos concretos son mejorar la regulación financiera para eliminar barreras estructurales que afectan el acceso al financiamiento de las empresas, mejorar el clima de negocios y la competencia, y fortalecer las instituciones que promueven el desarrollo productivo. Dichos objetivos son análogos a los contemplados en el préstamo programático 3177/BL-NI aprobado en 2014. En este último se establecieron las principales reformas legales e institucionales del programa. Dicho préstamo fue desembolsado en el mismo año, al haberse cumplido las condiciones previas. Con este segundo programa se consolidan las reformas de política que a la fecha han logrado avances significativos, entre los que se destacan: (i) la mejora de la regulación financiera, en especial, en cuanto a la regulación y supervisión de las microfinancieras y en materia de transparencia financiera; (ii) mejoras tecnológicas y operativas en el Banco de Fomento de la Producción (BFP) como instrumento público de apoyo a la competitividad de los sectores clave para el país; (iii) la simplificación de los procesos de comercio exterior y registro de empresas; (iv) el marco de competencia y de defensa de los consumidores del país; y (v) la reestructuración de las principales instituciones destinadas a los temas de desarrollo productivo. La segunda operación supone el 16% de las necesidades de financiación externa del país para 2016, cuya totalidad se estima en US\$406,25 millones<sup>1</sup>.
- 1.3 **Contexto macroeconómico.** Durante los últimos años, Nicaragua ha logrado mantener una posición macroeconómica sólida y estable, que debería mantenerse en el corto y mediano plazo. El crecimiento económico ha sido sostenido, en promedio 4,8% en los últimos cinco años, cerrando en 2015 en 4,9%. El déficit fiscal del sector público no financiero se encuentra en niveles moderados, alcanzando 1,6% del PIB en 2015; la deuda pública, como proporción del PIB, es sostenible y se encuentra en una trayectoria decreciente, disminuyendo de 49,1% en 2014 a 48,1% en 2015. La inflación mantuvo una tendencia a la baja durante el año, cerrando en 3,05%. De igual forma, el déficit de cuenta corriente se ha reducido a 7,8% del PIB (estimado para 2015), comparado con sus niveles históricos que superaban el 10% del PIB. Por su parte, los niveles de pobreza general y extrema se redujeron significativamente a

---

<sup>1</sup> Las necesidades de financiamiento se calculan como el déficit después de donaciones del Gobierno Central más las amortizaciones de la deuda pública (externa e interna). La fuente de los datos es el Marco Presupuestal de Mediano Plazo 2016-2019, publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

29,6% y 8,3% en 2014, comparados con 42,5% y 14,6% en 2009, respectivamente. Recientemente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) concluyó la consulta del Artículo IV 2015, señalando una evolución económica positiva en 2015 y pronosticando perspectivas favorables a mediano plazo. Lo anterior se ha reflejado en las calificaciones de riesgo soberano otorgadas al país en 2015<sup>2</sup>, las cuales resaltan la tendencia positiva del crecimiento económico, una política fiscal prudente, la baja criminalidad y la alianza entre el gobierno y el sector privado. Las principales vulnerabilidades se relacionan con el entorno internacional, en particular, la desaceleración económica de los principales socios comerciales del país, la volatilidad de los precios del petróleo y de las materias primas y la materialización de condiciones climáticas adversas. El FMI también ha destacado la necesidad de implementar mejoras en las áreas de: (i) supervisión y regulación del sistema financiero, para incrementar el acceso a financiamiento por parte del sector productivo sin afectar la estabilidad macroeconómica; y (ii) competitividad del sector productivo, para diversificar la oferta exportadora y reducir la vulnerabilidad de la economía a choques externos<sup>3</sup>.

- 1.4 **Contexto productivo.** La estructura económica se basa en empresas pequeñas de baja productividad, en su gran mayoría informales, que conviven con grandes empresas, principalmente en el sector agroexportador<sup>4</sup>. En Nicaragua, las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME) representan más del 90% del universo empresarial, aportan cerca del 40% del PIB y generan aproximadamente el 60% del empleo<sup>5</sup>. La baja productividad de las empresas de menor tamaño reduce los niveles de integración a las cadenas de valor, especialmente a aquellas más productivas y orientadas al mercado externo, en las que las necesidades tecnológicas son mayores. Al mismo tiempo, para empresas que se encuentran “aguas abajo” en la cadena, esta situación limita la posibilidad de contar con proveedores eficientes a nivel local. A su vez, cuando las empresas de menor tamaño logran acceder a las cadenas de valor, su bajo desempeño puede llegar a afectar el desempeño de toda la cadena. En efecto, datos del Foro Económico Mundial (FEM)<sup>6</sup> evidencian que en Nicaragua la integración de las empresas a cadenas de valor y la competitividad misma de tales cadenas son bajas si comparadas con los niveles que presentan otros países de la Región (ALC). Si se tiene en cuenta los indicadores de calidad y de cantidad de proveedores locales, Nicaragua se encuentra en el puesto 129 a nivel mundial, tan sólo por sobre Haití respecto a los países de ALC. En relación a la profundidad de las cadenas de valor, Nicaragua se encuentra en el puesto 128 a nivel mundial, por detrás de todos los países de ALC. Estos datos no son menores si se tiene en cuenta la preponderancia que las cadenas de valor tienen en la economía moderna. Numerosos estudios evidencian que la cadena de valor es la manera en la que se organiza la actividad productiva y se compite a nivel

---

<sup>2</sup> Fitch Ratings y Standard and Poor’s asignaron, por primera vez, una calificación crediticia al país (B+, con perspectiva estable). Otros países con la misma calificación incluyen a El Salvador, Angola, Uganda y Armenia.

<sup>3</sup> FMI, “Artículo IV”, 2016.

<sup>4</sup> FMI, “Artículo IV”, 2012.

<sup>5</sup> Banco Central de Nicaragua, “Microfinanzas y Pequeñas y Medianas Empresas en Nicaragua”, Documentos de Trabajo, 021, 2012.

<sup>6</sup> FEM, Informe de Competitividad Global 2015-2016.

doméstico e internacional<sup>7</sup>. En este sentido, avanzar en la mejora de la productividad de las empresas de menor tamaño relativo es un factor importante para, a su vez, mejorar el acceso, la productividad y la competitividad de las cadenas de valor y de la economía nicaragüense.

- 1.5 Dentro de las cadenas de valor, cabe resaltar la importancia de aquellas agrícolas debido a la estructura productiva del país. El sector agropecuario tiene un papel preponderante en la economía de Nicaragua, representando alrededor del 18,5% del PIB<sup>8</sup>, 60% del empleo y 75% de las exportaciones. Sin embargo, una parte substancial de las empresas que participan -o potencialmente podrían participar- en estas cadenas adolece de baja adopción tecnológica e inversión en activos fijos, entre otros, lo cual dificulta un desempeño eficiente de las mencionadas cadenas y el avance hacia eslabones de mayor valor agregado<sup>9</sup>. En efecto, Nicaragua participa en los eslabones primarios de las cadenas agrícolas, principalmente como proveedor de materias primas. La alta participación de los productos agropecuarios en las exportaciones nicaragüenses y la baja calidad de las exportaciones<sup>10</sup>, unido a las bajas capacidades tecnológicas y de innovación presentes en el país (véase ¶1.19), se traducen en una baja complejidad de la estructura productiva, lo cual a su vez limita el crecimiento económico<sup>11</sup>. De acuerdo con el Índice de Complejidad Económica, en 2014 Nicaragua ocupaba el puesto 96/124, una posición peor que el año anterior, sólo por delante de Ecuador, Bolivia y Venezuela en ALC.
- 1.6 **La problemática de la productividad.** Con un PIB per cápita de US\$1.904,7 en 2014<sup>12</sup>, Nicaragua era el segundo país menos desarrollado de la Región por detrás de Haití. Impulsar el crecimiento es clave para mejorar los niveles de vida y continuar reduciendo la pobreza en el país. En este sentido, juega un papel fundamental la mejora de la Productividad Total de los Factores (PTF) de la economía nicaragüense. Numerosos estudios dan cuenta de la importancia clave que la productividad posee para el crecimiento económico<sup>13</sup>. Estos estudios evidencian que las diferencias entre los niveles de crecimiento económico de distintos países y regiones se explican fundamentalmente por sus diferentes niveles de productividad. En Nicaragua, desde principios de los años 90, la contribución de la PTF al crecimiento ha sido negativa (-0,3% promedio anual)<sup>14</sup>, en tanto que el crecimiento se ha basado principalmente en el aumento del factor trabajo. Con el fin de impulsar el crecimiento económico sostenido del país, el Gobierno de Nicaragua ha emprendido una agenda de reformas estructurales

---

<sup>7</sup> Véase por ejemplo OECD, *Moving up the value chain: staying competitive in the global economy, 2007*; Brewer, P. y T. Speh, "Using the Balance Scorecard to Measure Supply Chain Performance." *Journal of business Logistics* 21(1):75-94, 2000.

<sup>8</sup> Frente al 14% de la industria y el 53% de los servicios (Banco Central de Nicaragua, 2014).

<sup>9</sup> Véase 3042/BL-NI para mayor información acerca de las cadenas de valor agrícolas en Nicaragua.

<sup>10</sup> FMI, "Artículo IV", 2016.

<sup>11</sup> Medido en términos de la diversidad de productos exportados y el número de países que exportan los mismos productos (véase Hausmann, R. et al., *The Atlas of Economic Complexity, Center for International Diversity, Harvard University, 2013*).

