



Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales - Huracanes Eta e Iota NI-X1007 - NI-L1163 / 5195/BL-NI

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original: Juan José Durante (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Andrea Terán, Guillermo Collich, Juan Martínez y Annabella Gaggero (IFD/CMF); Tsuneki Hori (INE/RND); Duval Llaguno (RND/CNI); Pilar Jiménez (LEG/SGO); Santiago Alejandro Castillo (FMP/CNI); Jorge Mondragón (FMP/CNI); y Armando Chamorro (CMF/CNI).

Equipo PCR: Juan José Durante (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Cristina Villalba (CAN/CEC); Andrea Terán, Annabella Gaggero, Hongrui Zhang y Cynthia Martínez (IFD/CMF); Daniel Torres (INE/TSP); Carlos Jácome (INE/ENE); Andrés Suárez (VPC/FMP); Ignacio Barragán (LEG/SGO); Jacqueline Bueso-Merriam (SDP/SDV); y Sobeyda Castillo (CID/CNI).

ÍNDICE

Enlaces Electrónicos	ii
Enlaces Electrónicos Opcionales	ii
Acrónimos y abreviaturas	ii
Información Básica del Proyecto	iii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO	9
II.1 Relevancia	9
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	9
b. Alineación estratégica	13
c. Relevancia del diseño	15
II.2 Eficacia	22
a. Declaración de objetivos	22
b. Resultados logrados	22
c. Análisis contrafactual	37
d. Resultados imprevistos	37
II.3 Eficiencia	37
II.4 Sostenibilidad	41
a. Aspectos generales de sostenibilidad	41
b. Salvaguardias ambientales y sociales	44
III. CRITERIOS NO CENTRALES	44
III.1 Desempeño del Banco	44
III.2 Desempeño del Prestatario	45
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	46
IV.1 Dimensiones 1 a 4	46

Enlaces Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [PCR Checklist](#)

Enlaces Electrónicos Opcionales

1. [Ayuda Memoria y Presentación del Taller de Cierre](#)
2. [Análisis de Eficiencia de la Operación](#)
3. [Reglamento Operativo para la Cobertura](#)
4. [Plan de Acción para la Respuesta de Nicaragua a los huracanes Eta e Iota](#)
5. [Lista de Gastos Priorizados](#)
6. [PCR de EC-L1216 - Terremoto Provincia de Manabí de abril de 2016](#)
7. [Video: Resultados del apoyo del BID a Ecuador durante el terremoto de abril de 2016](#)

Acrónimos y abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCF	Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública
ENATREL	Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MR	Matriz de Resultados del Proyecto
MTI	Ministerio de Transporte e Infraestructura
NHC	<i>National Hurricane Center</i>
NOAA	<i>National and Oceanic Atmospheric Administration</i>
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
RACCN	Región Autónoma de la Costa Caribe Norte
ROP	Reglamento Operativo
SINAPRED	Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Desastres

Información Básica del Proyecto

NÚMERO DE OPERACIÓN: NI-L1163 (en el marco de NI-X1007)
 TÍTULO: Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales - Huracanes Eta e Iota
 INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: Préstamo de inversión con garantía soberana
 PAÍS: NICARAGUA
 PRESTATARIO: República de Nicaragua
 PRÉSTAMO: 5195/BL-NI
 SECTOR/SUBSECTOR: Mercados financieros / Financiación de riesgos

FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO: 27 de noviembre de 2013 (NI-X1007)
 FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO: 14 de marzo de 2014 (NI-X1007)
 FECHA DE ELEGIBILIDAD PARA SOLICITAR DESEMBOLSOS: 4 de junio de 2014 (NI-X1007)
 FECHA DE EXTENSIÓN DEL PERÍODO DE COBERTURA: 15 de marzo de 2019 (NI-X1007)
 FECHA DE ELEGIBILIDAD PARA DESEMBOLSOS: 22 de diciembre de 2020 (NI-L1163; 5195/BL-NI)

MONTO DEL PRÉSTAMO

MONTO ORIGINAL DE LA COBERTURA NI-X1007: US\$186.000.000
 MONTO DE LA COBERTURA DISPONIBLE PARA LOS HURACANES ETA E IOTA: US\$35.000.000
 MONTO ACTUAL DEL PRÉSTAMO NI-L1163; 5195/BL-NI: US\$35.000.000
 CONTRAPARTIDA: N/A
 COSTO TOTAL DEL PROYECTO NI-L1163: US\$35.000.000

MESES DE EJECUCIÓN

DESDE APROBACIÓN: N/A
 DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: N/A

PERIODOS DE DESEMBOLSOS

FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL (NI-X1007): 14 de marzo de 2019
 FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL (NI-X1007): 14 de marzo de 2024
 FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL (NI-L1163): 4 de noviembre de 2021¹
 FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL (NI-L1163): 4 de noviembre de 2021
 EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): N/A
 EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES): N/A

DESEMBOLSOS

CANTIDAD TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: TRES (3) DESEMBOLSOS POR UN TOTAL DE US\$35.000.000

REDIRECCIONAMIENTO

FONDOS RECIBIDOS DE OTROS PROYECTOS: No
 FONDOS ENVIADOS A OTRO PROYECTO: No

CALIFICACIONES DEL DESEMBOLSO DEL PROYECTO EN LOS PMR: N/A

No.	PMR Fecha	Etapas de PMR		Desembolsos reales (millones de USD)

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: Costo-Efectividad/Costo-Eficiencia

¹ El periodo de ejecución culmina a los 365 días de la ocurrencia del evento elegible.

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: Costo-Efectividad/Costo-Eficiencia complementada con evidencia comparativa en la literatura

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO: Muy exitoso

PERSONAL DEL BANCO

POSICIONES	EN PCR	EN LA APROBACIÓN
VICEPRESIDENTE VPS	Benigno López Benítez	Santiago Levy
VICEPRESIDENTE VPC	Richard Martínez Alvarado	Roberto Vellutini
GERENTE DE PAÍS	Fernando Quevedo	Gina Montiel
GERENTE SECTORIAL	Susana Cordeiro Guerra	Ana María Rodríguez-Ortiz
JEFE DE DIVISIÓN	Juan Antonio Ketterer	Juan Antonio Ketterer
REPRESENTANTE DE PAÍS	Shirley Canete Romero	Carlos Melo
JEFE DE EQUIPO DEL PROYECTO	Juan José Durante	Juan José Durante
JEFE DE EQUIPO DEL PCR	Juan José Durante	

TIEMPO Y COSTO (DIRECTO) DEL PERSONAL²

Ciclo de proyecto de etapa	# de semanas de personal	USD (incluidos los gastos de viaje y asesoría)
Preparación	20	153.208,56
Supervisión	74	379.427,81
Total	94	532.636,37

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO:

El objetivo de la operación es amortiguar el impacto que un desastre natural severo o catastrófico podría llegar a tener sobre las finanzas públicas del país, a través de un aumento de la disponibilidad, estabilidad y eficiencia del financiamiento contingente para la atención de las emergencias ocasionadas por este tipo de eventos.

² Incluyendo los tiempos y costos asociados a la preparación del Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (NI-X1007), y la supervisión y ejecución del préstamo NI-L1163; 5195/BL-NI.

I. INTRODUCCIÓN

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó el Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales para Nicaragua (NI-X1007) el 27 de noviembre de 2013, brindando una cobertura financiera ex ante de US\$186 millones bajo la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública (CCF) para amortiguar el impacto que un desastre natural severo o catastrófico podría llegar a tener sobre las finanzas públicas del país. La República de Nicaragua y el Banco firmaron el Contrato de Préstamo de la operación el 14 de marzo de 2014. A solicitud del país, el 2 de julio de 2019 el Banco aprobó la extensión del plazo de disponibilidad de recursos (periodo de cobertura) del préstamo por cinco años adicionales según lo previsto en el Contrato de Préstamo, quedando como fecha de vencimiento el 14 de marzo de 2024.

Debido al carácter contingente de la operación NI-X1007, que se explica y desarrolla en las siguientes secciones, los desembolsos bajo el préstamo están sujetos a la ocurrencia de desastres naturales severos o catastróficos que reúnan los parámetros de tipo, localización e intensidad acordados con el prestatario y definidos en el Anexo I del Reglamento Operativo del Programa (ROP). El día 3 de noviembre de 2020, el Huracán Eta, de categoría 4 en la escala de Saffir-Simpson³, tocó tierra al sur de Puerto Cabezas en la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN) y avanzó lentamente hacia la región central de Nicaragua. Pocos días después, el día 16 de noviembre de 2020, el país fue impactado también por otro ciclón tropical de categoría 4, el huracán Iota, que siguió una trayectoria similar a la del huracán Eta a lo largo del territorio nicaragüense. En aplicación de los parámetros de elegibilidad acordados entre el Banco y el país, el evento – huracanes Eta e Iota – fue declarado elegible para acceder hasta US\$35 millones de la cobertura financiera proporcionada por el Préstamo Contingente NI-X1007⁴. De esta manera, una porción de los recursos de la cobertura (US\$35 millones de los US\$186 millones) se puso a disposición del país para financiar los gastos públicos extraordinarios dirigidos a responder la emergencia ocasionada por los huracanes Eta e Iota que conjuntamente constituyen el evento elegible. A solicitud del prestatario, los recursos fueron desembolsados bajo el préstamo NI-L1163 (5195/BL-NI), el cual corresponde el presente Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés).

Teniendo en cuenta las particularidades de los préstamos contingentes de la CCF, a continuación se incluye información relevante para contextualizar adecuadamente este PCR.

³ [Saffir-Simpson Hurricane Wind Scale](#), National Hurricane Center, NOAA.

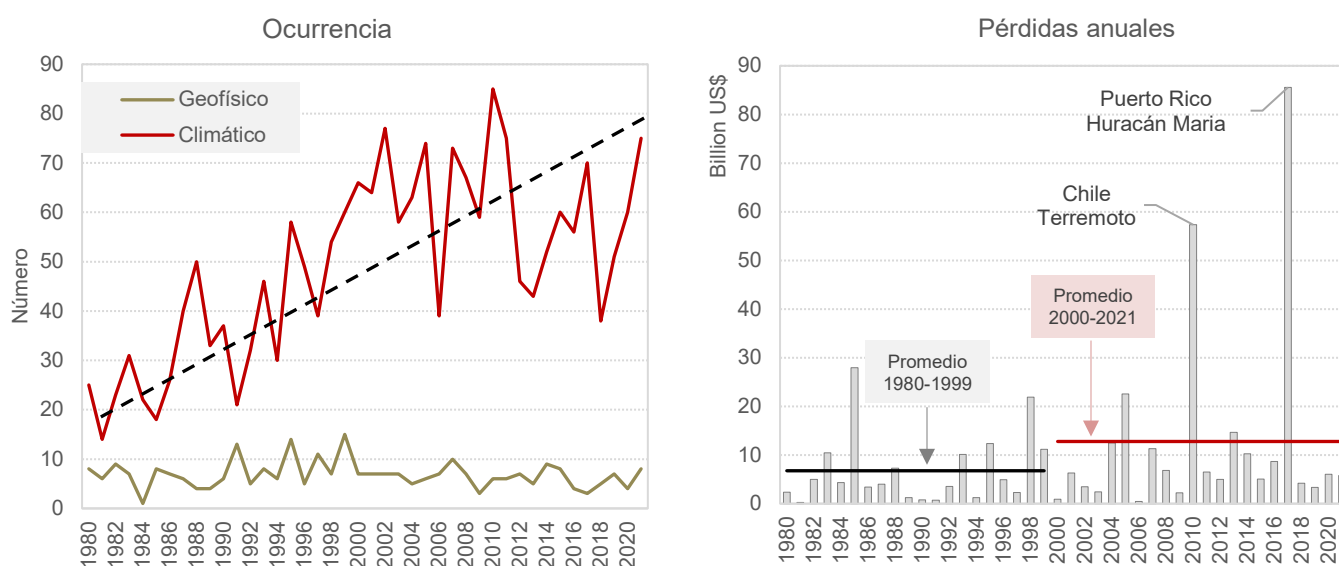
⁴ De acuerdo con lo establecido en el Anexo I del ROP del Préstamo Contingente NI-X1007 (“Eventos Elegibles”), cualquier evento o serie de eventos del mismo tipo que resulte elegible según los parámetros de elegibilidad será considerado como un solo evento por los subsecuentes 25 días calendarios desde la fecha en que haya sido reportado el comienzo del primero de los eventos elegibles. Para determinar el monto de desembolso de los recursos del préstamo, se tomará el evento con el mayor intensidad y número de población afectada. Por lo tanto, el paso de los huracanes Eta e Iota en Nicaragua, que tuvieron una trayectoria similar, es considerado un solo evento elegible. El Banco realizó la verificación de elegibilidad del evento de acuerdo a lo estipulado en el Anexo I del ROP y determinó que Nicaragua era elegible para desembolsos por hasta US\$35 millones. Los detalles de esta verificación y el cálculo del monto máximo disponible para desembolsos se encuentran en el Informe de Verificación de Elegibilidad del Evento en el marco del Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales NI-X1007.

Gestión Financiera de Riesgos de Desastres y de Salud Pública

América Latina y el Caribe (ALC) es una de las regiones más expuestas y vulnerables a los desastres naturales⁵, los efectos del cambio climático⁶ y los eventos de salud pública⁷. Estas amenazas ponen en riesgo la capacidad de la región de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁸.

En particular, los desastres naturales en ALC han mostrado una clara tendencia creciente en las últimas décadas. Los registros de la base de datos internacional de desastres (EM-DAT) revelan que el número de desastres naturales se ha más que duplicado desde 1980 (Figura 1). Esta trayectoria ascendente es explicada principalmente por un aumento en la ocurrencia de desastres de origen climáticos – ciclones tropicales, inundaciones severas, sequías, incendios forestales, entre otros –, ya que el número de eventos de origen geofísico (terremotos y actividades volcánicas) registrados por año en la región ha sido relativamente estable desde 1980. Lo anterior sugiere que el incremento en la frecuencia de los desastres se debe en parte por los efectos del cambio climático^{9,10}. Por otro lado, las pérdidas humanas y económicas por desastres naturales han aumentado también de manera considerable en las últimas décadas (Figura 1).

Figura 1: Ocurrencia y pérdidas de desastres naturales en ALC, 1980-2021



Fuente: Cálculos propios (pérdidas en precios de 2011), usando datos de *The International Disaster Database* (EM-DAT). Geofísico: terremotos, actividad volcánica; climático: ciclones tropicales, inundaciones, sequías, incendios forestales, temperaturas extremas.

⁵ [Natural Disasters in Latin America and the Caribbean, 2000-2019](#), United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 2020

⁶ [State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2021](#), World Meteorological Organization, 2022.

⁷ *Updated Country Preparedness and Response Status for COVID-19*, Organización Mundial de la Salud, 2020. En una escala de 5 niveles sobre la capacidad de gestionar un evento de salud pública de esta magnitud (1 = bajo y 5 = alto), sólo cuatro países de ALC fueron calificados como nivel 4.

⁸ Koubi (2019). [Sustainable Development Impacts of Climate Change and Natural Disaster](#). Background Paper Prepared for Sustainable Development Outlook 2019.

⁹ Peduzzi (2005). *Is climate change increasing the frequency of hazardous events?* Environment & Poverty Times.

¹⁰ Banholzer et al. (2014). *The Impact of Climate Change on Natural Disasters*. Springer.

La gestión financiera de los riesgos de desastres es un desafío clave de la política pública para los gobiernos de la región, particularmente en aquellos países que enfrentan exposiciones significativas a dichos riesgos y que tienen una capacidad limitada para gestionar los impactos financieros⁶. El BID promueve y apoya el desarrollo de estrategias efectivas para la gestión financiera del riesgo de desastres en sus países miembros. Recientemente, la OECD recomendó a los países miembros y no miembros reforzar sus esfuerzos para diseñar e implementar estas estrategias¹¹, señalando que son fundamentales para lograr los objetivos del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres¹² y los objetivos del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático¹³.

Estas estrategias de financiamiento del riesgo de desastres deben ser un componente central de un enfoque integral para la gestión del riesgo de desastres que incluya, además, la identificación de riesgos y evaluación de vulnerabilidades, la prevención y reducción de riesgos y la respuesta ante desastres. Siguiendo este marco integral, durante el período 2007-2008, el Banco desarrolló un enfoque financiero integrado de gestión de riesgos de desastres para ayudar a los países a mejorar la planificación financiera (documento GN-2354-7)¹⁴. Este enfoque tiene como objetivo apoyar a los países prestatarios en el diseño y puesta en práctica de Programas de Financiamiento y Transferencia de los Riesgos de desastres naturales (PFTRDN). Estos programas incluyen una combinación de mecanismos e instrumentos financieros que mejoren la planificación preventiva y provean una cobertura más amplia, estable y eficiente del riesgo de erogaciones financieras públicas extraordinarias.

El diseño de los PFTRDN asume la existencia de restricciones presupuestarias y financieras que hacen que ningún instrumento pueda, por sí solo, cubrir eficientemente todos los niveles de riesgo. Por ello, resulta imperativo utilizar diferentes instrumentos que puedan adaptarse a cubrir determinadas capas del riesgo, dependiendo de su probabilidad de ocurrencia y de la magnitud del impacto esperado¹⁵. Teniendo en cuenta lo anterior, en el diseño de los PFTRDN se recomienda la utilización de asignaciones presupuestarias y fondos de reserva para cubrir los gastos públicos resultantes de eventos de alta recurrencia y menor magnitud. Para aquellos eventos de menor probabilidad de ocurrencia y magnitud severa, se promueve el uso de instrumentos de deuda contingente a largo plazo e instrumentos de transferencia de riesgo, por resultar económicamente más eficiente.

Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública

La Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (CCF, por sus siglas en inglés) fue creada por el Banco en febrero de 2009 (GN-2502-2). A finales de 2012, se aprobaron modificaciones a la CCF (GN-2667-2) que, entre otros, ampliaron los límites de financiamiento por país de la Facilidad de US\$100 millones hasta US\$300 millones o 2% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que resulte menor.

¹¹ OECD (2017). *OECD Recommendation on Disaster Risk Financing Strategies*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

¹² Naciones Unidas (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

¹³ Naciones Unidas (2015). Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

¹⁴ BID (2008). Gestión integrada del riesgo de desastres y enfoque financiero (GN-2354-7).

¹⁵ BID (2010). *Natural Disasters Financial Risk Management: Technical and Policy Underpinnings for the Use of Disaster-Linked Financial Instruments in Latin America and the Caribbean*. BID, 2010. [IDB-TN-175](#).

Desde el establecimiento de la CCF, el BID ha seguido un proceso de innovación y mejora continua en el diseño de coberturas, permitiendo de esta manera incrementar la efectividad de los préstamos contingentes. Por ello, la CCF se modificó nuevamente el 4 de noviembre de 2019 (GN-2502-7) para introducir mejoras operativas y financieras, y para ampliar el alcance de las coberturas provistas por este instrumento. A partir de dicha modificación, la CCF cuenta con dos modalidades: la Modalidad I (CCF-MI), que proporciona coberturas que se limitan a sucesos que se pueden parametrizar, de evolución rápida y baja probabilidad, con un impacto de gran escala, tales como terremotos, huracanes e inundaciones; y la Modalidad II (CCF-MII), que cubre otro tipo de amenazas de evolución lenta como las sequías graves o sucesos que no se pueden parametrizar con facilidad dada la tecnología existente, pero que son lo suficientemente importantes como para causar impactos en la población, la economía y las cuentas fiscales. En 2020, ante el desafío global planteado por la pandemia por COVID-19, el alcance de la facilidad fue expandido para incluir riesgos de salud pública (GN-2999-4), siendo que son similares a los riesgos de desastres naturales por ser choques impredecibles y de baja probabilidad de ocurrencia, que no están correlacionados con factores económicos. El Documento de Política que consolida los cambios introducidos al instrumento es el GN-2999-9, documento al que se hace referencia a lo largo del PCR.

La CCF es una de las principales herramientas del Banco para apoyar a los países miembros prestatarios a mejorar la gestión financiera del riesgo de desastres y de salud pública. A través de la CCF, los países de la región tienen acceso rápido a recursos financieros para enfrentar gastos fiscales extraordinarios que surgen durante emergencias ocasionadas por desastres de magnitud severa o catastrófica. Esta rápida disponibilidad de recursos también ayuda a los países a mitigar el impacto que los desastres de gran magnitud tienen en el desarrollo económico como resultado de la brecha de liquidez que enfrentan los gobiernos debido a la combinación de mayores gastos, ingresos más bajos, reducción de la actividad económica producida por el desastre y restricciones en el acceso a recursos de crédito.

Para ser elegibles a recibir financiamiento de la CCF, los países deben tener un Plan de gestión integral del riesgo de desastres naturales (PGIRDN) vigente y satisfactorio para el Banco. El PGIRDN asegura la alineación de las intervenciones del Banco con sus políticas de gestión de riesgos de desastres que establecen un planteamiento integral de la gestión y que promueven medidas y acciones preventivas, de reducción de riesgos y de planificación financiera ex ante¹⁶.

Los préstamos contingentes de la CCF se estructuran como préstamos de inversión y los recursos que estos proporcionan se utilizan exclusivamente para cubrir gastos públicos extraordinarios incurridos después del inicio de un evento elegible y solo durante la fase de emergencia (180 a 270 días después del evento). La CCF también incluye un mecanismo de fondeo alternativo mediante el cual, en adición al programa regular de préstamos, los prestatarios tienen acceso a reconducir rápidamente saldos disponibles no desembolsados de préstamos de inversión de la cartera del país con el BID que estén elegibles para desembolso (Lista de Redireccionamiento Automático – LRA). Además, la CCF permite la aplicación de la normativa nacional para la contratación de bienes, obras y servicios en caso de emergencias. Finalmente, los préstamos contingentes utilizan mecanismos y herramientas de ejecución y seguimiento adaptados a la flexibilidad del

¹⁶ BID (2007). Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres (OP-704; GN-2354-5).

instrumento para agilizar el despliegue de los recursos y facilitar el posterior análisis de los resultados de las operaciones.

Descripción del Proyecto

El proyecto aprobado por el Banco busca proporcionar a la República de Nicaragua una cobertura financiera de US\$186 millones para terremotos y ciclones tropicales. Este proyecto, al igual que todos los préstamos contingentes otorgados bajo la CCF, presenta características específicas dirigidas principalmente: (i) a permitir un acceso rápido a recursos financieros líquidos para atender oportunamente los gastos públicos asociados a emergencias por desastres naturales; y (ii) a que el financiamiento contemple condiciones apropiadas para apoyar al país en el momento crítico que supone una emergencia ocasionada por un evento severo o catastrófico, en donde las finanzas públicas se ven afectadas debido a una combinación de necesidad de recursos adicionales para la atención de gastos extraordinarios con caídas imprevistas de ingresos por disminución de la actividad económica ocasionada por la emergencia.

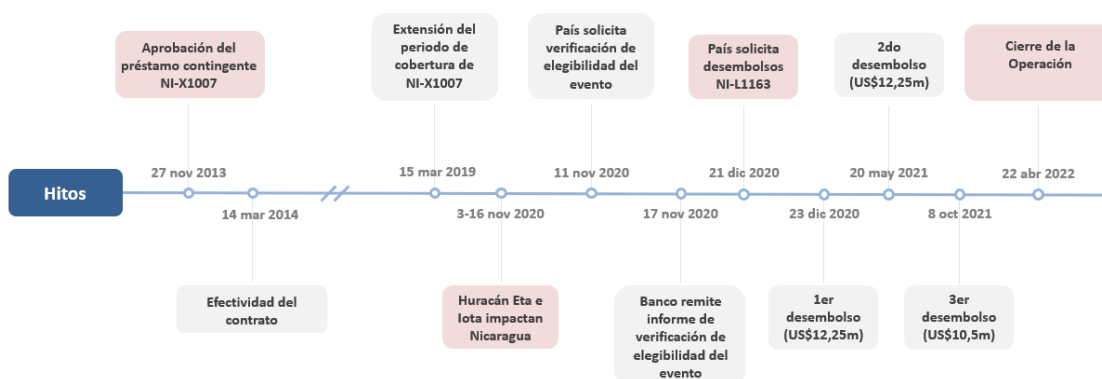
Con la finalidad de atender dichas características, el préstamo contingente NI-X1007 presenta términos y condiciones financieras particulares que aplican únicamente a préstamos aprobados bajo la CCF¹⁷. Operativamente, la aplicación de estas condiciones especiales implica que cada evento elegible de los préstamos contingentes sea tratado como una operación individual. Tal es el caso del préstamo NI-L1163 (5195/BL-NI), que constituye una operación del préstamo contingente NI-X1007.

Por otro lado, es importante notar que para poder realizar el desembolso de los recursos del préstamo 5195/BL-NI se tuvieron que cumplir condiciones especiales establecidas en el contrato del préstamo contingente NI-X1007, entre las que cabe destacar que el Banco haya verificado la ocurrencia de un evento elegible según los parámetros definidos en el Reglamento Operativo y que el PGIRDN, previamente acordado entre el Banco y el Prestatario, esté progresando de forma satisfactoria. Son también condiciones especiales previas a cada desembolso que el prestatario haya presentado, dentro del plazo de 90 días de ocurrido un evento elegible, la solicitud de desembolso indicando el monto requerido, y si el mismo se solicita con cargo a recursos del programa regular de préstamos del Banco para Nicaragua; de recursos sin desembolsar de los préstamos identificados en la Lista de Redireccionamiento Automático (LRA)¹⁸; o de una combinación de ambas fuentes. En esta operación, el país optó por utilizar la opción de que se desembolsen los US\$35 millones con cargo a recursos del programa regular. La Figura 2 muestra los principales hitos de preparación, administración y ejecución del proyecto.

¹⁷ Entre los cuales cabe mencionar: (i) el período de amortización y el período de gracia son contados a partir de la fecha del primer desembolso de cada evento elegible; (ii) la comisión de crédito sólo se cobrará en el caso que efectivamente se realice un desembolso de recursos provenientes del programa regular de préstamos; y (iii) el plazo de disponibilidad de los recursos para solicitar desembolsos es 5 años, prorrogable, hasta por 5 años adicionales.

¹⁸ La LRA es un mecanismo de fondeo alternativo exclusivo de la CCF (GN-2999-9, ¶4.11). La LRA incluye los préstamos de inversión del Banco con el país vigentes y con saldos disponibles sin desembolsar, cuyos saldos remanentes podrán ser redireccionados automáticamente, a discreción del país, en caso de producirse un desastre natural elegible.

Figura 2: Hitos de preparación, administración y ejecución del proyecto



Descripción del evento

El Huracán Eta fue el duodécimo huracán y uno de los ciclones tropicales de mayor intensidad de la temporada de huracanes del Atlántico de 2020. Eta se originó a partir de una vigorosa onda tropical en el este del Mar Caribe y, a finales del 31 de octubre de 2020, se convirtió en una depresión tropical. En la mañana del 1 de noviembre, el evento alcanzó la intensidad de tormenta tropical, y en el transcurso del día se intensificó rápidamente, llegando a una intensidad de Categoría 4 el 2 de noviembre.

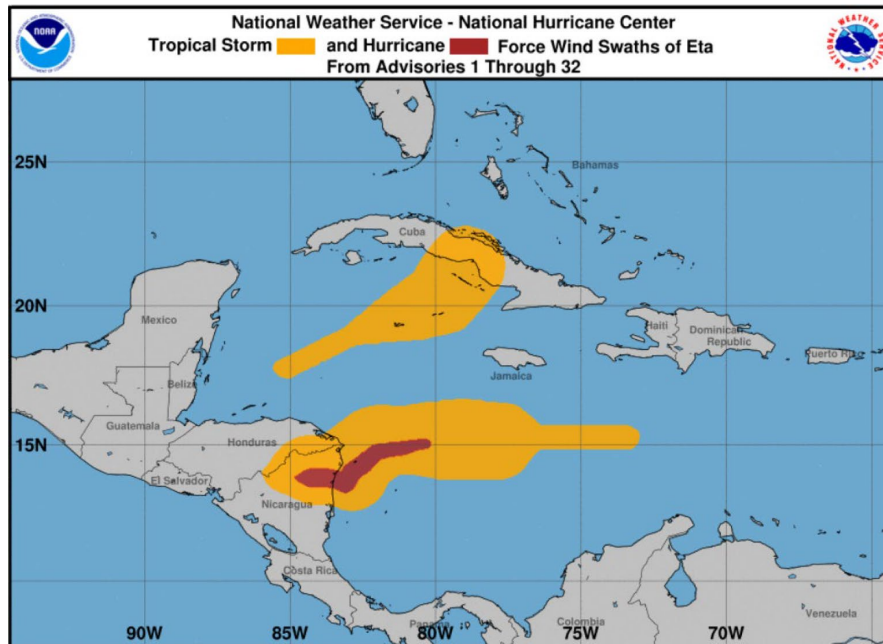
El Gobierno de Nicaragua emitió el 2 de noviembre una declaración de Alerta Roja para la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte y el Triángulo Minero, Alerta Amarilla en los Departamentos de Jinotega, Chinandega y Nueva Segovia, y Alerta Verde en el resto del país. Eta generó vientos con una velocidad máxima de 150 mph (240 km/h) y se mantuvo en la categoría 4 cuando tocó tierra al sur de Puerto Cabezas, Nicaragua, el día 3 de noviembre. Eta se debilitó rápidamente, pasando a intensidad de tormenta tropical a principios del 4 de noviembre y continuó avanzando lentamente hacia la región central del país, cruzando hacia territorio hondureño.

Figura 3. Trayectoria del Huracán ETA



Fuente: National and Oceanic Atmospheric Administration (NOAA), National Hurricane Center (NHC).

Figura 4. Huracán Eta (franja de viento)



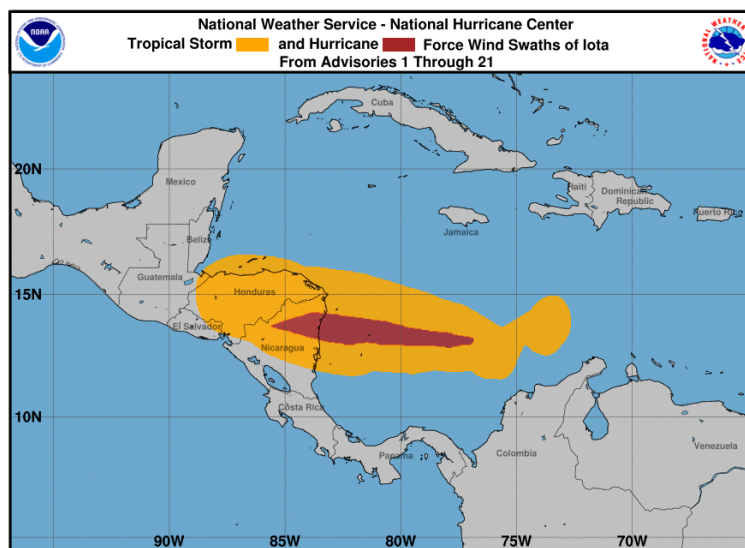
Fuente: NOAA, NHC

Las fuertes lluvias de Eta causaron inundaciones y deslizamientos de tierra catastróficos en Nicaragua y en los países vecinos de Centroamérica. Durante su paso, Eta provocó más de 100 milímetros de lluvia en sólo 24 horas entre el 3 y el 4 de noviembre, según el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER), registrándose fuertes inundaciones en el municipio de Prinzapolka. Los mayores acumulados de precipitación se dieron en el Triángulo Minero de la Costa del Caribe Norte, formado por los municipios de Bonanza, Rosita y Siuna.

El 17 de noviembre, apenas dos semanas después del impacto de Eta, el huracán Iota de categoría 5 tocó tierra sobre el noreste de Nicaragua con vientos de 260 km/h. Se estima que Iota afectó alrededor del 60% del territorio nicaragüense, impactando inicialmente en el municipio de Puerto Cabezas, en la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN), los municipios del Triángulo Minero, el borde norte fronterizo con Honduras, antes de afectar a la zona del Pacífico sur. Las lluvias torrenciales y los fuertes vientos afectaron a muchas de las mismas zonas que habían sufrido el impacto devastador de Eta.

Eta e Iota tocaron tierra a sólo 11 km de distancia uno del otro cerca de la comunidad de Haulover, a unos 45 km al Sur de Bilwi, en la RACCN, y ambos siguieron una trayectoria similar a medida que se desplazaban por el país. Las fuertes lluvias provocaron inundaciones y deslizamientos de tierra, y las mayores precipitaciones acumuladas se produjeron en Prinzapolka, Waspán y Puerto Cabezas en la RACCN y en el Triángulo Minero.

Figura 5. Huracán Iota (franja de viento)



Fuente: NOAA, NHC

Según el Plan de Acción para la respuesta de Nicaragua a los huracanes Eta e Iota, se registraron inundaciones en ríos importantes como el Río Coco, el Río Wawa, Río Prinzapolka, y el Río Grande de Matagalpa. Varios municipios del norte del país caracterizados por una geografía llena de pendientes, propiciaron las condiciones para que Eta e Iota desencadenaran múltiples deslizamientos de tierra. Estos efectos, junto con las altas velocidades de viento durante ambas tormentas, causaron daños a viviendas e infraestructura básica en 56 municipios del país, incluyendo: más de 1.750 km de carreteras; 106 puentes y dos muelles (uno de ellos internacional), vitales para el acceso a las zonas del impacto de los huracanes; interrupciones al suministro de agua y energía; más de 5.818 viviendas destruidas totalmente y daños parciales a otras 39.600 (89,2% en el Triángulo Minero y en la RACCN); afectaciones a 45 puestos de salud, 19 centros de salud, 3 hospitales departamentales, 2 hospitales regionales, 10 hospitales primarios, 5 casas maternas, y otras 11 infraestructuras de salud; y 261 centros escolares que han sufrido afectaciones en la infraestructura, especialmente en 12 departamentos y en las dos Regiones Autónomas de la Costa Caribe (Norte y Sur).¹⁹

Cabe notar que tanto para los efectos de elegibilidad y cálculo de monto disponible para desembolsos como para la ejecución del préstamo, el paso de los huracanes Eta e Iota en Nicaragua es considerado un solo evento elegible según lo establecido en el Anexo I del ROP del Préstamo Contingente NI-X1007: “cualquier evento o serie de eventos del mismo tipo que resulte elegible según los parámetros de elegibilidad será considerado como un solo evento por los subsecuentes 25 días calendarios desde la fecha en que haya sido reportado el comienzo del primero de los eventos elegibles”. Por tanto, el Banco realizó la verificación de elegibilidad del evento de acuerdo con lo estipulado en el Anexo I del ROP y determinó que Nicaragua era elegible para desembolsos por hasta US\$35 millones.

¹⁹ Información estadística oficial proporcionada por el SINAPRED.

Objetivo, alcance y estructura del PCR

El presente PCR busca describir y documentar la ejecución, resultados e impactos del préstamo 5195/BL-NI. Este informe recoge los principales resultados obtenidos durante la ejecución de los recursos en el periodo comprendido entre noviembre de 2020 y octubre de 2021.

La discusión en cada una de las secciones centrales del PCR (Relevancia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad) se realiza: (i) en función de los indicadores de la Matriz de Resultados (MR) aprobada; y (ii) en función del diseño de la intervención, los logros alcanzados, gastos realizados, y lecciones aprendidas durante la implementación de la operación.

Cabe resaltar que la evaluación de desempeño de este proyecto se realiza principalmente bajo los parámetros y criterios contemplados en el documento de Propuesta de Préstamo del NI-X1007. Siendo este uno de los primeros préstamos contingentes de la CCF (aprobado en 2013), puede haber variación en cuanto a las definiciones específicas de algún indicador, o la declaración de los objetivos, respecto a otros préstamos de la CCF, producto del refinamiento del instrumento en cuanto a diseño, monitoreo y evaluación (actualmente 17 países tienen cobertura de la CCF). No obstante, los aspectos fundamentales del diseño de la intervención y la lógica vertical son consistentes en todos los préstamos contingentes. Es más, las lecciones aprendidas durante la ejecución de otras operaciones de la CCF se han incorporado en el mecanismo de ejecución y el Reglamento Operativo de esta operación.

II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO

II.1 Relevancia

El objetivo del proyecto estuvo estrechamente alineado con las prioridades y necesidades de desarrollo del país en respuesta a la emergencia por el impacto de los huracanes Eta e Iota, así como con las prioridades de la Estrategia de País del Grupo BID con Nicaragua 2012-2017 (GN-2683)²⁰, particularmente con el área de acción transversal de Reducción de vulnerabilidad, adaptación y mitigación al cambio climático. Asimismo, el diseño del proyecto fue realizado conforme al objetivo trazado, las necesidades urgentes del país en respuesta al desastre y las disposiciones y directrices establecidos en el Documento de Política de la CCF (GN-2999-9).

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

Para evaluar si el objetivo y diseño del proyecto fueron consistentes con las prioridades y necesidades de desarrollo de Nicaragua, es importante entender primero la problemática que el proyecto buscó corregir y la solución que se planteó.

²⁰ El documento GN-2683 es la última Estrategia de País del Grupo BID con Nicaragua aprobada por el Directorio Ejecutivo que cubría el periodo de 2012-2017 con una validez hasta la finalización del periodo de transición (31 de diciembre de 2018). La primera extensión del periodo de transición se otorgó hasta el 31 de diciembre de 2019 (GN-2683-2) y la segunda hasta el 31 de diciembre de 2020 (GN-2683-3).

Problemática y justificación

Los países de Centroamérica y el Caribe están expuestos con una frecuencia creciente a desastres naturales de intensidad severa. En particular, por su ubicación geográfica, Nicaragua está expuesta a varias amenazas naturales como huracanes, terremotos, volcanes e inundaciones, ubicándose en el segundo puesto a nivel mundial entre los países más afectados por huracanes o tormentas tropicales y el número 30 en afectación por terremotos²¹. Igualmente, según un estudio realizado por el Banco Mundial, Nicaragua se ubica a nivel mundial en el puesto 26 entre los países con mayor exposición a amenazas naturales según la superficie territorial expuesta, con un 10% de su área total expuesta a dos o más tipos de eventos naturales adversos de magnitud potencialmente severa o catastrófica²². Esta situación, sumada a diversos factores sociales, económicos y demográficos, exponen la elevada vulnerabilidad de Nicaragua ante desastres naturales y el cambio climático.

Históricamente, la frecuencia de los desastres naturales en el país ha sido elevada y ha mostrado una tendencia creciente en las décadas recientes. Entre los eventos más devastadores para el país destaca el sismo de Managua en 1972 que tuvo un impacto catastrófico en la capital nicaragüense, generando pérdidas estimadas en US\$845 millones. Otros eventos de gran magnitud que sufrió el país fueron el huracán Mitch en 1998 y el huracán Joan en 1988, que causaron pérdidas económicas totales de US\$988 millones (equivalentes al 22,5% del PIB) y US\$400 millones (cerca del 12% del PIB), respectivamente. Según un estudio del Banco, que analiza la capacidad financiera del país para hacer frente a eventos catastróficos, ante la ocurrencia de un evento extremo con un período de recurrencia de aproximadamente 100 años, el país podría incurrir en pérdidas equivalentes a un 27,36% del PIB²³, de las cuales un 21,82% del PIB tendrían que ser asumidas por el sector público²⁴.

En cuanto a la capacidad de las finanzas públicas de Nicaragua para absorber un shock por la ocurrencia de una catástrofe, es necesario analizar la situación macroeconómica del país. Por un lado, al momento de la aprobación del préstamo NI-X1007 (noviembre de 2013), tenía perspectivas positivas al encontrarse en proceso de reestablecer la estabilidad económica del país después de la crisis internacional de 2008, gracias a políticas macroeconómicas adecuadas, precios de exportación favorables y el ingreso de divisas (remesas) desde el extranjero. Por otro lado, aunque la deuda externa de Nicaragua estaba en un nivel sostenible en el mediano plazo, según el Fondo Monetario Internacional (FMI)²⁵, la estabilidad macroeconómica del país continuaba siendo vulnerable a choques externos de diversos tipos, entre los cuales destaca la ocurrencia de un desastre natural de gran magnitud que podría afectar severamente a las finanzas públicas por una combinación de necesidad de recursos adicionales para la atención de gastos extraordinarios de atención a la emergencia y caídas imprevistas de ingresos por disminución de la actividad económica ocasionada por la emergencia. Esta combinación de mayores gastos extraordinarios y menores recaudaciones conlleva a la necesidad de conseguir financiamiento externo para amortiguar el impacto en las cuentas fiscales del país, ocasionado al mismo tiempo un incremento en la deuda externa (Koetsier, 2017).

²¹ *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Naciones Unidas, 2011.

²² *Natural Disasters Hotspots: A Global Risk Analysis*. Banco Mundial, 2005.

²³ Estimación realizada tomando como base el PIB del país en el año 2008.

²⁴ [Nicaragua: Indicadores de Riesgo de Desastres y de Gestión de Riesgos](#) (BID, 2010).

²⁵ "2012 Article IV Consultation", Fondo Monetario Internacional (FMI), Septiembre de 2012.

En este contexto, la disponibilidad de una cobertura financiera ex ante para la etapa de emergencia en casos de desastres de gran magnitud reduce parcialmente el riesgo de peores escenarios de impacto del desastre sobre las cuentas públicas, al disponer rápidamente de financiamiento eficiente para enfrentar los costos de atención de las emergencias. Esto ha sido verificado en estudios realizados por el Banco²⁶ y otros organismos multilaterales, como el FMI²⁷. En este contexto, es evidente la importancia de una estrategia integral de gestión financiera de riesgos por desastres para fortalecer la resiliencia de las finanzas públicas de Nicaragua.

En la actualidad, la llegada de la pandemia en 2020 se suma a una recesión de dos años en Nicaragua, con ingresos considerablemente más bajos y una severa restricción en el financiamiento. Para aliviar el impacto en los más vulnerables, el país aumentó considerablemente el gasto público en salud y en asistencia social. El costo fiscal de estas medidas ha sido importante, restringiendo las finanzas públicas, que ya estaban bajo presión, y aumentando la deuda pública²⁸. Ante un panorama macroeconómico debilitado, la pertinencia de fortalecer la gestión financiera del riesgo de desastres, a través de la estructuración de una cobertura financiera ex ante, es aún más valiosa para contribuir a mitigar los potenciales impactos que pueda llegar a tener tanto un evento severo o catastrófico tanto en las finanzas públicas como en la población afectada.

Gestión del riesgo de desastres naturales en Nicaragua

Durante las últimas décadas, Nicaragua ha venido avanzando en la definición de un marco legal e institucional para la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD). El país inició el proceso de construcción del marco normativo y de reglamentación de la GRD con la aprobación en el año 2000 de la Ley 337, que representa el principal instrumento normativo en materia de GRD. Dicha ley crea el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED) y el Comité Nacional del Sistema, el cual se constituye como la estructura de más alto nivel del Estado para la GRD y es coordinado, ejecutado y facilitado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema (SE-SINAPRED). Desde la aprobación de la Ley 337, el país ha elaborado dos planes nacionales de GRD: el Plan Estratégico del Quinquenio 2007-2011 y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2010-2015 (PNGR). También se ha elaborado un Plan Nacional de Respuesta (2008) que está en proceso de actualización.

El avance del país en las distintas áreas de la gestión del riesgo ha sido significativo. Por ejemplo, se han elaborado planes de contingencia específicos en el ámbito nacional, se han establecido comités y brigadas en diversos niveles (regionales, departamentales, municipales, comunitarios, y escolares), sistemas de alerta temprana comunitaria, etc. Sin embargo, persisten también desafíos para fortalecer el manejo de desastres en el país, como la necesidad de realizar una evaluación de la vulnerabilidad de los recursos hídricos ante el impacto por el cambio climático para la identificación de medidas de adaptación a nivel nacional y la elaboración de un marco sectorial para la recuperación en sectores clave, entre otros.^{29 30}

²⁶ Freeman et al. (2003). [*Disaster Risk Management*](#).

²⁷ Laframboise y Loko, (2012). *Natural Disasters: Mitigating Impact, Managing Risks*.

²⁸ Nicaragua: [*Requests for Purchase under the Rapid Financing Instrument and Disbursement under the Rapid Credit Facility*](#). FMI, 2020.

²⁹ Para un diagnóstico más detallado, ver [*Plan de Gestión Integral de Riesgos de Desastres Naturales*](#).

³⁰ Entre 2010 y 2018, el sector transporte en Nicaragua, a través del Ministerio de Transporte e Infraestructura, implementó medidas significativas en la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo climático del sector, a

Al respecto, Nicaragua históricamente se había enfocado en el financiamiento ex post de las emergencias ocasionadas por fenómenos naturales y no en una gestión financiera y planificación ex ante de estos riesgos. Este enfoque ha empezado a cambiar, con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tomando el liderazgo y en coordinación con la Secretaría Ejecutiva del SINAPRED, para avanzar en el desarrollo de una estrategia de gestión financiera de riesgos. Al respecto, Nicaragua empezó a estructurar una cobertura financiera con la contratación del préstamo NI-X1007 en 2014 y la contratación continua de pólizas de seguros para la transferencia de riesgos de terremotos, ciclones tropicales y exceso de lluvias desde 2015 hasta la fecha³¹. En este contexto, y dada la elevada vulnerabilidad financiera del país ante desastres, es importante que Nicaragua aborde el desarrollo y uso de nuevos instrumentos y mecanismos financieros adicionales disponibles con una visión más integral de la gestión financiera de riesgos de desastres naturales. El desarrollo de una estrategia integral de gestión financiera permitiría al país definir más eficientemente el nivel de cobertura ex ante necesario para financiar los gastos de las emergencias, los instrumentos financieros adecuados para proporcionarla (provisiones presupuestales, fondos de reserva para emergencias, líneas de crédito contingente, instrumentos de transferencia de riesgos, etc.).

El diseño del proyecto

Dada la problemática descrita previamente, que es común en muchos países de América Latina, la solución propuesta por la operación es proporcionar al Gobierno de Nicaragua recursos líquidos de rápido acceso a través de la CCF para estructurar una cobertura financiera ex ante estable y eficiente para atender oportunamente gastos extraordinarios que se estima podrían llegar a producirse durante emergencias por desastres naturales severos o catastróficos.

El objetivo de la operación es amortiguar el impacto que un desastre natural severo o catastrófico podría llegar a tener sobre las finanzas públicas del país, a través de un aumento de la disponibilidad, estabilidad y eficiencia de financiamiento contingente para la atención de las emergencias ocasionadas por este tipo de eventos.

La operación NI-X1007 consistió en un único componente de US\$186 millones para estructurar una cobertura financiera eficiente y de rápido acceso para cubrir los gastos públicos extraordinarios durante una emergencia por desastres naturales severos o catastróficos. Cuando se materializó un evento elegible bajo esta cobertura, el monto que el Banco puso a disposición del país para la emergencia por los huracanes Eta e Iota fue de US\$35 millones (NI-L1163), lo cual fue determinado según los parámetros del tipo, intensidad y ubicación del evento que están predefinidos en el Anexo I del ROP (Términos y condiciones de la cobertura).

Adicionalmente, para poder acceder a la cobertura provista por el préstamo contingente, según lo establece el Documento de Política de la CCF (GN-2999-9), se requería el

través de análisis sectoriales de riesgo, identificación e intervención de puntos críticos de la red vial, diseño y modelación dinámica de escenarios de CC en la red vial (modelación WRF downscaling), actualización de manuales y especificaciones técnicas viales incorporando el riesgo climático, y otras actividades ejecutadas a través Programas facilitados por el Banco, que han generado evidencia específica en la reducción de vulnerabilidad del sector (PCR Programa PAST - NI-L1049, NI-L1052, NI-L1071, BID, 2020).

³¹ En el Cuadro 3 de la sección de Eficacia, se presentan los distintos instrumentos de la cobertura financiera disponible para el país.

progreso satisfactorio de un PGIRDN que, si bien no formaba parte del objetivo, buscaba fortalecer la gestión integral del riesgo de desastres del país mediante la promoción de mejoras en los siguientes cinco ejes estratégicos: (i) marco institucional y de políticas; (ii) identificación del riesgo; (iii) reducción de riesgos; (iv) manejo de desastres; y (v) gestión financiera de riesgos. El PGIRDN incluye una matriz de metas generales y actividades conducentes a que el país logre mejoras en los cinco ejes estratégicos mencionados. Dichas metas y actividades fueron monitoreadas mediante indicadores de progreso establecidos y acordados anualmente entre el Banco y el país.

Aunque este proyecto fue uno de los primeros préstamos contingentes aprobados bajo la CCF, la pertinencia y eficacia del diseño de este instrumento financiero fueron verificadas y respaldadas por las experiencias documentadas en el informe “Evaluación del Programa de País: Ecuador 2012-2017”, preparado por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)³², y en el Informe de Terminación del Proyecto validado por OVE de la operación para responder a la emergencia causada por el terremoto de Manabí en 2016 (3670/OC-EC).

Alineación

El proyecto ha demostrado tener un alto grado de consistencia con las necesidades y prioridades de desarrollo del país. A nivel de objetivo, queda verificado que el objetivo del proyecto atendió las necesidades y prioridades del país. Nicaragua es un país altamente expuesto y vulnerable a los desastres naturales. La ocurrencia de eventos extremos como los huracanes Eta e Iota ocasionan gastos públicos extraordinarios durante la fase de emergencia que necesitan ser financiados por el gobierno. La cobertura financiera ex ante que brindó el préstamo contingente del BID no sólo cumplió con su objetivo de brindar un acceso inmediato a recursos financieros líquidos para cubrir las necesidades de gasto público, sino también permitió al gobierno desplegar una respuesta rápida y efectiva a la emergencia, tal como queda constatado por los logros alcanzados no relacionados a la matriz de resultados.

A nivel de diseño, el proyecto no sólo consideró la necesidad del país de fortalecer su gestión financiera de riesgos, sino también remarcó la importancia de mejorar en otras áreas de la gestión integral del riesgo de desastres, promoviendo acciones específicas mediante la implementación del PGIRDN. Finalmente, los principales aspectos de diseño del proyecto fueron establecidos conforme a las disposiciones y directrices contempladas en el Documento de Política de la CCF (GN-2999-9).

b. Alineación estratégica

El objetivo de este proyecto estuvo estrechamente alineado con las prioridades del programa de financiamiento 2010-2015 del Noveno Aumento General de Recursos del Banco bajo las categorías de: (i) financiamiento para países pequeños y vulnerables; y (ii) financiamiento para respaldar iniciativas sobre cambio climático (AB-2764). Asimismo, el proyecto es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea con el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, al beneficiar a un mayor número de personas, particularmente aquellas en condiciones de vulnerabilidad, mediante un aumento de la disponibilidad, estabilidad y eficiencia de

³² OVE (2017), [Evaluación del Programa de País: Ecuador 2012-2017](#).

financiamiento contingente para la atención de las emergencias ocasionadas por este tipo de eventos. También se alinea con el tema de transversal de Cambio Climático, ya que los recursos de la operación están dirigidos a fortalecer el marco financiero del país para adaptarse a los efectos del cambio climático, en particular a los fenómenos climáticos extremos como los huracanes.

El objetivo de este proyecto fue consistente con la Estrategia de País del Grupo BID (EBP) con Nicaragua 2012-2017 (GN-2683), particularmente con el área de acción transversal de reducción de vulnerabilidad, adaptación y mitigación al cambio climático ya que los recursos de la operación podrían destinarse para financiar actividades de adaptación al cambio climático, sobre todo aquellos dirigidos a asegurar una respuesta efectiva a las emergencias por desastres naturales. Además, en su implementación (desconocida ex-ante) se alinea con dos objetivos estratégicos de la EBP – el de incrementar la cobertura eléctrica (habiendo mitigado pérdidas) y el de mantener en buen estado las carreteras y conexión de mercados como parte de la respuesta a los huracanes Eta e Iota.