<sup>12</sup> Banco Central de Nicaragua, "Nicaragua en Cifras", 2014.

<sup>13</sup> Para una revisión de la literatura, ver "Marco Sectorial de Apoyo para PYME, Acceso y Supervisión Financieros", BID, 2014.

<sup>14</sup> Johnson, C. (2013), "Potential Output and Output Gap in Central America, Panama and Dominican Republic" *IMF Working Paper*, WP/13/145.



destinadas a mejorar su productividad, ampliar las capacidades productivas de las empresas y fortalecer el conjunto de cadenas de valor que integran la economía de Nicaragua. El impulso a las cadenas de valor responde al doble objetivo de: (i) mejorar la productividad de las empresas nicaragüenses a partir de su integración a tales cadenas<sup>15</sup>; y (ii) avanzar hacia segmentos de mayor valor agregado en las cadenas, lo que a su vez repercute en un mayor crecimiento económico.

- 1.7 **Prioridades de reforma.** En concordancia con los diagnósticos<sup>16</sup> y recomendaciones de los organismos multilaterales<sup>17</sup>, en la primera operación se identificaron tres ejes de reformas para el crecimiento de la productividad en el país, a saber: (i) la estabilidad, acceso y eficiencia en la intermediación financiera; (ii) el clima de negocios y la competencia; y (iii) las instituciones y políticas de desarrollo productivo. Esta operación continúa con el apoyo al Gobierno de Nicaragua en la línea de reformas identificadas, que son plenamente coherentes con el PNDH 2012-2016 del país. A continuación se presenta el avance realizado por la primera operación, así como también las reformas contempladas por la segunda operación para cada uno de dichos ejes.

### 1. Fortalecimiento de la Regulación Financiera para Mejorar la Productividad

- 1.8 El nivel de desarrollo de los sistemas financieros tiene un efecto importante sobre la productividad porque: (i) procura una mejor asignación del factor capital hacia los proyectos con mejores retornos; y (ii) reduce el impacto de la volatilidad y los *shocks* macroeconómicos<sup>18</sup>. Datos de 2014 evidencian un incremento de la profundidad financiera en Nicaragua: en ese año, el crédito doméstico al sector privado como porcentaje del PIB se ubicó en torno al 34%, frente al promedio de 29% del período 2011-2013<sup>19</sup>. Debido a esta mejora, el acceso al financiamiento retrocedió desde el primer lugar entre las barreras más importantes señaladas por el sector privado para desarrollar sus actividades al quinto puesto, ubicándose por detrás de temas tales como dotación de infraestructura y capacitación de la fuerza laboral<sup>20</sup>. Las reformas implementadas por la primera

---

<sup>15</sup> Estudios recientes evidencian la relación existente entre la participación de una empresa en una cadena de valor y su nivel de productividad (Véase UNCTAD, *World Investment Report. Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, 2013).

<sup>16</sup> Véase Agosin y otros (2009). *Nicaragua: Remembrance of the growth past*. Capítulo 7. En Agosin y otros. *Growing Pains. Binding constraints to productive investment in Latin America*. Véase también, Swiston, A. y Barrot, L. (2012), *The Role of Structural Reforms in Raising Economic Growth in Central America*, IMF Working Paper, WP/11/248.

<sup>17</sup> FMI, "Artículo IV", 2012.

<sup>18</sup> Véase Cavallo, E. y otros (2013), *The Role of Relative Price Volatility in the Efficiency of Investment Allocation*, *Journal of International Money and Finance* 33, 1-18.

<sup>19</sup> Datos del *Global Development Finance Indicators*. Este incremento se explica por el incremento de la demanda de financiamiento, principalmente para consumo y servicios, unido a la mejora en los indicadores de crédito que han incentivado la oferta de financiamiento (Fitch, 2014).

<sup>20</sup> El acceso al financiamiento fue señalado como la primera barrera para hacer negocios en el país por el Foro Económico Mundial (2013), "Informe de Competitividad Global". Sin embargo, para el segmento MIPYME, el acceso al financiamiento continúa constituyendo la principal barrera para hacer negocios. En efecto, los resultados de la encuesta realizada por el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP, 2015) evidencia que el 51% de tales empresas afirma tener dificultad para obtener crédito y el 82% asegura utilizar recursos propios como principal fuente de financiamiento.

operación estuvieron dirigidas a mejorar el acceso al financiamiento para el sector productivo, al tiempo de mantener la estabilidad del sistema financiero mediante mejoras en la regulación y supervisión. La segunda operación continúa con esta línea de reformas, con foco en las siguientes áreas: (i) mejora de la regulación micro y macroprudencial; (ii) mejora de la transparencia financiera y desarrollo de un nuevo marco para promover el financiamiento a largo plazo; (iii) mejoras en el régimen de colaterales; y (iv) mejora en la eficiencia y el funcionamiento de la Banca Pública de Desarrollo (BPD).

1.9 **Mejora de la regulación micro y macroprudencial.** La adecuada supervisión del sistema financiero es clave para evitar crisis cuyos efectos minan la confianza de los agentes en el sector financiero, limitando la expansión de la base de depósitos, el potencial de crecimiento de la intermediación, y la disponibilidad de financiamiento a mediano y largo plazo<sup>21</sup>. La importancia de la regulación financiera es compartida por los análisis que evalúan los efectos de las reformas estructurales sobre el crecimiento de la productividad a nivel de Centroamérica<sup>22</sup> y en los países en desarrollo<sup>23</sup>, y que destacan a la regulación y supervisión financiera como uno de los factores con mayor impacto sobre el crecimiento económico y de la productividad en los países de renta media-baja. Con el fin de reforzar esta área, en la primera operación se contemplaron reformas en la regulación macro y microprudencial.

1.10 A nivel macroprudencial, se adoptaron dos reformas para la mejora de la capacidad de gestionar los riesgos que afectan al conjunto del sistema financiero nicaragüense. En primer lugar, se definieron los principios básicos de funcionamiento de un organismo destinado a analizar e informar las acciones destinadas a la regulación del conjunto del sistema financiero y, especialmente, de las denominadas entidades de tipo sistémico. La coordinación entre la entidad responsable de la regulación prudencial, Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras (SIBOIF), y la política monetaria, Banco Central de Nicaragua (BCN), es una herramienta fundamental de la política macroprudencial. A su vez, dicha política se alimenta de la información recabada por ambas instituciones, que son a su vez las principales destinatarias de los informes y pruebas de *stress* realizadas con dicha información. En segundo lugar, se definió un Mecanismo de Resolución Bancaria (MRB), estableciendo las responsabilidades de los distintos entes reguladores en materia de intervención, resolución y liquidación, el objetivo de cobertura para el fondo de reserva del FOGADE y los procesos y tiempos en caso de intervención de una entidad. La segunda operación consolidará estas reformas a través de: (i) la entrada en funcionamiento del Comité de Estabilidad Financiera; y (ii) la entrada en funcionamiento del MRB.

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, prácticamente la mitad del diferencial de la Región con las economías más avanzadas y otras regiones en desarrollo es debido a las consecuencias que las crisis bancarias han tenido sobre la intermediación financiera en términos de mayores márgenes y aversión al riesgo. Ver de la Torre, A. y otros (2012), *El desarrollo financiero en América Latina y el Caribe*, Washington D.C.: Banco Mundial.

<sup>22</sup> Véase Swiston, A. y Barrot, L. (2012), *op cit*.

<sup>23</sup> Véase Norris, D. y otros (2013), *“Reforms and Distance to Frontier”, FMI Discussion Note, Technical Appendix*.

- 1.11 A nivel microprudencial, se fortaleció a la SIBOIF en materia de regulación y supervisión basada en riesgos, mediante la aprobación del marco normativo de gestión de riesgos que deben cumplir las entidades financieras. Asimismo, el Consejo Nacional de MicroFinanzas (CONAMI) aprobó la regulación en materia de riesgo de crédito, registro y auditoría interna y externa. Esto contribuyó a mejorar la regulación y supervisión de los riesgos de cada entidad financiera, y a avanzar en la consolidación del cumplimiento de los Principios de Basilea I y II. En la segunda operación, se avanzará con esta línea de reformas mediante: (i) el desarrollo y la implantación de un manual de supervisión basado en riesgos por parte de SIBOIF y CONAMI; (ii) la aplicación de estándares contables internacionales (NIIF) a las entidades bancarias; (iii) la entrada en vigor de la normativa de riesgo de liquidez para las entidades bancarias y de límites de apalancamiento; (iv) la reforma de la normativa de riesgo de crédito y emisión de la normativa de riesgo tecnológico por parte de CONAMI; y (v) la implantación de un manual único de cuentas adaptado a las microfinanzas por parte de CONAMI que uniformice la información de las entidades microfinancieras.
- 1.12 **Mejoras en la transparencia y desarrollo de nuevos instrumentos financieros.** Previo a la primera operación, Nicaragua presentaba uno de los niveles de concentración bancaria más fuertes de la región (en 2012, los cinco mayores bancos suponían el 95% del total de los activos del sistema, cifra muy superior al promedio de la región y de los países de renta baja, 78% y 87% respectivamente). Hacia 2015, estos niveles se habían reducido a 79%, ubicándose en torno al promedio de América Latina<sup>24</sup>. Por su parte, en 2014 los márgenes de intermediación se mantienen muy elevados: 12,5%, frente al 6,8% del promedio de la región. Con la finalidad de incrementar la eficiencia y la competencia en el sistema bancario, en la primera operación se identificó una serie de reformas para incrementar la protección de los consumidores y promover una mayor transparencia, así como mecanismos de financiamiento alternativos al crédito bancario. En esa dirección, se aprobó la norma de transparencia financiera, estableciendo el tipo y los plazos de la información que las instituciones financieras deben presentar a sus clientes, el proceso de reclamos y las cláusulas abusivas tanto en el sector bancario como en el de las microfinanzas. Asimismo, se reglamentó la factura cambiaria para promover el factoraje como instrumento de financiación de proveedores, definiendo el procedimiento, los tiempos y responsabilidades en su ejercicio. De esta forma, el país ya cuenta con un marco legal aprobado para llevar a cabo la financiación vía factoraje, dotando a las PYME de un activo circulante adicional que puede utilizar para mejorar su financiación. La segunda operación consolidará estas reformas a través de la realización de una evaluación de la competencia en el sistema financiero por parte de la SIBOIF con la finalidad de identificar nuevas medidas de políticas para seguir promoviendo la competencia y la defensa de los consumidores, así como la entrada en vigor de la Ley de Asociaciones Público-Privadas (APP) que, siguiendo estándares internacionales, busque promover el financiamiento a largo plazo en el país mediante nuevas estructuras de financiamiento ancladas en gestión compartida del riesgo entre el sector público y privado.