El Cuadro 1 muestra el área de acción transversal de la Estrategia de País (EBP) que es relevante para la operación, acompañado de un indicador de seguimiento. Cabe precisar que este indicador no está previsto originalmente en el EBP 2012-2017 con Nicaragua, ya que el mismo documento precisa que la inclusión de las áreas de acción transversal en los programas e iniciativas del Banco serían definidos durante la implementación de la EBP (GN-2683, ¶3.18). No obstante, debido a la alta vulnerabilidad de Nicaragua a los fenómenos climáticos extremos como huracanes, resulta apropiado y necesario incluir un indicador en el PCR que permita evaluar el aporte y clara vinculación del proyecto con el área de transversal alineada.

Cuadro 1: Área de acción transversal de la Estrategia de País del Banco con Nicaragua

Área transversal	Indicador de seguimiento	Línea Base 1994-2013 (promedio anual)	2014-2019 (promedio anual)
Reducción de vulnerabilidad, adaptación y mitigación al cambio climático	Global Climate Risk Index de Germanwatch*	16.67	44.83

*Un mayor valor del índice indica un menor nivel de exposición y vulnerabilidad a los eventos climáticos extremos.

Considerando que el área transversal en cuestión es la reducción de vulnerabilidad, adaptación y mitigación al cambio climático, se consideró idóneo utilizar el indicador Global Climate Risk Index (CRI) de Germanwatch, el cual mide el nivel de exposición y vulnerabilidad de más de 180 países a los eventos climáticos extremos, utilizando datos de impacto económico y humano provistos por NatCatSERVICE de Munich Re³³. El CRI combina cuatro indicadores clave – número de muertes, número de muertes por cada 100 mil habitantes, pérdidas en US\$ en paridad de poder adquisitivo, pérdidas en relación al producto interno bruto (PIB) – para generar un puntaje que permita medir el nivel de vulnerabilidad relativa y absoluta de los países. Es cierto que el puntaje del CRI puede ser sensible a la ocurrencia o la ausencia de eventos de impacto catastrófico en un corto periodo (p. ej., cada año) y, por lo tanto, no necesariamente se estaría capturando una

³³ [Global Climate Risk Index](#), Germanwatch.

reducción efectiva de la vulnerabilidad ni una mejora en la adaptación y mitigación. Sin embargo, dicha sensibilidad puede ser mitigada en buena parte si se utilizan promedios de periodo más largos para capturar las tendencias de mediano plazo. Por ejemplo, un incremento promedio del puntaje de CRI en un periodo de varios años indicaría que el nivel de vulnerabilidad del país disminuyó, mientras que una disminución promedio del CRI indicaría lo contrario.

Como se puede observar en el Cuadro 1, el CRI de Nicaragua evolucionó favorablemente desde la aprobación del Préstamo Contingente NI-X1007, incrementando de 16,67 (promedio entre 1994-2013) a 44,83 (promedio entre 2014-2019). Evidentemente, no se puede atribuir esta mejora en el CRI, y por ende la reducción de la vulnerabilidad, solo al proyecto, sino al conjunto de acciones realizadas por el país para mejorar la gestión integral del riesgo de desastres (ver sección de eficacia). En este sentido, el proyecto contribuyó positivamente al área de acción transversal de reducción de vulnerabilidad, adaptación y mitigación al cambio climático del EBP.

En cuanto a los aspectos de diseño, el proyecto es estrictamente consistente con las disposiciones y directrices establecidas en el Documento de Política de la CCF (GN-2999-9), así como con el enfoque financiero integrado de gestión de riesgos de desastres del Banco para ayudar a los países a mejorar la planificación financiera (GN-2354-7).

c. Relevancia del diseño

En primer lugar, se analiza la relevancia del diseño del proyecto, resaltando la estrecha relación entre elementos esenciales del proyecto y las realidades del país y sus necesidades de desarrollo. En la segunda parte, se evalúa la lógica vertical del proyecto, tal como está reflejada en la matriz de resultados.

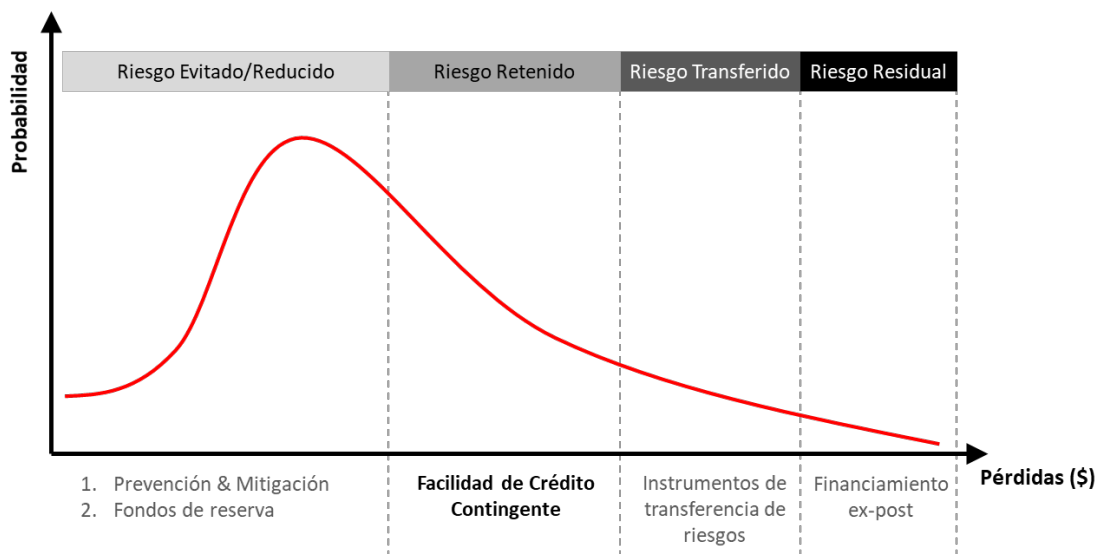
Elementos del proyecto

Elemento 1. Enfoque de gestión financiera de pasivos fiscales contingentes

Los préstamos contingentes para emergencias por desastres naturales otorgados bajo la CCF son concebidos bajo un enfoque financiero de gestión del riesgo de desastres que distingue diferentes capas de riesgos³⁴. El enfoque diferencia los eventos frecuentes y de bajo impacto de aquellos con baja frecuencia y de magnitud severa o catastrófica, y resalta la complementariedad de los diferentes instrumentos financieros de retención y transferencia de riesgos que el país podría utilizar para lograr una estrategia financiera efectiva (véase Figura 4). Esto permite incorporar las realidades de los países y sus necesidades de desarrollo. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua, el préstamo contingente solo cubre eventos severos o catastróficos porque es un instrumento efectivo para esta capa de riesgos. Al mismo tiempo, el Banco reconoce que el proyecto por sí solo no puede atender todas las necesidades del país y debe ser complementado con otros instrumentos, tales como provisiones presupuestarias, fondos de reservas y seguros o bonos.

³⁴ Este enfoque de GRD es reconocido por la comunidad académica y las instituciones de desarrollo. Ver Linnerooth-Bayer y Hochrainer-Stigler (2014), y Cummins y Mahul (2008).

Figura 6: Estrategia financiera y capas de riesgo de desastres e instrumentos



Fuente: IDB (2019), GN-2502-7

Elemento 2. Plan de Gestión Integral de Riesgos de Desastres Naturales (PGIRDN)

Un segundo elemento para resaltar es el requerimiento de la existencia del PGIRDN para acceder y mantener la cobertura ex ante del préstamo. Si bien el objetivo del proyecto es mejorar la eficiencia de la gestión financiera de los riesgos de desastres; se tiene también en cuenta que las realidades y necesidades del país son más amplias en esta temática. Por ello, para acceder a la cobertura del préstamo y luego mantenerla, se exige al país la implementación satisfactoria del PGIRDN a través del logro de metas generales y cumplimiento de indicadores anuales durante la vigencia del préstamo contingente. Este plan tiene un alcance integral de la gestión del riesgo de desastres, reflejado en los ejes estratégicos de gobernabilidad, identificación del riesgo, reducción del riesgo, manejo de desastres o preparación para la emergencia, y gestión financiera del riesgo de desastres.

Elemento 3. Características específicas de la CCF

Finalmente, un tercer elemento del proyecto son los aspectos operativos contemplados en el documento GN-2999-9 para brindar un acceso rápido a los recursos del préstamo, así como para salvaguardar el uso adecuado de los mismos³⁵.

- **Componente único.** Al igual que otras operaciones CCF, el proyecto consistió en un solo componente para estructurar una cobertura financiera estable, costo-eficiente y de rápido acceso para atender oportunamente gastos públicos extraordinarios necesarios durante la emergencia. De esta manera, se estructuró una cobertura de US\$186 millones que permitió aumentar la disponibilidad y eficiencia del financiamiento del Gobierno de Nicaragua para emergencias por desastres naturales severos y catastróficos.

³⁵ Los cambios introducidos en la reciente modificación a la CCF (GN-2999-9) fueron aplicados a este proyecto a través de la actualización del Reglamento Operativo del préstamo.

- *Determinación de la elegibilidad del evento.* Al producirse un evento que podría considerarse elegible dentro de los parámetros establecidos en el Modelo de Cobertura del Reglamento Operativo del proyecto, el prestatario debe enviar al Banco una Solicitud de Verificación de Elegibilidad del evento³⁶. El equipo de proyecto analiza los disparadores específicos de tipo, magnitud y población afectada y prepara el Informe de Verificación de Elegibilidad. En este informe se concluye si el evento es elegible y se determina, además, el monto máximo de cobertura correspondiente al evento en cuestión de la que podría disponer el país. Similar a la verificación de elegibilidad del terremoto de Ecuador y el huracán María en República Dominicana, el diseño paramétrico del préstamo fue implementado para el paso de los huracanes Eta e Iota en Nicaragua de forma eficiente y contribuyó con el éxito del proyecto, puesto que permitió al Banco determinar las necesidades financieras y los desembolsos asociadas a la emergencia en cuestión de manera rápida, objetiva y transparente.
- *Condiciones especiales previas al primer desembolso por cada evento elegible.* Para que la cobertura correspondiente al evento elegible pueda desembolsarse, es necesario que, entre otras condiciones, el PGIRDN esté siendo ejecutado de forma satisfactoria al Banco.
- *Ejecución.* Los recursos del préstamo deben ser destinados a financiar gastos públicos de carácter extraordinario para la adquisición de bienes o la contratación de obras o servicios que ocurran durante la emergencia. Los gastos elegibles deben ser incurridos y pagados en un período de 180 días calendario a partir de que se haya suscitado un evento elegible, prorrogable por 90 días adicionales, hasta un total de 270 días.
- *Justificación de gastos.* En un plazo de 365 días calendario contados a partir de la fecha de ocurrencia de un evento elegible, el prestatario debe presentar un informe escrito consolidado del uso adecuado de los recursos.
- *Auditoría.* El Banco puede verificar la idoneidad de los gastos declarados como elegibles mediante auditorías externas independientes que podrán realizarse dentro de un plazo de dos años contados a partir de la fecha en que se realice el primer desembolso por cada evento elegible.

Lógica vertical

La consistencia del diseño de la operación con la estrategia institucional del Banco y las necesidades y prioridades de desarrollo es reflejada en la matriz de resultados del proyecto y sintetizada en la Figura 7.

Como se puede observar, el proyecto contempla un único producto que es una cobertura financiera ex ante por US\$186 millones. A diferencia de un préstamo de inversión tradicional, los préstamos otorgados bajo la CCF no incluyen la adquisición de bienes o servicios como productos en su matriz de resultados. Esto se debe a que la naturaleza

³⁶ Teniendo en cuenta que el plazo máximo para solicitar desembolso(s) es de 90 días calendario a partir de la ocurrencia del evento.

contingente de estos proyectos imposibilita conocer, ex ante, los bienes o servicios que se financiarán luego de la ocurrencia de un evento elegible.

La lógica vertical del proyecto indica que una vez ocurrido un evento (potencialmente) elegible, el Banco realiza dos verificaciones importantes: (i) el prestatario solicita al Banco la verificación de la elegibilidad del desastre y el Banco determina la elegibilidad, según tipo de evento, magnitud y población afectada, y calcula el monto máximo de desembolso; y (ii) la implementación del PGIRDN por parte del prestatario debe estar progresando de manera satisfactoria para el Banco³⁷. Luego de estas dos verificaciones, el Banco comunica al país si el evento fue o no elegible, y de serlo, el monto máximo de recursos que puede acceder.

Cabe notar que si bien la cobertura total ex ante para Nicaragua fue de US\$186 millones, el monto desembolsado efectivo depende de varios factores. Primero, el Modelo de Cobertura especifica fórmulas y criterios claros y transparentes, en función de la magnitud del evento y la población afectada, para el cálculo del monto de cobertura máxima elegible (Anexo I del Reglamento Operativo). Segundo, el monto desembolsado depende de la cantidad solicitada por el prestatario. Según el Informe de Verificación de Elegibilidad para Desembolsos, el Banco concluyó que el monto máximo disponible para desembolsar fue de US\$35 millones y el país solicitó al Banco la totalidad de los recursos disponibles.

Siguiendo la cadena causal del proyecto, el resultado (esperado) es **la eficiencia de la cobertura financiera en términos de costo financiero y rapidez en el acceso a los recursos**. En caso de que haya ocurrido un evento elegible y que el país haya solicitado un desembolso, el Banco verifica si los recursos brindados al país para cubrir gastos públicos extraordinarios son eficientes. La eficiencia es medida mediante dos criterios: (i) el costo financiero de los recursos del préstamo, en comparación al costo financiero de la deuda pública comercial externa de largo plazo de Nicaragua al momento de realizar el desembolso; y (ii) la rapidez en el acceso a los recursos, medida como el número de días calendario transcurridos desde la fecha de solicitud de desembolsos enviada por el país al Banco hasta la fecha de disponibilidad de los recursos del préstamo por parte del prestatario.

Finalmente, la cadena causal capturada en la matriz de resultados del proyecto culmina con el indicador de impacto de **“Porcentaje de cobertura de gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales”**. En caso de ocurrir un evento elegible, el indicador de impacto pasaría a medir la cobertura financiera efectiva, es decir, el ratio entre el monto de cobertura efectiva y los gastos públicos realizados durante la emergencia.

A partir de la lógica vertical del proyecto, se desprende que existe un alto grado de consistencia entre el diseño de la operación y la estrategia institucional del Banco y las necesidades y prioridades de desarrollo del país. La cobertura financiera ex ante provista por el proyecto atiende las realidades y necesidades de desarrollo de Nicaragua. Ésta ayuda a mejorar la eficiencia de la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales y amortiguar el impacto sobre las finanzas públicas, al mismo tiempo asegurando que los recursos brindados son costo-eficientes y de rápido acceso. Incluso ante la ausencia de eventos severos o catastróficos, la cobertura es beneficiosa para el país puesto que no

³⁷ Esto queda documentado periódicamente mediante las ayudas memoria de las misiones anuales de verificación de cumplimiento de los indicadores establecidos al efecto entre el país y el Banco.

incurre en costo financiero, lo cual permite al país destinar más recursos del presupuesto público para cubrir eventos no elegibles de mayor frecuencia y de menor impacto.

Figura 7: Lógica vertical del proyecto



Tabla 1. Matriz de resultados (@ aprobación, 60 días después de alcanzar la elegibilidad y @ exit)

Indicadores	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Objetivo General: Amortiguar el impacto que los desastres naturales severos o catastróficos podrían llegar a tener sobre las finanzas públicas.										
Impacto: Amortiguar el impacto de un desastre natural severo o catastrófico en las finanzas públicas de Nicaragua.										
I.1: Cobertura financiera ex ante en relación con el gasto máximo probable durante emergencias por desastres naturales.	%	0,1%	19%	%	0,1%	19%	%	0,1%	74,6%	El monto de la cobertura financiera ex ante desembolsada al país a causa de Eta e Iota fue de US\$76,6 millones (cuadro 4), mientras que los gastos públicos extraordinarios para la respuesta a la emergencia se estimaron en cerca de US\$103 millones ³⁸ , resultando en una cobertura financiera efectiva del 74,6%.
Objetivo Específico: Incrementar la disponibilidad y eficiencia de financiamiento del país para cubrir gastos públicos extraordinarios ocasionados por desastres naturales										
Resultado: Aumento de la cobertura financiera contingente del país para la atención de gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales severos y/o catastróficos.										
R.1: <u>Disponibilidad:</u> Monto total de cobertura financiera disponible del país	Millones de US\$	0	186	Millones de US\$	0	186	Millones de US\$	0	366,5	Incluye el préstamo contingente del Banco bajo la CCF, los préstamos aprobados por el Banco Mundial que contemplan el Componente Contingente de Respuesta a Emergencias (CERC, por sus siglas en inglés), y el límite de cobertura de las pólizas de seguro catastrófico contratadas con el CCRIF (sismos, ciclones tropicales y exceso de lluvia).
R.2: <u>Costo financiero:</u> Diferencial entre la tasa del préstamo BID y de la deuda externa comercial soberana de Nicaragua a largo plazo	Puntos básicos (pbs)	500	≥ 500	pbs	500	≥ 500	Pbs	500	729	Este indicador compara el costo financiero del préstamo BID (A) con el de la deuda externa comercial soberana de Nicaragua a largo plazo (B). El diferencial promedio (B-A) se ubicó por encima de la línea de base y de la meta propuesta. Ver Cuadro 2.
R.3: <u>Rapidez de acceso a recursos:</u> Fecha de solicitud de desembolsos del país al Banco y fecha valor del primer desembolso	Días	90	≤ 20	Días	90	≤ 20	Días	90	3	El país envió una solicitud formal de desembolso al Banco el 21 de diciembre de 2020. El desembolso se hizo efectivo con fecha valor al 23 de diciembre de 2020. Por tanto, el país tuvo acceso a los recursos en el transcurso de 3 días calendario.