---

<sup>24</sup> FMI, "Artículo IV", 2016.

- 1.13 **Mejora en el funcionamiento de la banca pública.** Nicaragua cuenta con un banco público de desarrollo, el BFP que inició sus actividades en 2010 con el mandato de proveer financiamiento a los sectores productivos, complementando la actuación de la banca comercial<sup>25</sup> allí donde los fallos de mercado generan problemas de racionamiento de crédito a los sectores productivos. Entre estos sectores destacan los de las áreas rurales, principalmente agrícolas, en los que el riesgo y los costes de intermediación financiera son más elevados, dificultando la capacidad de los pequeños y medianos productores para incrementar el volumen y la calidad de su producción e integrarse así en cadenas de mayor valor agregado<sup>26</sup>. En la primera operación se identificó la necesidad de apoyar al BFP en el fortalecimiento del marco institucional, su eficiencia interna, sus capacidades de gestión de riesgos y desarrollo de negocios. Con este propósito, se aprobó: (i) la regulación por parte de la SIBOIF que precisa la evaluación y clasificación de los activos del BFP, los criterios de elegibilidad de los prestatarios, y los procesos de gestión de riesgos internos; y (ii) la normativa interna del BFP en materia de gestión de procesos, incluidos los de evaluación y gestión de crédito y de recuperaciones y fortalecimiento de las capacidades tecnológicas para la gestión de procesos. Estas reformas contribuyeron a que la eficiencia administrativa (gastos administrativos sobre ingresos totales) del BFP mejorara 12 puntos porcentuales entre 2012 y el último trimestre de 2015 (pasando de 33% a 21%). Por su parte, con el objetivo de tener un mayor impacto en los sectores productivos del país, en 2015 el BFP se convirtió en una sociedad mixta autorizada a emitir las acciones para permitir la incorporación de socios privados. La segunda operación consolidará estas reformas a través de la implantación de las mejoras de procesos<sup>27</sup> y tecnológicas<sup>28</sup> en el BFP y la definición de un plan estratégico para el BFP que defina los instrumentos y las áreas de acciones prioritarias de actuación a medio plazo.
- 1.14 **Mejoras en la protección de los acreedores y el régimen de colaterales.** La protección de los acreedores es un elemento central para el acceso al financiamiento<sup>29</sup>. Nicaragua se encuentra por debajo del promedio de la región en

---

<sup>25</sup> El BFP es heredero del importante trabajo realizado por la Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI) y el Fondo de Crédito Rural (FCR) creados en la década de los 90.

<sup>26</sup> Véase Coon, J; Campion, A y Wenner, M. 2010. *Financing Agricultural Value Chain in Central America*. Nota Técnica. IDB-TN-146.

<sup>27</sup> Incluyendo: (i) reingeniería del proceso de crédito; (ii) reingeniería del proceso de fideicomisos; (iii) cambios en las modalidades de desembolsos (a través de bancos comerciales) y aplicaciones digitales de pagos recibidos; (iv) definición del proceso de cancelaciones de crédito; (v) definición del proceso de custodia de valores, garantías y documentos legales; (vi) mejoras para la agilización de procesos de pago (vía plataforma electrónica); (vii) cambios en la estructura organizativa basado en la estrategia del BFP; y (viii) automatización de procesos.

<sup>28</sup> Incluyendo: (i) mejoras en módulos de cartera, garantía y préstamos (nuevo core bancario); (ii) control y administración de proyectos de fideicomisos para créditos grupales; (iii) creación de módulo de fiadores (fideicomisos); (iv) homologación de reportes gerenciales; (v) automatización de informes regulatorios SIBOIF y Validador; (vi) parametrización de planes de pago de préstamos y procesos operativos; (vii) automatización de contratos de crédito; (viii) implementación de plataforma *e-commerce*; y (ix) implementación del nuevo sitio web.

<sup>29</sup> Para una revisión de los efectos de la protección de los acreedores sobre el acceso al financiamiento véase Djankov, S. y otros (2008), *"Debt enforcement around the world"*, *Journal of Political Economy* 116 (6), 1105-1149.

cuanto a protección de los derechos legales de los acreedores y prestatarios<sup>30</sup>. Por su parte, si bien presenta un mejor desempeño que otros países de la región en cuanto a la posibilidad de utilizar o recuperar garantías en casos de incumplimiento, su posición en *rankings* internacionales ha empeorado sensiblemente en los últimos años<sup>31</sup>. La ausencia de un sistema ágil para recuperar y utilizar las garantías provoca que las garantías demandadas por los bancos sean excesivamente altas<sup>32</sup>, lo que dificulta enormemente el acceso al crédito, especialmente para nuevas empresas, empresas en sectores más innovadores que no dependen tanto de capital físico, o empresas en sectores con problemas de registros de propiedad (por ejemplo, en el sector agrario). Estas reformas son altamente complementarias también a las reformas del clima de negocios que se exponen en el apartado siguiente, especialmente en materia de registros de propiedad y reformas mercantiles. Con la finalidad de mejorar la protección de los acreedores, la primera operación impulsó el establecimiento de un borrador de anteproyecto de ley de garantías mobiliarias, consensuado con el sector privado y que siga los principios y prácticas definidas por el estándar internacional de la Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias, aprobada en el ámbito de la Conferencia Especializada Interamericana de Derecho Internacional Privado (CIDIP) de la Organización de Estados Americanos (OEA). La segunda operación tiene como objetivo consolidar esta reforma a través de la entrada en vigor de la normativa de garantías mobiliarias.

## 2. Mejora del Clima de Negocios y la Competencia

- 1.15 **Clima de negocios, competencia y productividad.** El clima de negocios es una variable clave para la mejora de la productividad y la reducción de los costes de transacción en la gestión operativa de las empresas y a lo largo de las cadenas de valor, así como también mejorar la integración de empresas a tales cadenas<sup>33</sup>. La fuerte complementariedad entre las reformas de mejora en el clima de negocios sugiere que una reforma organizada, que integre varias medidas destinadas a fortalecer el conjunto del clima de negocios en el país, tendrá mayor impacto<sup>34</sup>. Evaluaciones recientes de reformas estructurales de clima de negocios muestran efectos fuertemente significativos en la productividad y el crecimiento<sup>35</sup>. Aspectos clave como la simplificación de la carga regulatoria, la promoción de la

---

<sup>30</sup> Según datos del *Doing Business*, en 2016 Nicaragua ocupa la posición 150 en el *ranking* mundial en materia de resolución de la insolvencia, obteniendo una puntuación de 4 sobre 10 en el indicador, muy por debajo de los países con mejor desempeño en ALC (Colombia y México, con 7,2 y 5,8 puntos respectivamente) y del promedio regional, que se ubica en 4,9.

<sup>31</sup> Según datos del *Doing Business* para 2016, en Nicaragua el cumplimiento de contratos toma 519 días, por debajo de países como Costa Rica (852 días), Panamá (686 días) y Colombia (1,288). Sin embargo, entre 2013 y 2016 Nicaragua empeoró en este indicador, pasando de 409 días a 519 días, respectivamente.

<sup>32</sup> Según datos del *Enterprise Surveys*, las empresas reportan que las garantías demandadas suponen en promedio casi un 250% del nominal del préstamo, niveles muy superiores no sólo a los de los países de ingreso bajo (231%), sino también al promedio de los países en desarrollo de la Región y a otros centroamericanos como Honduras, El Salvador y Guatemala.

<sup>33</sup> Arias-Ortiz, E. y otros (2013), *“Productivity in Services: Does the Business Climate Matter? New Evidence from LAC Microdata”*. Mimeo, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>34</sup> Véase por ejemplo Love, I. y Klapper, L. (2010), *“The Effect of the Business Environment on New Firm Registration”*, *World Bank Working Paper*.

<sup>35</sup> Estos efectos son cuantitativamente importantes. Los resultados muestran que las reformas en el clima de negocios pueden llevar a incrementos en el output y la PTF en rangos de 20% - 58% por ciento y del 7% - 19%, respectivamente. Véase Norris, D. y otros (2013), op cit.

competencia y el fortalecimiento de la defensa del consumidor, se atendieron en la primera operación. Los resultados de estas reformas han contribuido a mejorar indicadores de desempeño en estas áreas por parte del país. Por ejemplo, mejorando siete posiciones en el *ranking* global de facilidad de hacer negocios del *Doing Business* del Banco Mundial 2015<sup>36</sup>. En este informe se destacan las mejoras en los indicadores de apertura de empresas (20 posiciones), comercio transfronterizo (3 posiciones) y cumplimiento de contratos (1 posición). La segunda operación continúa con esta línea de reformas, a saber: (i) mejora regulatoria y simplificación de procesos; y (ii) fortalecimiento de la gobernanza de la regulación en materia de competencia y defensa del consumidor.