Donde: P = Planificado; A = real

³⁸ Información proporcionada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como parte de la ejecución del préstamo.

II.2 Eficacia

En la presente sección se analizará en qué medida el proyecto alcanzó los objetivos y resultados especificados en la matriz de resultados. A su vez, se evaluará la validez de los vínculos anticipados en la lógica vertical del proyecto.

a. Declaración de objetivos

El objetivo del proyecto es amortiguar el impacto que un desastre natural severo o catastrófico podría llegar a tener sobre las finanzas públicas del país, a través de un aumento de la disponibilidad, estabilidad y eficiencia de financiamiento contingente para la atención de las emergencias ocasionadas por este tipo de eventos. Es decir, el objetivo general del proyecto es amortiguar el impacto que un desastre natural severo o catastrófico podría llegar a tener sobre las finanzas públicas del país, y el objetivo específico es aumentar la disponibilidad, estabilidad y eficiencia del financiamiento contingente para la atención de las emergencias ocasionadas por desastres naturales severos o catastróficos

b. Resultados logrados

En esta subsección se desarrollarán los resultados logrados en dos partes. En la primera parte se analizarán los logros alcanzados en función al objetivo general del proyecto (impacto) y al objetivo específico (resultados), basado en la matriz de resultados. En la segunda parte se presentarán los resultados no directamente vinculados a la matriz de resultados.

Resultados alcanzados en función de la matriz de resultados del proyecto

Los resultados alcanzados deben ser analizados en el contexto de que ocurrió un evento elegible y se desembolsó recursos al país. El evento en cuestión fue el paso de los ciclones tropicales Eta e Iota por territorio nicaragüense que gatilló la cobertura del préstamo contingente. La matriz de resultados logrados después de la emergencia suscitada por el evento elegible es presentada en la Tabla 2, la cual sintetiza los principales objetivos y logros de la operación.

A nivel de producto, el proyecto brindó al país una cobertura financiera ex ante disponible por hasta US\$186 millones de financiamiento contingente para la atención de gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales severos o catastróficos, de modo que cumplió con el 100% de los productos propuestos³⁹. Una vez acontecido el evento, el Banco, a solicitud del país, realizó la verificación de elegibilidad acorde a los parámetros y fórmulas especificadas en los Términos y Condiciones de la Cobertura (Modelo de Cobertura)⁴⁰. En vista de la magnitud del evento y la población

³⁹ Dada la naturaleza contingente de este proyecto, cabe hacer una distinción entre “cobertura financiera ex ante disponible” de “recursos disponibles”. El primer término hace referencia a la cobertura ex ante que el préstamo contingente brinda al país para desastres naturales severos o catastróficos. El segundo término, en cambio, hace referencia a los recursos del préstamo contingente que estarán a disposición del país una vez determinada la elegibilidad del evento y sobre todo el monto máximo a desembolsar.

⁴⁰ Debido a la proximidad en el tiempo de la llegada de los ciclones tropicales Eta e Iota a Nicaragua, se aplicó lo establecido en el párrafo 2.2 del Anexo I del Reglamento Operativo, cláusula que determina que cualquier evento o serie de eventos que resulte elegible, será considerado como un sólo evento a efectos de compensación por los subsecuentes 25 días calendario desde la fecha en que haya sido reportado el

afectada, el Banco comunicó al país que el evento fue elegible y que el monto máximo de recursos a disposición del país fue de US\$35 millones. Ante ello, el país optó por solicitar el desembolso de la totalidad de los recursos disponibles (NI-L1163).

En línea con el objetivo, los resultados esperados de esta operación son la disponibilidad de la cobertura financiera ex ante para la atención de gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales severos o catastróficos (indicador R.1), y que dicha cobertura financiera sea eficiente. Desde un punto de vista financiero, la eficiencia de la cobertura del préstamo que permite una oportuna atención de la emergencia se mide en términos del costo y la rapidez en el acceso a estos recursos. Consistentemente, en el Plan de Monitoreo y Evaluación (PME) de la operación la principal cuestión que se evalúa es: (i) si la cobertura provista por el préstamo es costo-eficiente (indicador R.2); y (ii) si es de rápida disponibilidad para atender la emergencia en cuestión (indicador R.3).

Asimismo, para complementar la evaluación de la efectividad financiera a través de los indicadores antes mencionados, se realiza una evaluación reflexiva para valorar la contribución de esta operación al: (i) incremento de la cobertura financiera disponible del país para emergencias por desastres naturales (indicador R.1); y (ii) la cobertura financiera ex ante con que cuenta Nicaragua en relación al gasto máximo esperado para la atención de emergencias por desastres (indicador I.1).

En la matriz de resultados que sintetiza los principales objetivos y logros del presente proyecto (Tabla 2), se observa que se logró el resultado de cobertura financiera disponible eficiente, en términos de costo financiero y rapidez en el acceso a los recursos del financiamiento.

Por un lado, la cobertura provista por el préstamo fue de rápida disponibilidad para atender la emergencia en cuestión, es decir que el proyecto logró la rapidez de acceso a recursos para el prestatario, medida como **el número de días transcurridos desde la fecha de solicitud de desembolso realizada por el país al Banco, hasta la fecha de disponibilidad de los recursos del préstamo por parte del Prestatario**⁴¹ (indicador R.3). En efecto, el 21 de diciembre de 2020 el prestatario solicitó formalmente al Banco un primer desembolso. Este primer desembolso se hizo efectivo el 23 de diciembre de 2020, fecha en que los recursos estuvieron disponibles para el país, proporcionándole la liquidez para llevar a cabo las actividades de respuesta prioritarias identificadas. Por lo tanto, entre la fecha de solicitud del desembolso (21 de diciembre) y la fecha valor del primer desembolso (23 de diciembre) solamente transcurrieron 3 días calendarios, que es considerablemente menor a la meta propuesta de menor o igual a 20 días para este indicador, y representa una tasa de logro de 124%. Como se mencionó anteriormente, la respuesta temprana es crítica para contener y mitigar el impacto de los desastres naturales. La rápida disponibilidad de recursos del préstamo permitió al país llevar a cabo actividades urgentes de asistencia humanitaria y rehabilitación de infraestructura.

comienzo del primero y se tomará el de mayor intensidad en el periodo para la determinación del monto de los recursos disponibles para desembolso.

⁴¹ Esta definición corresponde a lo establecido en la Propuesta del Préstamo NI-X1007 y el correspondiente el Plan de Monitoreo y Evaluación.

Tabla 2: Matriz de resultados logrados

Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Impacto: Amortiguar el impacto de un desastre natural severo o catastrófico en las finanzas públicas de Nicaragua							
I.1: Cobertura financiera ex ante en relación con el gasto máximo posible durante emergencias por desastres naturales.	%	0,1%	2013	P P(a) A	19% 19% 74,6%	394%	Información provista por MHCP al BID.
Resultado: Disponibilidad y Estabilidad: Aumento de la cobertura financiera contingente del país para la atención de gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales severos y/o catastróficos							
R.1: Disponibilidad: Monto total de cobertura financiera disponible del país	Millones de US\$	0	2013	P P(a) A	186 186 366,5	197%	Incluye el préstamo contingente de la CCF del BID, los préstamos aprobados por el Banco Mundial que contemplan el componente CERC y el límite de cobertura de las pólizas de seguro paramétrico del CCRIF.
Resultado: Eficiencia: Cobertura disponible eficiente, en términos de costo financiero y rapidez en el acceso a los recursos del financiamiento							
R.2: Costo financiero: Diferencial entre los spreads sobre la LIBOR del préstamo BID y de la deuda externa comercial soberana de Nicaragua a largo plazo	Puntos básicos	500	2013	P P(a) A	≥ 500 ≥ 500 729	100%	Costo financiero del préstamo BID y alternativa comparable según información reportada por el Departamento de Finanzas del BID.
R.3: Rapidez de acceso a recursos: Fecha de solicitud formal de desembolsos al Banco y la fecha de disponibilidad de los recursos por parte del país	Días	90	2020	P P(a) A	≤ 20 ≤ 20 3	124%	Información de ejecución del préstamo.
Producto: Financiamiento contingente del Banco para atención de gastos públicos extraordinarios durante emergencias causadas por desastres naturales severos o catastróficos.							
Cobertura financiera disponible (NI-X1007)	Millones de US\$	0	2020	P P(a) A	186 186 186	100%	Información de ejecución del préstamo.
Cobertura financiera desembolsada (NI-L1163)	Millones de US\$	0	2020	P P(a) A	35 35 35	100%	Información de ejecución del préstamo.

Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real

Con el fin de salvaguardar el uso adecuado de los recursos del préstamo, el Reglamento Operativo actualizado estableció un límite de hasta 35% de los recursos disponibles para el evento por cada desembolso bajo la modalidad de anticipo, y que, para solicitar los subsecuentes desembolsos, el OE debía finalizar la contratación de una firma auditora para el aseguramiento razonable, y la rendición de cuentas al Banco por al menos el 80% de los saldos sin justificar. Consecuentemente, el primer desembolso fue por el 35% del monto disponible, US\$12,25 millones, y los dos subsiguientes desembolsos fueron realizados el 20 de mayo y el 8 de octubre de 2021 por US\$12,25 millones y US\$10,5 millones, respectivamente.

Cabe notar también que, antes del desembolso de los recursos, el Banco realizó un trabajo previo para determinar la elegibilidad del evento. El país envió al Banco una solicitud de verificación de elegibilidad del evento el 11 de noviembre de 2020. El Banco respondió rápidamente a dicha solicitud y emitió un informe de verificación de elegibilidad del evento el 17 de noviembre de 2020 determinando que, en base a la metodología descrita en el Anexo I del Reglamento Operativo del préstamo (Términos y Condiciones de la Cobertura), el evento era elegible y que el país podía acceder hasta el monto máximo de US\$35 millones. Con esto, aun si se considerase este tiempo de respuesta del Banco al país en la contabilización de rapidez del acceso a recursos medida por el indicador R.3, el proyecto alcanzaría un resultado por debajo de la meta prevista.

Por otro lado, se cumplió con la meta de proporcionar al país una cobertura financiera costo-eficiente. Es decir que, al acceder a los recursos del préstamo contingente en lugar de otras fuentes alternativas como la emisión de deuda soberana en el mercado internacional, el país percibió un ahorro financiero por menores costos de financiamiento. Este indicador de resultado es medido como **el diferencial entre el costo financiero del préstamo BID**, representado por la tasa de interés (A), **y el costo financiero de la alternativa de emitir deuda externa comercial soberana en el mercado internacional**, reflejado en el rendimiento de los bonos soberanos de Nicaragua a largo plazo (B) (indicador R.2)⁴². Como Nicaragua no tiene ninguna emisión de bonos reciente en el mercado internacional, se realizó una estimación utilizando el spread promedio de países de la región que tengan el mismo grado de calificación (B3 según Moody's), según se prevé en la Matriz de Resultados de la operación ante la inexistencia de una emisión vigente del país. Para ello, se analizó el comportamiento de los rendimientos de bonos en la región durante la pandemia y la evolución de las calificaciones crediticias al momento de desembolso del préstamo contingente (diciembre 2020). Se consideró que el promedio de los rendimientos de bonos de Costa Rica (B2) y El Salvador (B3 hasta julio de 2021 y Caa1 hasta octubre de 2021, fecha del último desembolso) refleja una estimación adecuada para los efectos de la estimación del costo de una alternativa de financiamiento del país.

En cuanto al diferencial del costo financiero entre ambos instrumentos (B-A), como se puede observar en el Cuadro 2, este se ubicó por encima de la línea de base y meta propuesta de 500 puntos básicos (pbs) en los tres desembolsos. Los resultados obtenidos de esta aproximación son consistentes, en promedio, con la prima de riesgo país para Nicaragua estimada en 643 pbs⁴³, bajo el entendido de que la tasa BID (A) correspondería

⁴² La comprobación de este menor costo se efectúa comparando el spread de los recursos proporcionados por esta operación al momento de efectivizarse cada desembolso, frente al de los valores de largo plazo de deuda comercial externa soberana de Nicaragua prevaleciente a esa misma fecha en los mercados secundarios internacionales.

⁴³ [Country Default Spreads and Risk Premiums](#), Damodaran, A. Stern School of Business, NYU, 2022.

a una calificación de riesgo Aaa. Por lo tanto, los recursos proporcionados a través de la cobertura financiera del proyecto fueron costo-eficientes para el país.

Cuadro 2: Costo financiero del préstamo BID y alternativa comparable

Desembolso	Fecha	Monto (US\$ millón)	Tasa BID (pbs)			Rendimiento bono**** (pbs) (B)	Diferencia (B-A)
			CO regular *	CO concesional**	Total (A)***		
1	23/12/2020	12,25	112	25	55	772	717
2	20/05/2021	12,25	122	25	59	655	596
3	8/10/2021	10,5	120	25	58	956	898
Promedio ponderado			118	25	58	786	729

* Cargos actuales e históricos de los préstamos del Capital Ordinario (CO) regular del BID.

** Cargos actuales e históricos de los préstamos del CO concesional.

*** Tasa del préstamo BID aplicable a Nicaragua según nivel de concesionalidad asignado (65%CO concesional).

**** Rendimiento promedio mensual de bonos soberanos de países comparables (Costa Rica y El Salvador).

En adición a la evaluación de la efectividad financiera de la cobertura del préstamo de la CCF, se observó también que el proyecto contribuyó significativamente en el incremento de la **cobertura financiera contingente del país para la atención de gastos públicos extraordinarios durante emergencias por desastres naturales severos y/o catastróficos**. Esta contribución quedó evidenciada en el primer indicador de resultados (indicador R.1), el cual cuantifica el monto total de los recursos disponibles del país en el caso de materializarse una emergencia por desastres naturales. Este indicador tenía un valor de línea de base de US\$0 puesto que el país no tenía ninguna cobertura financiera contratada, y una meta propuesta de US\$186 millones, reflejando la cobertura del proyecto. Como se puede observar en el Cuadro 3, el país logró disponer de aproximadamente US\$366,5 millones de cobertura financiera contratada a través del préstamo contingente de la CCF del Banco, las pólizas de seguro paramétrico contratadas a la Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe (el CCRIF SPC)⁴⁴, y el monto de los préstamos aprobados por el Banco Mundial que incorporan el Componente de Respuesta a Emergencias de Contingencia (CERC).⁴⁵

Cuadro 3: Cobertura financiera ex ante para emergencias por desastres naturales

Fuente	Línea de base 2013	Ocurrencia del evento 2020	Detalles
BID	0	US\$186 millones	Se refiere al monto de la cobertura del préstamo contingente de la CCF.
Banco Mundial	0	US\$90,9 millones	Préstamos que incluyen componente CERC (P160359 , P163531 , P165467).
CCRIF SPC	0	US\$89,6 millones	Póliza de seguro para sismos, ciclones tropicales y exceso de precipitaciones.
Total	0	US\$366,5 millones	

Fuente: cálculos propios basados en información del BID, Banco Mundial y CCRIF SPC.

⁴⁴ La Facilidad se reestructuró en una sociedad de cartera segregada (CCRIF SPC) para facilitar la expansión a nuevos productos y áreas geográficas.

⁴⁵ El CERC no tiene un monto preasignado en los préstamos aprobados por el BM que incorporan este componente, sino que se reasignan los recursos cuando el país prestatario enfrenta una emergencia. Debido a la naturaleza dinámica de la ejecución de la cartera de préstamos, los recursos disponibles que podrían ser reasignados al CERC a través de dichos préstamos son variables. Para la estimación del indicador, se consideraron los montos disponibles de dichos préstamos publicados en el último reporte de monitoreo publicado por el BM antes de la ocurrencia del evento (junio de 2020).

Por último, la lógica vertical capturada en la matriz de resultados del proyecto culmina con el indicador de impacto que busca amortiguar el impacto de un desastre natural severo o catastrófico en las finanzas públicas de Nicaragua. Para medir la contribución del proyecto, el indicador mide la **cobertura financiera ex ante con que cuenta Nicaragua como porcentaje del gasto máximo esperado para la atención de emergencias por desastres** (I.1). Para esta estimación, debido a que se materializó la ocurrencia de un evento elegible, el indicador de impacto mide la cobertura financiera efectiva, es decir, el ratio entre: el monto de cobertura efectiva que se desembolsó al país, US\$76,6 millones que se presentan en el Cuadro 4; y los gastos públicos extraordinarios realizados para la respuesta inmediata a la emergencia y la rehabilitación temporal de infraestructura pública que, según información proporcionada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), alcanzaron a US\$102,7 millones.

Cuadro 4: Cobertura financiera desembolsada para la emergencia por Eta e Iota*

Fuente	Monto desembolsado	Detalles
BID	US\$35 millones	Monto desembolsado de la cobertura del préstamo contingente de la CCF.
Banco Mundial	US\$11 millones	Recursos desembolsados bajo el componente CERC del préstamo P163531 .
CCRIF SPC	US\$30,6 millones	Pago de las pólizas de seguro catastrófico para ciclones tropicales y de exceso de precipitaciones.
Total	US\$76,6 millones	

Fuente: Información del BID, Banco Mundial y CCRIF SPC.

Finalmente, en vista del cumplimiento satisfactorio de los productos, y la superación de las metas a nivel de resultado e impacto, se concluye que el proyecto contribuyó de manera significativa a los objetivos general y específico.