**1.16 Mejora regulatoria y simplificación de procesos.** La carga regulatoria excesiva es un coste innecesario para las empresas, que desincentiva su entrada y encarece su operativa en el mercado formal, tanto doméstico como internacional, dificultando la participación en cadenas de valor. Con el objetivo de reducir esta carga, en la primera operación se adoptaron medidas destinadas a: (i) mejorar los trámites para la creación y funcionamiento de las empresas a través de la implantación de un plan de reducciones en el tiempo y los procedimientos de registro de empresas, por medio de la creación de un Documento Único de Registro (DUR) y de Ventanillas Únicas de Inversión (VUI) en siete municipios, para simplificar trámites de registro, formalización y asistencia técnica; y (ii) la simplificación y digitalización de los trámites para el comercio exterior, a través de la suscripción de convenios interinstitucionales para facilitar el funcionamiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Nicaragua (VUCEN). En la segunda operación se comprenderán medidas destinadas a continuar con los procesos de simplificación en materia de registros de propiedad, pago de impuestos y comercio transfronterizo; la entrada en funcionamiento de las VUI en los siete municipios y la entrada en funcionamiento de la VUCEN simplificando, coordinando e informatizando los procesos para el comercio exterior, para así mejorar la integración a cadenas de valor globales.

**1.17 Mejora de la competencia y la defensa del consumidor.** Una mayor competencia promueve los incentivos al crecimiento de las empresas más productivas, así como a una gestión empresarial más eficiente<sup>37</sup>. El marco normativo de la competencia en Nicaragua es relativamente joven -la Ley de Competencia en Nicaragua fue aprobada en 2006 y la autoridad de competencia (ProCompetencia) empezó a ejercer sus funciones en 2009<sup>38</sup>- y el país ha realizado esfuerzos importantes para avanzar en la eficacia de sus leyes antimonopolio y el alcance del dominio del mercado por grandes grupos

---

<sup>36</sup> El *Doing Business* mide la facilidad para hacer negocios en un país según las regulaciones existentes. Para la elaboración del índice, se observan 11 áreas que afectan al funcionamiento de una empresa desde su creación.

<sup>37</sup> Evidencia empírica sobre la relación entre competitividad y productividad en Holmes, T. y Schmitz, J. (2010), *“Competition and Productivity. A review of Evidence”*, *Federal Reserve Bank of Minneapolis*.

<sup>38</sup> ProCompetencia ha velado por las prácticas competitivas en las que ha atendido entre 2009 y 2014, 56 casos de alta importancia, que incluyen 28 de competencia desleal, 10 de fijación de precios y 7 de concentraciones. En cuanto al apoyo de las MYPE, realiza capacitaciones en todo el país en materia de economía y los derechos de competencia e investigan activamente acerca de las barreras y grado de exclusión del mercado que sufren estas empresas de menor tamaño.

empresariales<sup>39</sup>. La primera operación del programa se concentró en: (i) fortalecer institucionalmente a ProCompetencia a través de la separación entre las funciones de instrucción y de fallo; y (ii) la aprobación de una ley de defensa del consumidor para mejorar la capacidad de los usuarios de reclamar y cambiar de compañías de servicios públicos e incrementar la transparencia de la información de las empresas sobre sus productos y servicios. A pesar de los avances en esta materia, resulta importante continuar con el camino de reformas en el sector, con el fin de elevar el nivel de desarrollo de la competencia en el mercado interno nicaragüense. Por ejemplo, indicadores internacionales colocan al país en la posición 119/144 en materia de prevalencia de posición dominante y en la posición 108/144 de efectividad de las políticas antimonopolio (Informe de Competitividad Global del FEM 2014-2015). La segunda operación prevé seguir apoyando al país en el fortalecimiento de la capacidad institucional de ProCompetencia, especialmente en cuanto a la implantación de una política de recursos humanos y capacitación en materia de análisis y desarrollo de indicadores de competencia sectoriales siguiendo las mejores prácticas establecidas por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE).

### **3. Fortalecimiento de las Instituciones para el Desarrollo Productivo**

- 1.18 Para lograr un incremento de la productividad se requiere de la existencia de instituciones eficientes capaces de desarrollar políticas destinadas a: (i) identificar las fallas de mercado que impidan una asignación eficiente de los recursos de la economía hacia las empresas y los proyectos más productivos; y (ii) diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas efectivas para la superación de tales fallas<sup>40</sup>. Nicaragua ha avanzado hacia la creación de un marco institucional para la promoción de diferentes áreas relacionadas con el desarrollo productivo. Un paso esencial en este sentido fue la creación en 2002 de ProNicaragua, como proyecto del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) con la finalidad de impulsar la transformación socioeconómica de Nicaragua a través de la promoción de inversiones y exportaciones. Dicha entidad ha contribuido con éxito en el diseño y ejecución de políticas de transformación productiva en el país<sup>41</sup>. Con la primera operación de la serie, se implementaron acciones para mejorar las capacidades técnicas de las instituciones públicas para llevar a cabo proyectos destinados a impulsar la transformación productiva, y lograr una coordinación efectiva entre entidades del sector público y el sector privado. La segunda operación continúa con las reformas en las áreas identificadas en la primera operación, a saber: (i) el desarrollo organizativo y estratégico de las políticas de desarrollo productivo; (ii) el fortalecimiento e institucionalización de las entidades destinadas a la promoción de las

---

<sup>39</sup> Desde el 2006, Nicaragua ha venido mejorando sus posiciones en los indicadores de Eficacia de las Leyes Antimonopolio y de Nivel de Dominio de Mercado de los indicadores del FEM, pasando de las posiciones 116 y 112 en dichos indicadores en 2006, a la posición 100 en ambos indicadores en 2013.

<sup>40</sup> Para una revisión de la literatura y evidencia empírica sobre la relación entre productividad e instituciones, ver BID (2010) op cit; BID (2014), *Sound Policies and Institutions for Productive Transformation*, Macmillan for Washington DC: Inter-American Development Bank, en imprenta.

<sup>41</sup> En 2012 ProNicaragua ganó el premio a las Mejores Prácticas Globales en Promoción de Inversiones (GIPBP por sus siglas en inglés) otorgado por del Banco Mundial.

exportaciones y la atracción de inversiones; y (iii) la mejora de las instituciones y las políticas de ciencia y tecnología.

- 1.19 **Desarrollo organizativo y estratégico de las políticas de desarrollo productivo.** En materia de desarrollo productivo, las necesidades de las empresas y las cadenas de valor involucran temáticas en las que actúa un elevado número de agencias públicas con competencias distintas, lo que exige una elevada coordinación y planificación, que se apoye en un adecuado esquema organizativo y en fuertes competencias técnicas<sup>42</sup>. Para avanzar en esa dirección, la primera operación del programa se concentró en la reforma de las funciones de las principales entidades responsables del país en materia de apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) -Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFCCA) y Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC)- con la finalidad de evitar duplicidades, clarificar funciones, mejorar la coordinación, aumentar la cobertura, e incrementar la especialización<sup>43</sup>. Sin embargo, diversos estudios<sup>44</sup> confirman la necesidad de fortalecer además las capacidades de gestión por resultados y evaluación de proyectos de estas instituciones. La segunda operación contempla el fortalecimiento institucional del MIFIC y el MEFCCA en materia de gestión y evaluación de proyectos para el desarrollo productivo.
- 1.20 **Fortalecimiento de las instituciones destinadas a la promoción de las exportaciones y la atracción de inversiones.** Una mayor presencia de inversión extranjera directa en el país y una mayor presencia de empresas domésticas en las cadenas de valor globales favorecen la transferencia de tecnología, la adopción de estándares técnicos y la diseminación de buenas prácticas productivas<sup>45</sup>. Contar con un marco institucional que facilite la atracción de inversiones y promueva las exportaciones y la participación en cadenas globales de valor es clave. El primer programa se enfocó en el fortalecimiento de ProNicaragua a través de: (i) el desarrollo de su anclaje institucional en la administración del Estado como agencia autónoma; (ii) la distinción funcional y organizativa entre las actividades de promoción de exportaciones y las actividades de promoción de inversiones; y (iii) la apertura de oficinas en la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) y Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN), para facilitar la atracción de inversiones en ambas regiones<sup>46</sup>. La segunda operación contempla la entrada en vigor de la reforma institucional de

---

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Desde la creación del MEFCCA en 2013, las funciones de la Dirección General de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Familiar en cuanto a fomento y desarrollo empresarial, no han estado alineadas con las funciones en la materia correspondientes al MIFIC. Esta reforma busca ordenar el marco institucional de atención a la PYME en el país, concentrando la actuación de PYME en el MIFIC.

<sup>44</sup> Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Proyecto de Apoyo para la Integración de los Pequeños Productores en las Cadenas de Valor y para el Acceso a los Mercados, 2014; y Cooperación Suiza en América Central, Manual de Gestión de Cadenas de Valor, 2013.

<sup>45</sup> Baltabaev, B. (2014), "Foreign direct investment and total factor productivity growth: new macro-evidence", *The World Economy* 37(2), 311-334.