Logros alcanzados no relacionados a la matriz de resultados

Eta e Iota golpearon directamente a los departamentos con mayor vulnerabilidad a fenómenos meteorológicos, la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN), que está poblada en gran parte por grupos indígenas (al menos el 22% de la población total). Las condiciones de vida en esta región se vieron afectadas por los huracanes, ya que más del 34% de la población vive en una pobreza multidimensional. En este contexto, el apoyo del Banco a través de la CCF fue relevante para la asistencia humanitaria de la población afectada, que incluyó consideraciones para la atención de grupos vulnerables, especialmente niñas, niños y población indígena. A través del préstamo contingente, también se apoyó la rehabilitación temporal de infraestructura que permitió reestablecer los servicios de electricidad y la conectividad vial de esta zona con el resto del país. Al respecto, se presentan más adelante los principales resultados obtenidos en los sectores priorizados para el financiamiento de la CCF; a saber, transporte, energía y asistencia humanitaria⁴⁶.

Adicionalmente, es importante notar que la implementación de la CCF en Nicaragua generó un impacto positivo en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, se demostraron las ventajas de este instrumento contingente al contribuir con la estrategia de planificación financiera del Gobierno frente a eventos de magnitud catastrófica. De tener una estrategia históricamente reactiva en materia financiera, caracterizada por

⁴⁶ Ver [Lista de Gastos Priorizados](#).

buscar financiamiento y asistencia internacional con posterioridad a la ocurrencia de un desastre, se evidenció que una estrategia preventiva, basada en la planificación y la contratación de financiamiento ex ante permite una importante mejora de la gestión de la emergencia, reducción en los tiempos de respuesta para la población afectada, y mayor control en la etapa de rehabilitación, entre otros aspectos. En segundo lugar, se demostró la eficiencia de la implementación del diseño paramétrico del préstamo de la CCF, al capturar correctamente la relación entre la intensidad de los huracanes ETA e IOTA y la necesidad del país para el financiamiento de gastos públicos extraordinarios que éstos generaron. Es decir, los parámetros preestablecidos hicieron posible de forma rápida y objetiva la estimación de población afectada para determinar la elegibilidad del evento y asimismo calcular el monto máximo de desembolso, eliminando la discrecionalidad. En tercer lugar, se estableció una estrategia de acompañamiento multisectorial y de apoyo fiduciario al Gobierno para proporcionar asesoramiento técnico adecuado y oportuno al país y, al mismo tiempo, asegurar la ejecución eficiente de los recursos desembolsados.

Transporte

Como se mencionó anteriormente, la afectación del evento se materializó en uno de los departamentos más vulnerables a desastres naturales y con altos índices de pobreza, La RACCN es además uno de los departamentos más extensos de Nicaragua, con baja densidad poblacional, y más alejados de la capital, Managua. Según información del Gobierno de Nicaragua, se estimaron daños totales a la infraestructura vial por \$312,82 millones a causa de los huracanes. Esta estimación incluía carreteras, caminos y puentes, de los cuales \$135,45 millones correspondían a daños causados por efecto de Eta y \$177,37 millones por Iota. De los daños totales a la infraestructura vial, el 55% correspondía a daños en puentes (\$173,53 millones)⁴⁷.

Ante estos impactos, el país destinó una inversión de US\$ 17,56 millones para rehabilitar puentes y cajas puentes priorizados de la red vial distribuidos en tres tramos viales de gran importancia para el tráfico y la conectividad de la RACCN: Waslala – Siuna, Suina – Rosita – Puerto Cabezas y Empalme Alamikamba – Alamikamba.

⁴⁷ Según informe preliminar de cuantificación de daños, pérdidas y necesidades del Gobierno de Nicaragua del 24 de nov de 2020, la red vial y el transporte terrestre afectados incluyeron 1,975 km de caminos de macadán, 1,750 km de carreteras, 2,644 km de caminos rurales destruidos, 2,245 km de caminos rurales semidestruidos, más de 106 puentes y 2 muelles afectados.

Figura 8: Ramal vial de la RACCN en el que se ubican las obras rehabilitadas



Fuente: Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI)

Con el objetivo de garantizar el tránsito permanente y seguro en los tramos priorizados de la red vial, se rehabilitaron 17 obras de drenaje mayor con longitudes de 15 a 40 metros para un total de 357 metros intervenidos. De esta manera, se restableció la conectividad vial de un corredor de 311 km de zonas productivas de la Costa Caribe Norte con el resto del país, beneficiando directamente a más de 250 mil habitantes afectados por los huracanes e indirectamente a los 500 mil habitantes de toda la Costa Caribe Norte.

Cuadro 5: Metros de puentes y cajas puente rehabilitados por tramo.

Obra de rehabilitación	Cantidades	Tramos
Rehabilitación Puente El Kusuli	40 metros	Waslala - Siuna
Rehabilitación Puente Río Zínica	40 metros	Waslala - Siuna
Rehabilitación Puente El Jicaral	15 metros	Waslala - Siuna
Rehabilitación Puente Las Lajas	15 metros	Waslala - Siuna
Rehabilitación Puente Puerto Viejo	15 metros	Waslala - Siuna
Rehabilitación Puente Aguas Calientes	25 metros	Siuna - Rosita - Puerto Cabeza (Bilwi)
Rehabilitación Puente El Guayabo	25 metros	Siuna - Rosita - Puerto Cabeza (Bilwi)
Rehabilitación Puente El Porvenir	25 metros	Siuna - Rosita - Puerto Cabeza (Bilwi)
Rehabilitación Puente Guaba	15 metros	Siuna - Rosita - Puerto Cabeza (Bilwi)
Rehabilitación Puente El Bajeno	15 metros	Siuna - Rosita - Puerto Cabeza (Bilwi)
Rehabilitación Puente Oro Fino No. 1	15 metros	Siuna - Rosita - Puerto Cabeza (Bilwi)
Rehabilitación Puente Oro Fino No. 2	15 metros	Siuna - Rosita - Puerto Cabeza (Bilwi)
Rehabilitación Puente San Rafael	20 metros	Siuna - Rosita - Puerto Cabeza (Bilwi)
Rehabilitación Caja Puente #1 Kuhu Awala	30 metros	Empalme Alamikamba - Alamikamba
Rehabilitación Caja Puente #2 El Susto	10 metros	Empalme Alamikamba - Alamikamba
Rehabilitación Caja Puente #3 El Limón	22 metros	Empalme Alamikamba - Alamikamba
Rehabilitación Caja Puente #4 El Quemado	15 metros	Empalme Alamikamba - Alamikamba

Fuente: Ministerio de Transporte e Infraestructura

La estrategia de ejecución incluyó el uso de recursos disponibles en la zona afectada de contratos, equipo y logística de rehabilitación vial, la supervisión y fiscalización realizada por el consorcio Rocher–Edicro, la Auditoría de Aseguramiento Razonable de los recursos financiados por la CCF realizada por la firma Price Waterhouse Coopers, y la asistencia y seguimiento técnico del Banco reforzada con apoyo de consultores especializados que fueron contratados con fondos de cooperación técnica del Banco (NI-T1289). Estas medidas de ejecución permitieron que las obras de rehabilitación se concluyeran en un plazo de 150 días y que el cumplimiento de los criterios de elegibilidad fuera debidamente verificado y documentado⁴⁸.

Finalmente, es importante señalar que se estableció una estrategia para asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por la cual: (i) se financió únicamente la rehabilitación de 17 puentes pequeños (en promedio de 20 metros de longitud), que no requerían la adquisición de terrenos adicionales; (ii) la rehabilitación se realizó en el lugar donde estaban los puentes destruidos y así dentro de la servidumbre existente se logró evitar impactos negativos ambientales o sociales, tal como desplazamiento físico o económico; (iii) no se construyeron accesos temporales; (iv) se implementaron frentes de obra que minimizaron transporte y movimientos de tierras; (v) se ejecutó el 100% de las rehabilitaciones en la época seca para no interrumpir en ningún momento el flujo de bienes/personas durante su construcción; y (vi) se realizó un estrecho seguimiento y participación de especialistas socioambientales, tanto de la firma contratista como de la firma supervisora contratadas, y con especialistas de la Unidad de Gestión Ambiental del Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI).

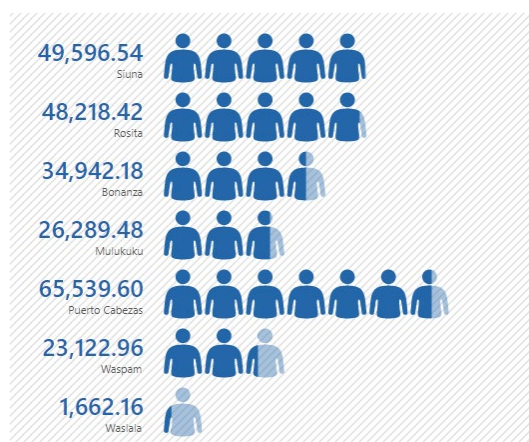
Energía

Los huracanes también provocaron serios daños al sector eléctrico en gran parte del país, especialmente en la región norte del Caribe. Los principales daños a la infraestructura eléctrica en las redes eléctricas de media y baja tensión fueron: roturas de líneas, caídas de postes y desprendimientos de transformadores de distribución, que dejaron muchas zonas sin servicio.

La inversión priorizada fue de US\$12,38 millones que fueron implementados por la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (ENATREL), a través de una estrategia que permitió beneficiar a casi 250.000 habitantes en dos fases complementarias.

⁴⁸ Con el apoyo del MTI y la coordinación del equipo técnico del Banco, el supervisor presentó avances semanales del avance de las intervenciones, permitiendo anticipar decisiones técnicas, de programación y elegibilidad que fueron claves en los resultados obtenidos.

Figura 9: Población de la RACCN beneficiada por la rehabilitación del sector eléctrico



Fuente: ENATREL

Durante la primera fase se rehabilitaron 270,5 km de líneas de distribución y se dio prioridad a las zonas más vulnerables, es decir, las zonas rurales de Bilwi (Puerto Cabezas), Waspán, Bonanza, Mulukukú, Siuna y Rosita, todos municipios de la RACCN. Para ello, se financiaron dos rubros: el primer rubro compuesto por materiales, equipos y suministros para el Programa Nacional de Electrificación Sostenible y Energías Renovables – PNESER y la Dirección de Operación de Sistemas Aislados – DOSA, que facilitó el uso de los materiales destinados a mantenimiento y proyectos; y el segundo rubro compuesto por todos aquellos gastos en los que se incurrió para los servicios de mantenimiento, viáticos, combustible, transporte, etc.

Durante la segunda fase, se rehabilitaron 276 km de líneas de distribución de la red eléctrica interna en Bilwi, Waspam, Mulukukú y el Triángulo Minero, conformado por Bonanza, Siuna y Rosita, y las líneas primarias y secundarias de las comunidades Boca de Piedra, Sofana y Waslala, localizadas en el municipio de Waslala. Al igual que para el primer componente, las obras incluyeron rehabilitación de postes, conductores, transformadores, luminarias públicas, y todos los accesorios necesarios según la normativa eléctrica vigente.

Figura 10: Tramos de red rehabilitados en la RACNN



Fuente: ENATREL

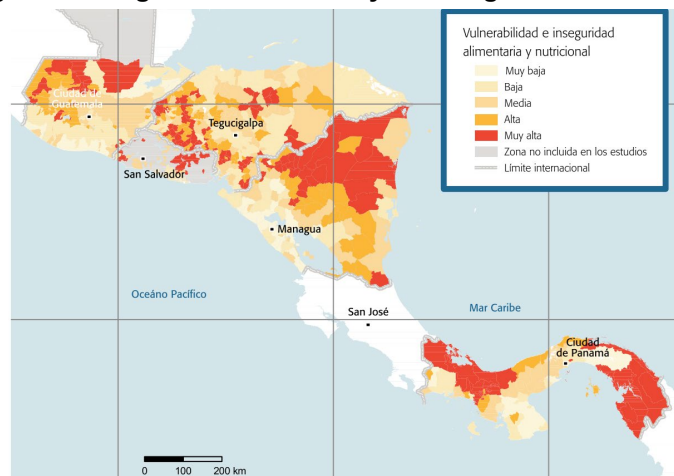
En cuanto a la ejecución de las obras de rehabilitación, se contrató a proveedores de ENATREL que cuentan con la experiencia y los recursos tanto humanos como técnicos necesarios que garantizaron la calidad requerida, el cumplimiento de plazos y precios competitivos. Por ejemplo, se realizó la contratación de las empresas suficientes para contar con el trabajo simultáneo de más de 30 cuadrillas, conformada por 10 personas cada una. Es decir, más de 300 personas trabajaron en paralelo en distintos puntos del Caribe de Nicaragua para restablecer prontamente el servicio eléctrico a la población.

Adicionalmente, se realizó la contratación de DECON International GmbH quien realizó la consultoría de Revisión Técnica de Verificación de las Obras y la firma Price Waterhouse Coopers que realizó la Auditoría de Aseguramiento Razonable del préstamo del Banco. Estas contrataciones, sumadas al seguimiento técnico del Banco, permitieron que las obras de rehabilitación se concluyan oportunamente y el cumplimiento de los criterios de elegibilidad sea debidamente verificado y documentado. Todas las instalaciones y rehabilitaciones de obras eléctricas se realizaron bajo la Norma ENEL 1998, aplicada a redes de media tensión 7.6/13.2 KV y 14.4/24.9, y redes de baja tensión en poste redondo de concreto.

Asistencia Humanitaria

Los desastres tienen impacto en las diversas dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso y consumo o utilización de los alimentos. El grado de afectación depende, además de la magnitud, duración y severidad del desastre, en la capacidad de respuesta de las familias afectadas. En Centroamérica, diversos factores de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria han sido asociados a las mayores pérdidas por los desastres. Según las Evaluaciones de Seguridad Alimentaria en Emergencias llevadas a cabo por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), las poblaciones que sufren más de esta problemática son las más pobres, que tienen medios de vida más frágiles, además de peores condiciones de salud y nutrición⁴⁹. Así es que las zonas donde habitan las mayores comunidades indígenas de Nicaragua han sido identificadas como algunas de las de mayor inseguridad alimentaria en Centroamérica.

Figura 11. Hogares vulnerables y en inseguridad alimentaria



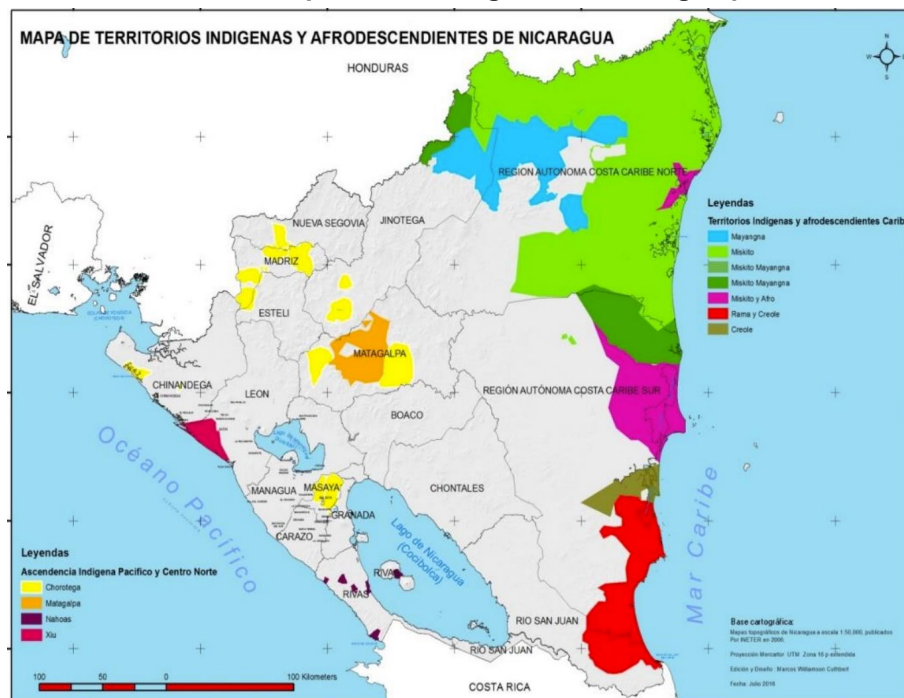
Fuente: PMA

⁴⁹ Diez años después del Huracán Mitch: Panorama de la tendencia de la Gestión del Riesgo del Desastre en Centroamérica. Cap. 3.2: [Seguridad alimentaria y nutrición](#). Grupo REDLAC, 2008.

En cuanto al impacto de los huracanes Eta e Iota, en las áreas más afectadas predominan la población indígena miskitu (Figura 5). Los Miskitu mantienen su propia lengua, costumbres, forma de organización y sus propias modalidades de producción agrícola y pecuaria. Practican una economía de subsistencia, basada principalmente en el cultivo de granos básicos, cacao, musáceas, ganadería y otras especies.

Debido a que la agricultura cumple un rol central como medio de vida de las familias afectadas en la RACCN, es importante considerar también que el evento coincidió con un período del ciclo agrícola que es de especial necesidad y carga para los hogares, puesto que se encontraban durante la temporada de siembra conocida como la “primera” marcada tradicionalmente por escasez y exacerbada por la emergencia y la pandemia, causando un impacto devastador para la próxima cosecha. El paso de los huracanes Eta e Iota, además de destruir miles de hectáreas de cultivos, acabó con el ganado, ambos una fuente fundamental de sustento y seguridad alimentaria para muchas familias que ya enfrentaban dificultades económicas debido a la pandemia del COVID-19 y niveles de pobreza preexistentes. De esta manera, se generó pérdidas en las reservas de alimentos y ocasionó mayor escasez y especial necesidad en las familias afectadas que dependen de la actividad agropecuaria y pesquera.