<sup>46</sup> ProNicaragua ya tiene descentralizadas sus actividades y conoce los procesos, costos y coordinación necesaria para el funcionamiento de sus oficinas. Las estimaciones iniciales a partir del análisis costo-rentabilidad realizado por ProNicaragua son positivas, dado que el establecimiento de estas oficinas permitirá facilitar la atracción de inversión actualmente ausente, cuyo beneficio se espera sea superior al costo del funcionamiento de las oficinas.



ProNicaragua que la consolida como agencia independiente para la promoción de exportaciones e importaciones y de los planes estratégicos de atracción de inversiones en la RAAN y RAAS.

- 1.21 **Mejora de las instituciones y las políticas de ciencia y tecnología.** Entre las condiciones esenciales para la mejora de la productividad de las empresas se encuentra la inversión en materia de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i). Existe amplia evidencia de que el impulso de la I+D+i contribuye a la mejora de la productividad de las empresas<sup>47</sup>. El rol del sector público es fundamental en la provisión de estos servicios debido a la existencia de importantes fallos de mercado<sup>48</sup>. En Nicaragua, la inversión en I+D+i asciende a 0,05% del PIB, por debajo del promedio de América Latina (0,68%) y de los países de la OCDE (2,28%)<sup>49</sup>. Este programa apoya los esfuerzos del Gobierno de Nicaragua para promover la I+D+i y articular a las instituciones del sistema nacional de innovación. En este sentido, la primera operación llevó a cabo las siguientes reformas: (i) la creación de la Comisión de Investigaciones Científicas Prioritarias Nacionales (CPN), que tiene como objetivo identificar las necesidades de investigación prioritarias para acelerar la formación y capacitación del capital humano necesario para el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la innovación y el emprendedurismo y ha servido para la identificación de áreas del conocimiento indispensables para la ejecución de los proyectos altamente prioritarios para el gobierno; (ii) el fortalecimiento del sistema nacional de la calidad<sup>50</sup> a partir de la creación de 11 unidades metrológicas a nivel subnacional<sup>51</sup>; y (iii) la atención de las no conformidades para el reconocimiento de la Oficina Nacional de Acreditación (ONA) por parte de la *Inter-American Accreditation Cooperation* (IAAC). En la segunda operación se contempla el desarrollo de una estrategia de ciencia, tecnología, innovación y emprendedurismo que impulse los sectores prioritarios mediante la creación de

---

<sup>47</sup> La evidencia demuestra que las inversiones en innovación explican hasta en un 75% las diferencias en las tasas de crecimiento de la productividad, una vez consideradas las externalidades (Griliches, 1979). En este sentido, Lederman y Maloney (2003) calcularon que la rentabilidad social de la innovación es bastante alta para los países de América Latina. Los autores observaron una rentabilidad media próxima al 60% en países de ingresos medianos como México y Chile y para países relativamente más pobres como Nicaragua, algunas estimaciones arrojan una rentabilidad media cercana al 100%.

<sup>48</sup> Los principales fallos del mercado son: (i) existencia de bienes públicos; (ii) problemas de información asimétrica; y (iii) costes de transacción. Véase Rivas, G. (2010), "Cuándo y cómo intervenir: Criterios para guiar las intervenciones de apoyo al desarrollo productivo", Nota Técnica, Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>49</sup> Para un análisis detallado del aspecto institucional en materia de I+D+i en Nicaragua y su impacto en la capacidad de innovación del país, ver Solís, G. y otros (2012). "Innovación inclusiva y desarrollo tecnológico en Nicaragua", Nota Técnica, Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>50</sup> El sistema es dirigido por el MIFIC, el cual sirve de organismo de la aplicación de las leyes relacionadas a la calidad y está conformado por las funciones de normalización, metrología y acreditación. La calidad se refiere a las características que debe tener un bien, servicio o proceso para que el mismo cumpla con los requerimientos y expectativas del cliente, cumpliendo con normas y estándares establecidos.

<sup>51</sup> Las 11 unidades metrológicas municipales expandieron las capacidades de metrología en los territorios donde se originan las cadenas de valor, aumentando su potencial productivo. Las estadísticas de los servicios brindados se pueden encontrar en el Reporte de verificación de pesas y medidas de las unidades metrológicas municipales.

un Fondo de Impulso a la Innovación<sup>52</sup>, así como la realización de ajustes resultantes de las unidades metrológicas implementadas en las alcaldías municipales, de acuerdo a una evaluación previa, y el cumplimiento del reconocimiento internacional de la ONA. Asimismo, en la segunda operación también se contemplan medidas destinadas a fortalecer la capacidad exportadora y de crecimiento de las cadenas de valor ganaderas mediante la mejora de su trazabilidad, aspecto clave para la comercialización de productos de mayor calidad y, por tanto, su inserción en cadenas globales de valor más productivas.

- 1.22 **Prioridades del gobierno.** El objetivo del programa es consistente con el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH 2012-2016) del Gobierno de Nicaragua, que contempla el incremento de la productividad dentro de sus principales lineamientos, a fin de generar mayor crecimiento económico con mayores beneficios sociales para los más pobres y reducción de las desigualdades. Dentro de sus ámbitos de acción, el plan reconoce la importancia del marco institucional y normativo en áreas tales como financiamiento a la producción, competencia y simplificación de trámites administrativos. El reconocimiento de la relevancia de estos temas por el PNDH fortalece la sostenibilidad de las acciones de reforma de políticas que realiza este programa.
- 1.23 **Alineación estratégica.** Si bien el programa no presenta alineación directa con un objetivo estratégico específico de la Estrategia de País con Nicaragua 2012-2017 (GN-2683), sí contribuye con el área de diálogo de cadenas de valor establecida en dicha estrategia. La operación es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se encuentra alineada con los desafíos de desarrollo: (i) Productividad e Innovación (PI), a través de mejorar el acceso al financiamiento para proyectos que incrementen la productividad de las PYME en Nicaragua; y (ii) Integración Económica (EI), mediante el fortalecimiento de las instituciones destinadas a la promoción de las exportaciones, la integración a cadenas globales de valor y la atracción de inversiones. Aunque lógicamente el programa presenta medidas de reforma institucional que afectan a un amplio conjunto de sectores, también se alinea con el área de diálogo de fortalecimiento de las cadenas de valor en tanto contempla acciones específicas destinadas a fortalecer las capacidades de sectores y cadenas de valor concretos<sup>53</sup>. El programa también se encuentra alineado con el tema transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho (IC), ya que

---

<sup>52</sup> El Fondo de Impulso a la Innovación crea instrumentos de apoyo a las actividades de innovación, ciencia, tecnología y emprendedurismo el cual será ejecutado por el CONICYT como ampliación a los premios a la innovación y que buscan promover estas actividades en el sector productivo. El fondo funcionará mediante convocatorias públicas que al momento de realizar su lanzamiento, se determinarán montos máximos, criterios de elegibilidad, áreas prioritarias y otros detalles relevantes. Los sectores prioritarios se refieren a los establecidos en el Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación: Salud, medio ambiente y recursos naturales, energía, agricultura y agro industrias y tecnologías de información y comunicaciones. Estos sectores fueron seleccionados por el potencial que tienen y por su alineamiento con el Plan Nacional de Desarrollo Humano. Este último plan incluye como uno de sus programas estratégicos a la ciencia, tecnología innovación y emprendedurismo para la transformación de Nicaragua.

<sup>53</sup> Por ejemplo, ténganse en cuenta, las siguientes medidas: (i) medidas destinadas a incorporar el análisis y el apoyo a las cadenas de valor en los planes estratégicos de la banca pública de desarrollo; (ii) acciones de mejora de la competitividad de las cadenas de valor agrarias y ganaderas; y (iii) desarrollo de planes de acción y estrategias para las cadenas de valor de regiones y áreas concretas del país, como son las regiones del atlántico, en las que las cadenas de valor se encuentran especialmente débiles en términos de infraestructuras y capacidades técnicas.

comprende reformas institucionales que tienen como objetivo mejorar la eficiencia y la capacidad de las instituciones nicaragüenses. Finalmente, es consistente con: (i) la Estrategia sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2); (ii) el Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-3), el cual destaca la importancia de disponer de marcos regulatorios e institucionales adecuados para promover el acceso a financiamiento por parte del sector productivo y, con ello, elevar su nivel de productividad; y (iii) el Documento de Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-3), el cual señala la necesidad de mejorar el marco regulatorio e institucional para mejorar los niveles de inversión en innovación por parte de los países de ALC, contribuyendo, de este modo, a incrementar la productividad de la economía.