Figura 12. Distribución de la población indígena de Nicaragua por identidad étnica



Fuente: Marco de Planificación de Pueblos Indígenas. Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales.

Ante esta situación, la asignación de US\$5 millones del financiamiento del préstamo contingente para asegurar la disponibilidad de alimentos y la seguridad alimentaria de las poblaciones más afectadas por los huracanes Eta e Iota fue clave. Este monto permitió, a través del Programa Mundial de Alimentos, cubrir los requerimientos kilo calóricos de 197.875 niños y niñas (1.417,84 TM de alimentos) en 2.430 centros de la RACCN, Jinotega y Nueva Segovia, durante un periodo de tres meses a partir de junio de 2021, a través del refuerzo a la merienda escolar.

Figura 13: Regiones beneficiadas por el componente de asistencia alimentaria.



Fuente: PMA

Adicionalmente se financió la compra y entrega de 1.380,14 TM de alimentos en raciones para llevar a casa para 204.127 personas. Esta entrega permitió a las familias cubrir sus necesidades alimentarias con alimentos nutritivos.

Figura 14: Población total beneficiada con asistencia alimentaria.



Fuente: PMA

Los paquetes de raciones de alimentos fueron diseñados en base a las necesidades alimentarias de la población y prácticas alimenticias que predominan en las zonas de intervención para garantizar su aceptación en las comunidades. A través del monitoreo cualitativo realizado, se constató una valoración muy positiva por parte de los protagonistas que recibieron paquetes de alimentos, los cuales indican satisfacción con los alimentos recibidos durante el periodo de escasez aguda.

Además, como parte del proyecto, se impartió charlas informativas de fortalecimiento de capacidades a 604 madres y padres (67% mujeres) que preparan el refuerzo del Programa Integral de Nutrición Escolar y a integrantes de los Comités de Alimentación Escolar (CAE) en 256 centros educativos. Además, se impartieron capacitaciones a 210 funcionarios del personal de Ministerio de Educación (51% mujeres), incluyendo directores, profesores y técnicos. Los temas abordados en estas charlas incluyeron las condiciones adecuadas de almacenamiento de los alimentos, limpieza periódica, revisión de incidencia de plagas, alimentos estibados por producto y volteo de sacos para prevenir

daños por humedad, manejo del cuaderno de registro, y cálculo de raciones por producto. A lo largo del proyecto, también se acompañó la distribución de alimentos con afiches informativos en español y miskito, facilitando la comprensión de la información proporcionada para poblaciones indígenas.

En adición a las compras de los alimentos, también se realizó la entrega de utensilios de cocina y vajilla, así como mobiliario básico escolar (pupitres, sillas y mesas de comedor), que fueron dañados y/o perdidos a causa del evento. El acceso a utensilios de cocina y vajilla aseguran que los niños y las niñas puedan consumir sus alimentos de una manera segura y digna.

Finalmente, cabe notar que para la ejecución de estas actividades se firmó un convenio con el PMA que permitió una rápida y eficiente implementación a través del Programa Integral de Merienda Escolar, considerando el despliegue logístico, coordinación y experiencia ya existentes en la zona afectada. Además, mediante este convenio, se garantizó la disponibilidad de productos para la distribución, el balance nutricional adecuado y el fortalecimiento de capacidades tomando en cuenta las necesidades y costumbres de los beneficiarios en el territorio.

Logros alcanzados relacionados a la implementación del PGIRDN

Durante el período de cobertura del préstamo NI-X1007, iniciado en 2014 y vigente hasta marzo de 2024, el país ha logrado avances importantes en materia de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GRD) a través del seguimiento y cumplimiento de los hitos establecidos al efecto en el Plan de Gestión Integral de Riesgos de Desastres Naturales (PGIRDN) que acompaña a la operación.

El PGIRDN de NI-X1007 incluye metas y actividades en cinco dimensiones de la GRD: (i) Gobernabilidad en gestión de riesgos de desastres; (ii) Identificación del riesgo; (iii) Reducción del riesgo; (iv) Manejo de desastres (preparación para casos de emergencia); y (v) Protección financiera y transferencia de riesgo. Los avances alcanzados en cada una de estas dimensiones se desarrollan a continuación.

1. Gobernabilidad en gestión de riesgos de desastres

En esta materia, el Gobierno de Nicaragua dispuso como metas: (i) la mejora de la gobernanza para una efectiva gestión del riesgo; y (ii) el establecimiento del sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la efectividad de acciones de GRD.

En lo que respecta a la primera meta, el país avanzó en la aprobación de la Política Nacional sobre Gestión Integral del Riesgo de Desastres, la elaboración del Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas de Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP), la elaboración de un Plan Estratégico para avanzar en temas de gobernabilidad y políticas públicas en GRD y la actualización del Plan Nacional de Respuesta. El país avanzó también en la elaboración de planes municipales de GRD para 12 municipios. Asimismo, Nicaragua avanzó en el desarrollo de procesos de capacitación para la implementación de dichos planes, así como en la elaboración de una guía para la actualización de los planes municipales,

En cuanto a la segunda meta, el país desarrolló y logró el pleno funcionamiento de la [Plataforma Nacional de Gestión Integral del Riesgo](#).

2. Identificación del riesgo

En la dimensión de identificación del riesgo, el gobierno estableció como meta la generación y transferencia de conocimiento sobre esta materia hacia instituciones públicas y el sector académico. En ese sentido, el país avanzó en el desarrollo de estudios de amenaza volcánica, estudios de costo-beneficio de obras de mitigación del riesgo, y el despliegue de programas de capacitación para técnicos de las instituciones del Estado que sirven de apoyo al Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED) en estas materias.

3. Reducción del riesgo

En cuanto a reducción del riesgo, el Gobierno de Nicaragua se propuso como meta la implementación apropiada de infraestructura para la reducción de pérdidas por desastres. Los avances del país incluyen la producción de un informe de diagnóstico sobre el avance de las infraestructuras necesarias para la reducción del riesgo de desastres (Informe Ruta Crítica), la actualización del Reglamento Nacional de la Construcción validado por profesionales y especialistas del ramo de la construcción y la realización de talleres de divulgación del mismo, y el avance en el desarrollo de estudios sísmicos (Norma Sísmica para Nicaragua – Fase II).

4. Manejo de desastres

En esta materia, el gobierno dispuso la meta de establecer un Marco de Recuperación (rehabilitación y reconstrucción) para sectores clave en el manejo de desastres. El país ha avanzado en áreas tales como la elaboración del documento marco y las guías para recuperación correspondientes para municipios, la adaptación del componente de “Evaluaciones rápidas” del formato EDAN (evaluación de daños y análisis de necesidades) y la producción de instructivos para uso del personal técnico de las instituciones de primera respuesta del SINAPRED, la elaboración de planes de respuesta ante erupciones volcánicas y su socialización en comunidades vulnerables, y la producción, en conjunto con instituciones académicas, de un formato de evaluación estructural de daños post sismos en edificios públicos y privados, validado por la Comisión de Infraestructura del Ministerio de Transporte e Infraestructura.

5. Protección financiera y transferencia de riesgo

En lo que corresponde a protección financiera y transferencia de riesgo, las metas establecidas por el Gobierno de Nicaragua incluyen la estructuración de coberturas financieras ex ante y el diseño de una estrategia financiera para la gestión de riesgos de desastres. Los avances logrados por el país en esta materia hasta la fecha incluyen la contratación en 2014 del préstamo contingente NI-X1007 con el BID por US\$186 millones (vigente hasta marzo de 2024), la incorporación del componente CERC en préstamos con el Banco Mundial (a través de lo cual el país recibió desembolsos por US\$11 millones por los huracanes Eta e Iota), y la contratación continua de pólizas de seguros para la transferencia de riesgos de terremotos, ciclones tropicales y exceso de lluvias con la CCRIF SPC desde 2015 hasta la actualidad (producto de lo cual en 2020 el país recibió US\$30,6 millones de dólares por la ocurrencia de los huracanes Eta e Iota). Por otro lado, Nicaragua logró la creación de un clasificador de gasto público para integrar el gasto destinado a cambio climático, la gestión del riesgo de desastres y la gestión ambiental dentro del Presupuesto Nacional de la República. El uso de este clasificador presupuestal ha sido institucionalizado y está en pleno uso. En la actualidad el gobierno está trabajando en la evaluación del uso del clasificador por parte de las instituciones de gobierno.

c. Análisis contrafactual

En general, las evaluaciones de impacto son factibles para proyectos u operaciones que tienen los siguientes elementos: (i) criterios claros de focalización y de elegibilidad a nivel de comunidades, hogares, empresas, o individuos, y un horizonte temporal claro del proyecto y sus actividades; (ii) un presupuesto claro; y (iii) una definición clara del grupo de tratamiento y control, así como de los resultados e impactos esperados. Para dichos proyectos es factible diseñar una evaluación de impacto prospectiva o retrospectiva, usando métodos experimentales o cuasi experimentales, ya que se podría definir, ex ante o ex post, un grupo de beneficiarios y un grupo de unidades elegibles que no reciben el tratamiento, pero que pueden servir de grupo de comparación (controles).

Debido a la condición contingente de los préstamos otorgados bajo la CCF, es imposible diseñar una evaluación de impacto prospectiva. La unidad de tratamiento (beneficiarios) no puede ser definida ex ante, ni tampoco el momento en que se realizará la intervención durante el periodo de cobertura. Asimismo, tal como se indicó en anteriores informes de PCR de préstamos contingentes desembolsados (EC-X1014, EC-L1216; DR-X1003, DR-L1125), no es posible comparar situaciones entre países ni fenómenos, puesto que cada desastre natural se manifiesta de forma única e irrepetible. La comparación debe centrarse en las diferentes formas de enfrentar financieramente la emergencia por un desastre natural, y las ventajas que se obtienen al contar con una cobertura financiera ex ante. Por lo tanto, el contrafactual en este caso sería que el país hubiese optado por otra alternativa de financiamiento de sus gastos. Como se demostró en la subsección anterior, la cobertura financiera provista por el Banco fue claramente eficiente en términos del costo y la rapidez en el acceso a los recursos.

d. Resultados imprevistos

Durante la ejecución del préstamo contingente, se evidenciaron los siguientes resultados imprevistos:

En el sector transporte, además de los 17 puentes elegibles dentro de esta operación, el Banco apoyó la supervisión técnica de 6 puentes que se rehabilitaron con fondos del Gobierno de Nicaragua. Esto constituyó un aporte técnico adicional al sector de transporte para una respuesta rápida a la emergencia. Además, conforme a la información proporcionada por el MHCP, pobladores de la zona beneficiada por las rehabilitaciones viales, principalmente agricultores, transportistas y ganaderos, han manifestado una importante disminución en los costos e incremento de la seguridad de personas y vehículos.

En energía, la confirmación del financiamiento de esta operación permitió a ENATREL aprovechar rápidamente la existencia de inventarios del Programa Nacional de Electrificación Sostenible y Energías Renovables (PNESER) y de los materiales destinados a mantenimiento y proyectos almacenados por la Dirección de Operación de Sistemas Aislados.

En el caso de la respuesta humanitaria, además de la provisión de alimentos y utensilios a las escuelas, se pudo aprovechar el despliegue del Programa de Merienda Escolar del PMA para capacitar a padres de familia y profesores en temas de nutrición e higiene alimentaria, lo cual permitió que los alimentos fueran aprovechados de mejor manera.

II.3 Eficiencia

En esta sección referida a la eficiencia de la intervención del Banco, se presenta la aplicación de una metodología de costo-efectividad para evaluar la eficiencia de la operación que, según se indica también en el PME, es la metodología de evaluación ex post más apropiada dada la naturaleza del proyecto.

Dicha metodología compara las distintas alternativas de financiamiento que Nicaragua pudo haber elegido para atender los gastos extraordinarios de atención de la emergencia por los ciclones tropicales Eta e Iota para mostrar cómo, dentro de las alternativas de financiamiento disponibles, el préstamo CCF del BID representó la opción más eficiente.

Específicamente, se comparan los parámetros de financiamiento de: (i) el préstamo del BID otorgado bajo la CCF; y (ii) la emisión de deuda externa soberana a 10 años. Esta última alternativa se escogió por ser la más similar y comparable al préstamo BID⁵⁰. La principal cuestión por evaluar es si los recursos desembolsados al país fueron eficientes desde un punto de vista financiero, lo cual será medido en términos de: (i) el costo financiero de los recursos desembolsados; y (ii) la rapidez en que se pone a disposición del país los recursos para atender los gastos extraordinarios de la emergencia. Adicionalmente, esta metodología contribuye a determinar si el objetivo específico de la operación de incrementar la disponibilidad y eficiencia de financiamiento del país para cubrir gastos públicos extraordinarios relacionados a la emergencia por Eta e Iota fue alcanzado al poner a disposición del país un instrumento financiero de menor costo y rápido acceso.

Rapidez en el acceso a los recursos

La disponibilidad de financiamiento de rápido acceso para enfrentar los costos de atención de las emergencias puede amortiguar el impacto de los desastres sobre las cuentas públicas. Proporcionar financiamiento de acceso rápido para la respuesta inmediata no solo salva vidas, sino también reduce el riesgo de peores escenarios de impacto en términos de recuperación económica y finanzas públicas, ya que los costos generales de la emergencia pueden aumentar drásticamente cuanto más tiempo lleve organizar una respuesta integral. En este sentido, medir la eficiencia del financiamiento del BID en términos de rapidez de acceso es relevante para determinar el éxito de la operación.

Como se mencionó en la sección de Eficacia, la operación permitió al país acceder a los recursos del préstamo contingente en solamente tres (3) días calendario, contados a partir de la fecha de solicitud del desembolso (21 de diciembre de 2020) y la fecha valor del primer desembolso (23 de diciembre de 2020). Comparado con la emisión de deuda soberana externa a 10 años, que sería la alternativa comparable, el préstamo contingente BID sería la opción más eficiente bajo este criterio. Es cierto que el cronograma de una emisión de bonos soberanos varía dependiendo de la complejidad de los términos y condiciones, la jurisdicción legal elegida, si los bonos se cotizarán o no, entre otros factores. Una emisión de bonos en el mercado internacional de un país cuya economía es emergente, como es el caso de Nicaragua que no ha tenido ninguna emisión reciente, podría tomar varios meses; pero asumiendo condiciones adecuadas, el tiempo podría

⁵⁰ Otras medidas para cubrir la brecha de financiamiento del país como la reorientación del gasto público o el endeudamiento interno no serían comparables.

reducirse a seis u ocho semanas⁵¹. Incluso asumiendo un escenario optimista, en el que el país lograra emitir los bonos y conseguir los recursos en 30 días (Cuadro 7), el préstamo BID habría sido la opción más eficiente.

Cuadro 6: Cronograma de emisión de bonos (escenario optimista)

Fases	Días
Evaluación de las necesidades financieras por parte del gobierno	7
Procedimientos legales y administrativos para autorizar endeudamiento/emisión	3
Fase de prelanzamiento	7
Fase de lanzamiento	7
Fase de cierre	6
Total	30

Fuente: *Accessing the International Debt Capital Markets*, Herbert Smith Freehills

El paso por Nicaragua de los ciclones tropicales Eta e Iota ocurrió en un contexto de pandemia. El impacto económico global de la pandemia del COVID-19 no tiene precedentes recientes, tanto por su naturaleza como por su magnitud. La incertidumbre sobre la intensidad y la duración de la crisis fue alta desde sus inicios, lo que ocasionó una contracción de la economía global en un 3,3% en 2020, según el Fondo Monetario Internacional, o una reducción de alrededor de dos puntos porcentuales del crecimiento económico anual por cada mes de confinamiento en los países donde este se aplicó de manera más fuerte. Particularmente en Latinoamérica la pandemia de COVID-19 complicó aún más el panorama macroeconómico y las finanzas públicas de los países fueron afectadas bruscamente; además de la desaceleración abrupta de la actividad económica debido a las medidas de confinamiento y el incremento extraordinario de gastos públicos en salud para responder a la crisis. Estos factores, aunados al incremento de la aversión al riesgo a nivel mundial, impactaron el riesgo país y las calificaciones crediticias de varios países de la región. En efecto, 18 de los 23 países calificados por las agencias calificadoras Standard and Poors', Moody's y Fitch sufrieron revisiones negativas en su calificación crediticia soberana, ya sea perspectiva negativa o reducción de su rating, entre enero y agosto de 2020⁵². Si bien Nicaragua no llegó a sufrir una rebaja de su calificación crediticia, el impacto económico de la pandemia exacerbó los desafíos preexistentes en cuanto a crecimiento y finanzas públicas del país, dificultando el acceso a los mercados internacionales para obtener financiamiento privado adicional, si el país hubiese optado por esa alternativa de financiamiento.

En ese contexto, el rápido acceso a los recursos del préstamo contingente jugó un papel fundamental, ya que permitió al Gobierno de Nicaragua contar rápidamente con recursos para proporcionar asistencia humanitaria atendiendo a la población afectada por los impactos de Eta e Iota y rehabilitando la infraestructura pública afectada que de otra forma no le hubiese sido posible proporcionar por carecer de la liquidez necesaria para enfrentar los gastos extraordinarios suscitados.

Costo financiero

⁵¹ Las actividades incluidas en cada fase de la emisión de bonos se detallan en *Accessing the International Debt Capital Markets*, Herbert Smith Freehills.