- 1.24 **Experiencia del Banco y lecciones aprendidas.** El programa es consistente con el trabajo realizado en el país en materia de: (i) financiamiento para el desarrollo productivo junto con el BFP (3042/BL-NI), cuyo objetivo es mejorar la articulación de los productores agropecuarios a las cadenas de valor en Nicaragua, a través de un mayor acceso a financiamiento; (ii) apoyo a la facilitación del comercio y la integración fronteriza (3484/BL-NI); y (iii) operaciones de asistencia técnica para el fortalecimiento de los sectores financieros, de ciencia y tecnología, productivos y de comercio exterior (ATN/OC-12240-RG; ATN/SF-12516-NI; ATN/TI-12253-NI; ATN/FI-12368-NI; ATN/OC-13103-NI; ATN/OC-13105-NI; ATN/KF-13331-NI; ATN/OC-13337-NI; ATN/OC-14201-NI; ATN/OC-14488-NI). A su vez, el programa recoge las lecciones aprendidas por el Banco en el diseño de préstamos para reformas de política, en particular el préstamo 3177/BL-NI, en cuanto a la importancia de: (i) una secuenciación adecuada de reformas; (ii) el interés por parte de las autoridades del país en impulsar una agenda de reformas y el *ownership* de las mismas; y (iii) el apoyo a las reformas mediante acciones de asistencia técnica. Estas lecciones han sido incorporadas al diseño del programa.
- 1.25 **Coordinación con otros donantes.** El equipo ha identificado actividades de otros organismos que complementan esta operación. Estas incluyen: (i) el Programa de Apoyo a la Mejora del Clima de Negocios e Inversiones en Nicaragua de la Comisión Europea; (ii) el proyecto Modernización y Armonización del Derecho Mercantil en Nicaragua del Banco Mundial; y (iii) el proyecto Fortalecimiento de Instituciones y Capacidades en el Área de Políticas de Competencia y Protección al Consumidor de la Cooperación Suiza en conjunto con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.26 **Objetivos.** El objetivo general del programa es la mejora de la productividad en Nicaragua. Este objetivo se logra a través del desarrollo de un programa de mejora de la productividad que tiene cuatro objetivos específicos: (i) mantener un marco macroeconómico estable y consistente con los objetivos del programa; (ii) fortalecer la regulación financiera para mejorar el acceso al financiamiento de empresas y proyectos productivos; (iii) mejorar el clima de negocios y la competencia; y (iv) fortalecer el marco institucional de apoyo al desarrollo productivo.

- 1.27 **Beneficiarios.** Las reformas del programa son de carácter transversal y están dirigidas a superar restricciones al adecuado funcionamiento de los mercados. Dado este objetivo, y el carácter amplio de las reformas, se espera que este programa beneficie a las empresas del país en general<sup>54</sup>. Como consecuencia de estas reformas, se espera que el programa contribuya a crear las capacidades en las empresas para mejorar su inserción en cadenas de valor domésticas y globales.
- 1.28 El programa se desarrolla a través de condiciones de políticas organizadas en cuatro componentes. Las condiciones de política se espera que estén cumplidas antes de la presentación de la operación ante el Directorio. Esto incluye a las reformas que inicialmente no estaban contempladas y que se consideran claves para alcanzar el objetivo del programa, especialmente en su aspecto de fortalecimiento de las cadenas de valor estratégicas del país. Para más detalles véase la [Matriz Comparativa y Justificaciones de Cambios en la Segunda Operación](#). Los componentes y las condiciones de política son los siguientes:
- 1.29 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa y con los lineamientos de la Carta de Políticas, según está establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II).
- 1.30 **Componente II. Fortalecimiento de la regulación financiera para la mejora de la productividad.** Bajo este componente se agrupan los siguientes objetivos de política: (i) mejora de la regulación macroprudencial; (ii) mejoras en la regulación y supervisión microprudencial; (iii) mejoras en la transparencia y desarrollo de nuevos instrumentos para el acceso al financiamiento para el desarrollo productivo; (iv) mejora en la eficiencia y el funcionamiento de la banca pública de desarrollo; y (v) mejoras en la protección de los acreedores y el régimen de colaterales. Para ello, esta operación comprende las siguientes reformas: (i) la entrada en funcionamiento del Comité de Estabilidad Financiera, integrado por la SIBOIF y el Banco Central, para la supervisión macroprudencial, con el mandato de mejorar el intercambio de información y la detección de indicadores para identificar riesgos sistémicos; (ii) entrada en funcionamiento del MRB; (iii) desarrollo e implantación de un manual de supervisión basado en riesgos por parte de SIBOIF y CONAMI; (iv) aplicación de estándares contables internacionales armonizados regionalmente a las entidades bancarias; (v) entrada en vigor de la regulación del riesgo de liquidez y el coeficiente de apalancamiento; (vi) reforma de la normativa de riesgo de crédito y emisión de la normativa de riesgo tecnológico por parte de CONAMI; (vii) implantación de un

---

<sup>54</sup> Un análisis más detallado permite esperar que el efecto sea mayor sobre aquellos segmentos de empresas que se beneficiarán más directamente de las medidas del programa, entre estos segmentos destacan las PYME, especialmente las PYME con mayor potencial de crecimiento, afectadas en mayor medida por las restricciones que el programa atenderá. Las PYME tienen un acceso mucho menor al de las grandes empresas a los bancos para financiar inversiones (18% y 43% respectivamente) y tienen que aportar un porcentaje mucho más elevado de colateral para financiarse (240% y 200% respectivamente), además estos diferenciales son mayores que el promedio regional y de los países de ingreso medio-bajo (Banco Mundial, 2010, *Enterprise Surveys*). Así pues, es esperable que reformas destinadas a mejorar la estabilidad en el sistema financiero y el funcionamiento de los registros de colaterales como las contempladas en el programa, beneficien en mayor medida a las empresas para las cuales estas restricciones son más relevantes, como son las PYME.

manual único de cuentas adaptado a las microfinanzas por parte de CONAMI, que uniformice la información de las entidades microfinancieras; (viii) informe de evaluación de la competencia en el sistema financiero por parte de la SIBOIF; (ix) entrada en vigor de la Ley de Asociaciones Público-Privadas siguiendo mejores prácticas internacionales; (x) implantación de las mejoras de procesos y tecnológicas en el BFP; (xi) definición de un plan estratégico para el BFP que defina los instrumentos y las áreas de acciones prioritarias de actuación a medio plazo; y (xii) entrada en vigor de la normativa de garantías mobiliarias. A su vez, en esta operación se incluye la implantación de la regulación del riesgo de liquidez y el coeficiente de apalancamiento, que no estaba inicialmente prevista al inicio de la serie programática, con la finalidad de reforzar la relevancia de los avances en materia de regulación financiera para el país.

**1.31 Componente III. Mejora del clima de negocios y la competencia.** Este componente centraliza los objetivos de política de: (i) mejora regulatoria y simplificación de procesos; y (ii) fortalecimiento de la gobernanza de la regulación en materia de competencia y defensa del consumidor. Para ello, esta operación comprende las siguientes reformas: (i) mejoras en la simplificación de procesos en materia de licencias y permisos medidos dentro del reporte del *Doing Business* en las áreas de registros de propiedad, apertura de una empresa, simplificación del pago de impuestos, y comercio transfronterizo; (ii) entrada en funcionamiento de las VUI en siete municipios; (iii) entrada en funcionamiento de la VUCEN simplificando, coordinando e informatizando los procesos para el comercio exterior<sup>55</sup>; (iv) desarrollo de indicadores sectoriales de competencia siguiendo las mejores prácticas establecidas por la OCDE; (v) implantación de una política de recursos humanos y de capacitación del personal de ProCompetencia; y (vi) análisis de las barreras de competencia en los sectores de turismo, lácteo y madera. Aunque no estaba inicialmente prevista, esta última acción se ha incorporado con la finalidad de llevar las acciones de mejora de competencia a las cadenas productivas estratégicas para el país.

**1.32 Componente IV. Fortalecimiento de las instituciones para el desarrollo productivo.** Este componente agrupa los objetivos de política de: (i) implementación del plan estratégico de desarrollo productivo; (ii) fortalecimiento de las instituciones destinadas a la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones; y (iii) mejora de las instituciones y las políticas de ciencia y tecnología. Para ello, esta operación comprende las siguientes reformas: (i) fortalecimiento institucional del MIFIC y el MEFCCA en materia de gestión y evaluación de proyectos para el desarrollo productivo<sup>56</sup>; (ii) entrada en vigor de la reforma institucional de ProNicaragua mediante su creación como agencia del gobierno; (iii) entrada en vigor de los planes estratégicos de atracción de inversiones en la RAAN y RAAS que tiene como objetivo diversificar geográficamente el destino de las inversiones extranjeras; (iv) desarrollo de una estrategia de ciencia, tecnología, innovación y

---

<sup>55</sup> En primer lugar, en una primera fase la implantación de las VUCEN será para instituciones públicas y un grupo de empresas piloto. En segundo lugar, tras realizar ajustes a la luz de la primera fase si son necesarios, se ampliará los servicios de las VUCEN al conjunto de empresas del país.

<sup>56</sup> Incluye por un lado, en el MIFIC, mejoras en los procedimientos de gestión de proyectos, metodologías de evaluación de proyectos, y por otro lado en el MEFCCA la creación de la unidad de proyectos y la implementación de una metodología de evaluación de proyectos.

emprendedurismo, que impulse los sectores prioritarios, mediante la creación de un Fondo de Impulso a la Innovación; (v) realización de ajustes a las unidades metrológicas implementadas en las alcaldías municipales, de acuerdo a una evaluación previa; (vi) cumplimiento del reconocimiento internacional de la ONA; y (vii) la implementación de un sistema de segregación de producción bovina por parte del Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria (IPSA) destinado a mejorar la trazabilidad del ganado. En diálogo con las autoridades del país, la última condición ha sido incorporada en esta segunda operación de la serie programática por su especial importancia para fortalecer el objetivo de la misma, ya que es una medida con una fuerte capacidad para garantizar la calidad en los productos de las cadenas de valor ganaderas del país y, por tanto, mejorar su capacidad para integrarse en cadenas de valor globales y mejorar su potencial de crecimiento.

### **C. Indicadores Claves de Resultados**

- 1.33 Los indicadores clave para medir la consecución del impacto general programa serán la contribución de las reformas el crecimiento del PIB. Se espera que el crecimiento del PIB sea mayor con las reformas contempladas con el programa respecto a los escenarios sin reforma. Los objetivos específicos del programa se medirán a través de los siguientes indicadores: (i) crédito al sector privado como porcentaje del PIB; (ii) índice de fortaleza de los derechos legales; (iii) facilidad para registrar una propiedad; (iv) facilidad de comerciar de manera transfronteriza; (v) eficacia de las leyes antimonopolio; (vi) capacidad para innovar; y (vii) inversión en Ciencia y Tecnología como porcentaje del PIB. Más detalle se encuentra en la [Matriz de Resultados](#) del programa.

### **D. Análisis Económico**

- 1.34 El [Análisis Económico del Programa](#) se basa en el impacto de las reformas del programa sobre el crecimiento del PIB en el mediano plazo, a partir de un análisis de simulación basado en los efectos estimados de las reformas en el área financiera y de clima de negocios (la simulación se basa en el trabajo econométrico de Swiston y Barrot, 2012). Estos resultados se derivan de un modelo de regresión en un panel de corte transversal que estima ecuaciones de crecimiento, utilizando el método generalizado de momentos (GMM). La proyección central supone que las reformas cerrarán parcialmente la brecha identificada en el mencionado documento de Swiston y Barrot. Adicionalmente, los efectos de las reformas son sensibilizados a nivel de costos, tasas de crecimiento sin reforma, nivel de efectividad de las reformas, y los anteriores escenarios en forma conjunta. Siguiendo el estándar del Banco, los efectos de las reformas son descontados a una tasa del 12% real, resultando un Valor Presente Neto del programa de US\$228,7 millones.

## **II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS**

### **A. Instrumento de Financiamiento**

- 2.1 La presente operación es la segunda de dos consecutivas, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas de forma independiente bajo la

modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), para facilitar un diálogo de política fluido entre el país y el Banco y brindar los plazos necesarios para implementar las reformas. La segunda operación es por un monto de US\$65 millones. La escala de esta operación se justifica por las necesidades de recursos fiscales del país, que no guardan una relación directa con los costos vinculados a las reformas del programa, siguiendo las Directrices de Preparación y Aplicación de los Préstamos en Apoyo de Reformas de Política (CS-3633-1 [párrafo 3.27 (b)]). Las necesidades de financiación externa del país para 2016 se estiman en US\$406,25 millones. Esta operación supone el 16% de dichas necesidades.

## **B. Riesgos Ambientales y Sociales**

- 2.2 De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20 y OP-703), no se requiere de clasificación. Las reformas propuestas no generan impactos ambientales ni sociales negativos.

## **C. Sostenibilidad y Otros Riesgos del Proyecto**

- 2.3 **Riesgos del programa.** El riesgo de desarrollo, debido a deficiencias generales en infraestructura y de capital humano no atendidas por el programa que pudieran obstaculizar el aumento de la productividad, es medio. Sin embargo, existe consenso político en el país respecto a las necesidades en estos ámbitos y se han realizado o se encuentran en marcha proyectos de mejora, inclusive con el apoyo del Banco (a través de las siguientes operaciones de asistencia técnica: ATN/OC-12240-RG; ATN/SF-12516-NI; ATN/TI-12253-NI; ATN/FI-12368-NI; ATN/OC-13103-NI; ATN/OC-13105-NI; ATN/KF-13331-NI; ATN/OC-13337-NI; ATN/OC-14201-NI; ATN/OC-14488-NI). El Banco monitoreará la posición del país en los *rankings* internacionales y acompañará en las reuniones de coordinación multisectorial que realice el Organismo Ejecutor con las agencias pertinentes. Asimismo, se encuentra en procesamiento la solicitud apoyo de cooperación técnica (NI-T1203) para las instituciones y agencias del gobierno directamente involucradas en la implementación de las reformas de política acordadas con el gobierno, y que se incluyen en la Matriz de Políticas del programa. Los restantes riesgos son bajos.
- 2.4 **Sostenibilidad de las reformas.** Esta segunda operación cierra la serie programática iniciada en 2014. Las reformas iniciadas marcan una senda de cambio institucional sostenible por los siguientes motivos: (i) el gobierno ha realizado importantes inversiones en recursos humanos, financieros y de tiempo en el desarrollo de las regulaciones contempladas por el programa; (ii) los cambios normativos propuestos se han adaptado al requerimiento de diversos grupos de interés en aras de evitar su bloqueo o parálisis; y (iii) ha existido un importante acompañamiento técnico coordinado por parte de los organismos multilaterales en las principales reformas legislativas y que no se agota en esta segunda operación, sino que también acompañará las acciones relevantes subsiguientes necesarias para la adecuada asimilación del cambio institucional impulsado.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El Organismo Ejecutor será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), que designará a la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) como responsable de coordinar a las entidades involucradas en la ejecución y presentar los planes de trabajo e informes de seguimiento semestrales del cumplimiento de la Matriz de Políticas. La UCP será la Unidad Coordinadora de Proyectos del MHCP, en coordinación con las instancias estatales pertinentes. Entre las instituciones clave para el diseño e implementación del programa se encuentran el BCN, la SIBOIF, la CONAMI, el BFP, el MIFIC, ProCompetencia, ProNicaragua y el MEFCCA. La UCP realizará un seguimiento periódico con tales instancias sobre las reformas previstas en la Matriz de Políticas, a fin de preparar y enviar semestralmente al BID un informe sobre el avance en el cumplimiento de las condiciones establecidas en el programa.
- 3.2 **Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento.** El desembolso de los recursos del financiamiento del Banco estará sujeto al cumplimiento por parte del prestatario, a satisfacción del Banco, de los compromisos sobre reformas de política, los que se describen en los componentes del programa y están previstos en la Matriz de Políticas (Anexo II), en adición al cumplimiento de las demás condiciones establecidas en el contrato de préstamo.

#### B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.3 La implementación del programa será monitoreada por la UCP, que realizará un seguimiento periódico sobre las reformas previstas en la Matriz de Políticas, a fin de preparar y enviar semestralmente al BID un informe sobre el avance en el cumplimiento de las condiciones establecidas en el programa. El prestatario y el Banco mantendrán reuniones periódicas para revisar el cumplimiento de las condiciones requeridas por el programa. Al final del programa, el Banco preparará un Informe de Terminación de Proyecto y una evaluación ex post. El detalle de los objetivos específicos y medios de verificación están detallados en precisión en el [Plan de Monitoreo y Evaluación](#). Para la evaluación del programa se propone la calibración de un modelo de equilibrio general computado referido al componente financiero (Modelo de Dabla-Norris y otros, 2014). Cabe notar que la factibilidad de esta calibración ha sido confirmada por ejercicios existentes para Nicaragua que muestran su viabilidad y, además, se ha confirmado con el Banco Mundial la disponibilidad de los datos necesarios para recalibrar el modelo con valores de 2019/20.

### IV. CARTA DE POLÍTICAS

- 4.1 La Matriz de Políticas para el programa propuesto está alineada con la [Carta de Políticas](#) correspondiente, emitida por el Gobierno de Nicaragua, en la que se reafirma el compromiso del gobierno de implementar las actividades acordadas con el Banco.



Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
<b>I. Alineación estratégica</b>			
<b>1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID</b>		<b>Alineado</b>	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Integración Económica -Capacidad Institucional y Estado de Derecho		
Indicadores de contexto regional			
Indicadores de desarrollo de países			
<b>2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país</b>		<b>Alineado</b>	
Matriz de resultados de la estrategia de país			
Matriz de resultados del programa de país	GN-2849	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
<b>II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad</b>			
	Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	8.5		10
<b>3. Evaluación basada en pruebas y solución</b>	<b>9.2</b>	<b>33.33%</b>	<b>10</b>
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3.6		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.6		
<b>4. Análisis económico ex ante</b>	<b>10.0</b>	<b>33.33%</b>	<b>10</b>
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	2.5		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	2.0		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	2.0		
4.4 Supuestos Razonables	2.0		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
<b>5. Evaluación y seguimiento</b>	<b>6.2</b>	<b>33.33%</b>	<b>10</b>
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.3		
5.2 Plan de Evaluación	5.0		
<b>III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</b>			
<b>Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad</b>		<b>Bajo</b>	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales			
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación			
<b>Clasificación de los riesgos ambientales y sociales</b>		<b>B.13</b>	
<b>IV. Función del BID - Adicionalidad</b>			
<b>El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales</b>			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)			
No-Fiduciarios			
<b>La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:</b>			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
<b>Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto</b>			
<b>La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.</b>			

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El Programa de Mejora de la Productividad en Nicaragua II (NI-L1096), por un monto total de US\$ 65 millones, es la segunda operación de una serie programática de dos préstamos de política. El objetivo de la operación es mejorar la productividad en Nicaragua, a través de cuatro componentes: (i) mantener un marco macroeconómico estable, (ii) fortalecer la regulación financiera para mejorar el acceso a financiamiento, (iii) mejorar el clima de negocios y la competencia, y (iv) fortalecer el marco institucional de apoyo al desarrollo productivo.

El diagnóstico es claro y documenta las causas de la contribución negativa de la productividad total de factores (PTF) al crecimiento de Nicaragua. El diagnóstico también está bien articulado con las soluciones propuestas. Los indicadores en la Matriz de Resultados que son subjetivos deberían haberse reemplazado por indicadores más confiables.

Esta segunda operación mantiene la validación de la metodología de Análisis Económico General (GEA) aprobada para la primera operación de la serie. Sin embargo, los estándares para la estimación de beneficios y costos han ido mejorando a través del tiempo, y el análisis presentado en operaciones más recientes se basa en modelos de equilibrio general. El plan de monitoreo y evaluación es adecuado para este tipo de operación y es similar al de operaciones parecidas.

El riesgo general de la operación es bajo. Sin embargo, se deberían haber establecido medidas de mitigación claras e indicadores SMART para el único riesgo calificado como medio, que está relacionado con las deficiencias de infraestructura y capital humano.

**MATRIZ DE POLÍTICAS**

<b>OBJETIVOS DE POLÍTICA</b>	<b>ACUERDOS 1ERA OPERACIÓN</b>	<b>ACUERDOS 2DA OPERACIÓN</b>
<b>Componente I: Estabilidad macroeconómica</b>		
<b>Mantener un entorno macroeconómico estable</b> , consistente con los objetivos del programa.	Mantener un marco de políticas macroeconómicas consistente con los objetivos del programa.	Mantener un marco de políticas macroeconómicas congruente con los objetivos del programa.
<b>Componente II: Fortalecimiento de la regulación financiera para la mejora de la productividad</b>		
<b>Mejora de la regulación macroprudencial</b>	<p>Establecimiento de los principios básicos de funcionamiento del Comité de Estabilidad Financiera (CEF) siguiendo mejores prácticas internacionales.</p> <p>Establecimiento de los principios básicos de funcionamiento para el manejo de resolución de entidades financieras.</p>	<p>Entrada en funcionamiento del Comité de Estabilidad Financiera.</p> <p>Entrada en funcionamiento del Manual de Resolución de Entidades Financieras.</p>
<b>Mejoras en la regulación y supervisión microprudencial</b>	<p>Aprobación del marco normativo de la gestión de riesgos por parte de las entidades financieras.</p> <p>Aprobación de las normas del Consejo Nacional de Microfinanzas (CONAMI) para la regulación y el fomento de las Instituciones Financieras Intermediarias de Microfinanzas (IFIM), incluyendo: normas de gestión del riesgo de crédito, de registro, auditoría interna y externa y de transparencia.</p>	<p>Desarrollo e implantación de un Manual de Supervisión Basado en Riesgos por parte de la SIBOIF y la CONAMI.</p> <p>Aplicación de estándares contables internacionales armonizados regionalmente a las entidades bancarias.</p> <p>Reforma de la normativa de riesgo de crédito y emisión de la normativa de riesgo tecnológico por parte de la CONAMI.</p> <p>Implantación de un manual único de cuentas adaptado a las microfinanzas por parte de la CONAMI, que uniformice la información de las entidades microfinancieras.</p>

OBJETIVOS DE POLÍTICA	ACUERDOS 1ERA OPERACIÓN	ACUERDOS 2DA OPERACIÓN
		Entrada en vigor de la regulación del riesgo de liquidez y del nivel de apalancamiento siguiendo los principios de Basilea III.
<b>Mejoras en la transparencia y desarrollo de nuevos instrumentos para el acceso al financiamiento para el desarrollo productivo</b>	Aprobación de la norma de transparencia financiera, incluyendo el tipo y los plazos de la información que las instituciones financieras deberán presentar a sus clientes, el proceso de reclamos y las cláusulas abusivas.  Reglamentación de la Ley de la Factura Cambiaria.	Elaboración y aprobación de un Informe de evaluación de la competencia en el sistema financiero por parte de la SIBOIF.  Entrada en vigor de la Ley de Asociaciones Público-Privadas siguiendo mejores prácticas internacionales.
<b>Mejora en la eficiencia y el funcionamiento de la banca pública de desarrollo</b>	Reforma del marco institucional y de gestión del Banco de Fomento de la Producción, en particular: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisión sobre la evaluación y clasificación de los activos del BFP por parte de la SIBOIF.</li> <li>• Mejoras en la gestión de procesos del BFP, incluidos los de evaluación y gestión de crédito y de recuperaciones.</li> <li>• Fortalecimiento de las capacidades tecnológicas para la gestión de procesos.</li> </ul>	Implantación de las mejoras de procesos y tecnológicas en el BFP.  Definición de un plan estratégico para el BFP que define los instrumentos y las áreas de acciones prioritarias de actuación a medio plazo.
<b>Mejoras en la protección de los acreedores y el régimen de colaterales</b>	Borrador de anteproyecto de Ley de Garantías Mobiliarias consensuado con el sector privado.	Entrada en vigor de la normativa de garantíasmobiliarias.
<b>Componente III: Mejora del clima de negocios y la competencia</b>		
<b>Mejora regulatoria y simplificación de procesos</b>	Simplificación del registro de empresas a través de un Documento Único de Registro que integre la licencia municipal, el Registro Único de Contribuyente (RUC) y el permiso del INSS.	Mejoras en la simplificación de procesos en materia de licencias y permisos medidos dentro del reporte del <i>Doing Business</i> en las áreas de registros de propiedad, apertura de una empresa, simplificación del pago de impuestos, y

OBJETIVOS DE POLÍTICA	ACUERDOS 1ERA OPERACIÓN	ACUERDOS 2DA OPERACIÓN
	<p>Creación de Ventanillas Únicas de Inversión (VUI) en siete municipios para simplificar trámites de registro, formalización y de asistencia técnica a la inversión.</p> <p>Suscripción de convenios interinstitucionales para la facilitación de exportaciones a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCEN).</p>	<p>comercio transfronterizo.</p> <p>Entrada en funcionamiento de las VUI en siete municipios.</p> <p>Entrada en funcionamiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCEN), simplificando, coordinando e informatizando los procesos para el comercio exterior.</p>
<b>Fortalecimiento de la gobernanza de la regulación en materia de competencia y defensa del consumidor</b>	<p>Separación institucional de las funciones de investigación y de fiscalización en el Instituto Nacional de Promoción de la Competencia (ProCompetencia).</p> <p>Aprobación de la Ley de Defensa del Consumidor por la Asamblea Nacional que defina los derechos fundamentales de los consumidores y las instituciones y los mecanismos para garantizar su cumplimiento, siguiendo mejores prácticas internacionales.</p>	<p>Desarrollo de indicadores sectoriales de competencia siguiendo las mejores prácticas establecidas por la OCDE.</p> <p>Implantación de una política de recursos humanos y de capacitación del personal de ProCompetencia.</p> <p>Análisis de las barreras de competencia en los sectores de turismo, lácteo, y madera.</p>
<b>Componente IV: Fortalecimiento de las instituciones para el desarrollo productivo</b>		
<b>Implementación del plan estratégico de desarrollo productivo</b>	<p>Mejora de la institucionalidad para el desarrollo productivo a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma de las funciones de las entidades responsables del desarrollo productivo (MEFCCA y MIFIC), para evitar duplicidades, aumentar cobertura, y mejorar especialización.</li> </ul>	Fortalecimiento institucional del MIFIC y el MEFCCA en materia de gestión y evaluación de proyectos para el desarrollo productivo.

OBJETIVOS DE POLÍTICA	ACUERDOS 1ERA OPERACIÓN	ACUERDOS 2DA OPERACIÓN
<b>Fortalecimiento de las instituciones destinadas a la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones</b>	<p>Desarrollo institucional de ProNicaragua con el objetivo de promover inversiones y exportaciones más competitivas a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de ProNicaragua como agencia autónoma del Estado.</li> <li>• Distinción funcional y organizativa de las actividades de fomento y promoción de exportaciones de las de atracción de inversiones.</li> <li>• Apertura de las oficinas en las Regiones Autónomas Atlántico Sur (RAAS) y Atlántico Norte (RAAN).</li> </ul>	<p>Entrada en vigor de la reforma institucional de ProNicaragua mediante su creación como agencia del gobierno.</p> <p>Entrada en vigor de los planes estratégicos de atracción de inversiones en la RAAN y RAAS, con el objetivo de diversificar geográficamente el destino de las inversiones extranjeras.</p>
<b>Mejora de las instituciones y las políticas de ciencia y tecnología</b>	<p>Creación de la Comisión de Investigaciones Científicas Prioritarias Nacionales (CPN) para promover el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la innovación y el emprendedurismo, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Humano.</p> <p>Creación de 11 unidades metrológicas a nivel subnacional, enfocadas en magnitudes de masa y volumen.</p> <p>Atención a las no conformidades recibidas para el reconocimiento internacional de la IIAC (<i>InterAmerican Accreditation Cooperation</i>) a la Oficina Nacional de Acreditación (ONA).</p>	<p>Desarrollo de la estrategia de ciencia, tecnología, innovación y emprendedurismo, que impulse los sectores prioritarios, mediante la creación de un Fondo de Impulso a la Innovación.</p> <p>Realización de ajustes a las unidades metrológicas implementadas en las alcaldías municipales, de acuerdo a una evaluación previa.</p> <p>Cumplimiento del reconocimiento internacional de la ONA.</p> <p>Implementación de un sistema de segregación de producción bovina por parte del Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria (IPSA) destinado a mejorar la trazabilidad del ganado.</p>

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/16

Nicaragua. Préstamo \_\_\_/BL-NI a la República de Nicaragua  
Programa de Mejora de la Productividad en Nicaragua II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Nicaragua, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Mejora de la Productividad en Nicaragua II. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$39.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, corresponde a un préstamo paralelo en el marco del alivio de la deuda multilateral y reforma del financiamiento concesional del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016)

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/16

Nicaragua. Préstamo \_\_\_/BL-NI a la República de Nicaragua  
Programa de Mejora de la Productividad en Nicaragua II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Nicaragua, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Mejora de la Productividad en Nicaragua II. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$26.000.000, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, corresponde a un préstamo paralelo en el marco del alivio de la deuda multilateral y reforma del financiamiento concesional del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016)