⁵² Tran Y, et al., [Leading from behind: Sovereign credit ratings during the COVID-19 pandemic](#). Bennet Institute for Public Policy, Universidad de Cambridge. 2021.

Para comparar el costo de financiación del préstamo BID con el costo de emisión de bonos soberanos en el mercado internacional, se tomaron los siguientes supuestos: (i) si bien el país optó por la tasa variable de interés para el préstamo contingente, se asume que, en un escenario global con expectativa de mayores incrementos de tipos de interés, el país pasa a una tasa fija (estimada por el Departamento de Finanzas del BID)⁵³ a partir del segundo año de vida del préstamo, según lo permite los términos y condiciones financieras de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF) del Banco. Igualmente, se considera que los desembolsos para Nicaragua se efectúan con cargo a los recursos de financiamiento del Capital Ordinario (CO) del Banco y a los recursos concesionales del CO, según la combinación de concesionalidad establecida para el país⁵⁴. Los recursos concesionales del CO tienen una tasa de interés fija de 0,25% y una amortización en 40 años; y (ii) los bonos emitidos con vencimiento de 10 años con un esquema de amortización tipo *bullet*. Al no existir una emisión reciente en el mercado internacional de deuda soberana, se toma como base para la estimación de una tasa de interés el promedio del rendimiento de países comparables (772 pbs) a diciembre de 2020 que es cuando se desembolsan los recursos de la cobertura del préstamo contingente. Esta estimación es consistente con la prima de riesgo del país estimada para una calificación crediticia de B3 (643 pbs). Además, debido a que ambas opciones de financiamiento tienen distintos vencimientos y cronogramas de amortización, se calculó el valor presente neto para poder compararlas adecuadamente. Para ello, se aplicó una tasa de descuento del 12% que corresponde a la tasa de descuento social que utiliza el Banco.

Valor presente neto. En el análisis costo-efectividad *ex post*, se comparó el valor presente neto del costo de financiamiento de las alternativas propuestas con que cuenta el país para financiar emergencias por desastres naturales, considerando los US\$35 millones del préstamo CCF desembolsados para atender la emergencia por Eta e Iota. Los resultados obtenidos fueron: (i) el valor presente neto del costo total del financiamiento de US\$35 millones del préstamo contingente, descontado al 12%, es US\$4,92 millones; y (ii) el valor presente neto del costo de emitir deuda soberana por esta misma cantidad y descontado a la misma tasa, sería US\$26,54 millones⁵⁵.

Ahorro financiero. En base a los cálculos presentados anteriormente, el préstamo BID supone un 19% del costo de emitir deuda. En términos de costo-eficacia, el préstamo BID es un 81% más barato que la alternativa de emisión de bonos soberanos.

El amplio ahorro financiero se explica, en parte, por los términos favorables del financiamiento concesional del Banco asignado a Nicaragua. No obstante, aunque el país hubiese accedido únicamente a recursos del Capital Ordinario del Banco, manteniendo todos los demás supuestos del análisis, el ahorro financiero de Nicaragua habría sido 52%.

Con este análisis se muestra cómo, dentro de las alternativas de financiamiento *ex ante* para emergencias por desastres naturales, el préstamo contingente BID representa una opción más eficiente en términos de costo y disponibilidad de recursos. Cubrir los gastos extraordinarios para la respuesta inmediata a la emergencia por Eta e Iota, utilizando

⁵³ Debido a que la tasa de interés del BID es variable, es necesario fijarla para que sea comparable con el costo (tasa fija) de una emisión de bonos.

⁵⁴ La combinación de concesionalidad establecida para Nicaragua al momento del desembolso fue 35% de recursos de financiamiento regular y 65% de recursos concesionales.

⁵⁵ [Análisis de Eficiencia de la Operación.](#)

otras fuentes de financiamiento comparables, como emisión de deuda externa, hubiese sido más costoso para el país.

Verificación de gastos elegibles

En este apartado se presentan las acciones realizadas durante la ejecución y rendición de cuentas del proyecto que permiten afirmar que los recursos desembolsados fueron utilizados eficientemente. Al respecto, los aspectos a analizar son principalmente que todos los gastos asociados con las obras (o bienes) financiados con recursos del préstamo contingente, cumplan con los requisitos de elegibilidad de acuerdo a los lineamientos establecidos en el contrato del préstamo contingente NI-X1007, y que las obras hayan sido finalizadas (o los bienes hayan sido entregados) y pagadas conforme a los plazos previstos en el contrato de préstamo.

Para ello, un primer esfuerzo del Banco fue la estrecha coordinación con el país en cuanto a la priorización, planificación y dimensionamiento de los gastos a ser financiados través del préstamo contingente, lo cual fue reflejado en una lista indicativa de gastos. Posteriormente, se verificó que los gastos realizados por los organismos implementadores, bajo la coordinación del MHCP, cumplieren con las políticas, características, registros y respaldos suficientes para ser declarados elegibles. Para este trabajo se contrató a una firma auditora elegible para el BID para llevar a cabo una auditoría externa de aseguramiento razonable.

De acuerdo con lo establecido en el contrato de préstamo, el MHCP remitió al Banco la Justificación Final y el Informe de Uso Adecuado de Recursos junto con el Informe Consolidado de Aseguramiento Razonable. En dicho informe, la Firma Auditora, confirma que:

- El 100% de los recursos fueron utilizados para responder a la emergencia resultante de los Huracanes Eta e Iota.
- Los gastos se presentaron, en todos los aspectos materiales, de acuerdo con los criterios de elegibilidad y plazos establecidos en el Contrato de Préstamo.

II.4 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

La sostenibilidad está determinada por el impacto de varios factores y condiciones sobre la continuación de los resultados más allá de la finalización del proyecto, considerando cómo estos fueron atendidos durante la vida del proyecto. Durante la etapa de diseño del proyecto, se identificaron dos riesgos que podrían afectar la sostenibilidad del mismo, para los cuales se plantearon una serie de medidas de mitigación. Estos riesgos se presentan a continuación, junto con las correspondientes medidas de mitigación implementadas, contrastándolos con las condiciones existentes que favorecerán la continuación del resultado de esta operación: incrementar la disponibilidad y eficiencia de financiamiento ex ante de Nicaragua para cubrir gastos públicos extraordinarios relacionados con emergencias.

Riesgo de elegibilidad para desembolsos con cargo al préstamo. El desempeño en la ejecución del PGIRDN podría haber sido encontrado inadecuado por el Banco durante el

período de disponibilidad del préstamo. En dicho caso, el Banco podría llegar a suspender la elegibilidad para efectuar desembolsos con cargo a la presente operación, si el país no aplicara oportunamente los remedios que el Banco considere necesarios. Al respecto, el Banco realizó un monitoreo anual del avance de las acciones del país en la mejora de la gestión integral de riesgos de desastres bajo los cinco ejes estratégicos definidos en el PGIRDN. Como resultado, y según se explica detalladamente en el apartado de Logros alcanzados relacionados a la ejecución del PGIRDN de la sección de Eficacia, el desempeño del país en las metas establecidas del PGIRDN fue satisfactorio para el Banco durante todo el periodo de cobertura del préstamo NI-X1007, logrando mantener la elegibilidad del país para acceder a la cobertura del préstamo y, al mismo tiempo, evidenciando su continuo compromiso en la mejora de la gestión integral del riesgo de desastres, destacando los avances en la gestión financiera del riesgo para efectos de la sostenibilidad del resultado de la presente operación.

Gestión financiera ex ante. El cambio de paradigma hacia una estrategia de planificación financiera para la gestión de riesgos en Nicaragua fue promovido por el BID e inició con la contratación del primer instrumento contingente para la cobertura de riesgos de desastres, que fue el préstamo NI-X1007. Mediante la fijación de metas anuales de progreso del PGIRDN, el Banco ha venido manteniendo un diálogo técnico con el país y promoviendo la estructuración de coberturas ex ante. Actualmente, como parte del financiamiento ex ante para eventos de magnitud severa y catastrófica, el país ha contratado además otros instrumentos complementarios al préstamo contingente, como la póliza de seguro paramétrico de la Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe (CCRIF SPC) y el Componente Contingente de Respuesta a Emergencias (CERC) del Banco Mundial. Para la emergencia por Eta e Iota, el país recibió US\$41,6 millones en desembolsos por estos dos instrumentos, además de los US\$35 millones desembolsados bajo el préstamo contingente de la CCF del BID. En este sentido, el país ha demostrado la convicción de continuar avanzando en la implementación de una estrategia financiera para la gestión de riesgos de desastres, para lo cual cuenta todavía con cobertura vigente bajo la CCF.

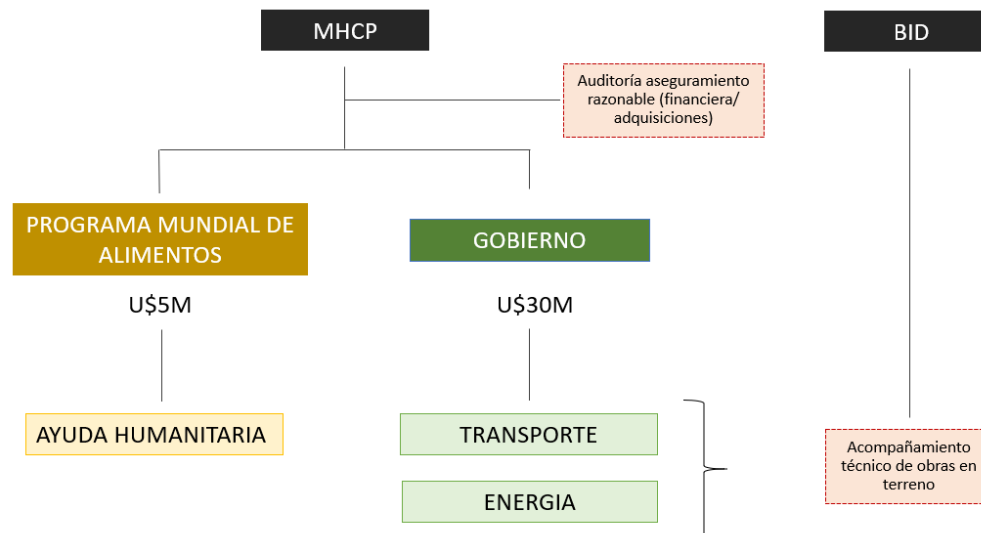
Cobertura financiera disponible. Debido a que los US\$35 millones desembolsados para la cobertura de Eta e IOTA fueron justificados adecuadamente, el saldo disponible del Préstamo Contingente NI-X1007 de US\$151 millones podría ser utilizado por el país para futuros eventos elegibles como terremotos y ciclones tropicales hasta marzo de 2024, fecha de vencimiento de la prórroga del contrato del préstamo contingente. De igual manera, el país cuenta con otras coberturas financieras contratadas, como son las pólizas de seguro paramétrico del CCRIF y los recursos disponibles a través del mecanismo CERC del Banco Mundial.

Riesgos de errores en la verificación de gastos elegibles. La existencia de errores en la justificación de gastos implicaría que ciertos gastos financiados con recursos del préstamo no cumplan con los criterios de elegibilidad contractualmente estipulados. Como resultado, el Banco se vería impedido de aceptarlos y el país tendría que devolver los recursos desembolsados. Durante la ejecución de esta operación se mitigó este riesgo con las siguientes medidas: (i) actualización de ciertas disposiciones operativas en el Reglamento Operativo para adecuar el esquema de ejecución acorde al evento y, al mismo tiempo, incorporar las lecciones aprendidas en la ejecución de los préstamos contingentes que fueron desembolsados anteriormente; (ii) un involucramiento por parte del Banco en el proceso de la priorización de gastos, la identificación de sectores a ser financiados con recursos del préstamo contingente y la cuantificación de necesidades

específicas de financiamiento para cada sector, aspectos que fueron plasmados a través de una lista indicativa de gastos acordada con el país; (iii) la coordinación y seguimiento permanente entre el OE, el Banco, y los organismos implementadores, fiscalizadores y supervisores técnicos para verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad, identificar prontamente desviaciones y permitir ajustes cuando fuere necesario; (iv) la realización de una auditoría externa concurrente de aseguramiento razonable que permitió asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiduciarias de adquisiciones y rendición de cuentas del BID y de las estipulaciones establecidas en el contrato de préstamo; y (v) la presentación de informes de justificación y uso adecuado de recursos con la documentación de soporte apropiada, de conformidad con lo establecido en el contrato de préstamo y el Reglamento Operativo actualizado.

Todas estas medidas fueron implementadas a través de un mecanismo de ejecución⁵⁶ (Figura 15) en el cual el rol del Banco, además de monitorear el cumplimiento de las disposiciones del ROP y del contrato de préstamo, abarcó el apoyo técnico y operativo durante la ejecución del proyecto para cumplir con los plazos y criterios de elegibilidad previstos. Estas medidas de mitigación han sido suficientes para evitar que se materialice este riesgo, con lo cual se espera que la experiencia exitosa con el mecanismo de seguimiento, coordinación y dinámica de trabajo conjunto pueda replicarse en caso de que ocurra en el país un nuevo evento elegible para desembolsos del préstamo contingente NI-X1007 (vigente hasta el 14 de marzo de 2024).

Figura 15. Mecanismo de ejecución del préstamo CCF para la emergencia por Eta e Iota



Fuente: Elaboración propia.

⁵⁶ Bajo la coordinación del Organismo Ejecutor (MHCP), los recursos destinados a financiar la ayuda humanitaria para la población afectada fueron ejecutados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), mientras que el Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI) y la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (ENATREL) fueron los Organismos Implementadores responsables de los sectores priorizados de transporte y energía, respectivamente.

Se debe señalar que el mecanismo de ejecución y el Reglamento Operativo utilizados, incorporaron varios aprendizajes de la ejecución del instrumento en Ecuador (EC-L1216 y EC-L1272), República Dominicana (DR-L1125 y DR-L1149) y Bahamas (BH-L1049). De la misma manera, las lecciones aprendidas de esta operación permitirán perfeccionar el mecanismo de ejecución y disposiciones operativas para futuros préstamos contingentes. Entre otros aprendizajes, cabe destacar la adaptación del esquema de ejecución y los arreglos de coordinación interinstitucional conforme al evento y a las circunstancias específicas del país, el uso de la lista indicativa de gastos como instrumento de identificación y dimensionamiento inicial de necesidades, la importancia del acompañamiento y supervisión técnica, así como la coordinación y cooperación permanente con el Organismo Ejecutor.

b. Salvaguardias ambientales y sociales

De acuerdo con lo estipulado en la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) vigente en el momento de la aprobación de esta operación por el Directorio Ejecutivo, esta operación no requiere clasificación. Dado que los recursos desembolsados con cargo a este préstamo sólo se utilizaron para financiar gastos públicos extraordinarios incurridos durante la emergencia y debido a que el MHCP garantiza la adherencia a la legislación social y ambiental del país en la utilización de los recursos, no se han identificado impactos negativos ambientales o sociales.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

III.1 Desempeño del Banco

El desempeño del Banco se ha analizado considerando dos dimensiones: (i) la calidad del diseño; y (ii) la calidad de la ejecución; aunque muchos de los aspectos analizados responden a ambas dimensiones.

La calidad en el diseño del préstamo permitió alcanzar los objetivos del programa, es decir, a través de la aprobación del financiamiento contingente se logró cambiar la estrategia financiera de la República de Nicaragua de una postura reactiva, donde se buscaba financiamiento y asistencia internacional con posterioridad a la ocurrencia de un desastre, a una estrategia preventiva, basada en la planificación financiera ex ante.

En cuanto a la Gestión de Riesgos de Desastres, como se señaló anteriormente, independientemente de si sucede un evento elegible o no, el país prestatario debe mostrar un progreso satisfactorio para el Banco respecto a las metas anuales y de medio plazo del PGIRDN para acceder al financiamiento contingente. Es así que el Banco ha venido monitoreando el desempeño del país en cuanto a su capacidad de gestionar de manera integral el riesgo de desastres naturales, abarcando las cinco áreas estratégicas del PGIRDN del país que fue consensuado con el Banco durante el diseño de la operación, y cuyos indicadores de progreso son revisados anualmente. El progreso del país ha sido satisfactorio, lo cual es resultado de la calidad en el diseño del instrumento, siendo particularmente notorios los avances en cuanto a la gestión financiera de riesgos de desastres.

La rápida respuesta del Banco también fue el resultado de la calidad del diseño, particularmente: (i) el modelo de cobertura y metodología de verificación de elegibilidad del evento que, gracias a los disparadores paramétricos, se logró estimar rápidamente el monto de recursos disponibles para desembolso, eliminando la discrecionalidad; y (ii) las guías operativas para el desembolso de los préstamos contingentes aprobados bajo la CCF que estableció una secuencia clara de procesos y responsabilidades internas en el Banco para dar una respuesta pronta al país.

Por otra parte, para asegurar la calidad de la ejecución, los factores críticos fueron la supervisión técnica, el acompañamiento y la coordinación permanente con el Organismo Ejecutor (MHCP) y los Organismos Implementadores (MTI y ENATREL para rehabilitación de infraestructura vial y eléctrica, respectivamente), y la implementación de acciones de asistencia humanitaria a través del PMA. Este mecanismo de ejecución y acompañamiento permitió: (i) la rápida identificación de necesidades y prioridades; (ii) la definición de las mejores alternativas de contratación y supervisión para cada sector; (iii) la pronta determinación de soluciones a los retos de la ejecución que se incrementaron por la pandemia ocasionada por el COVID-19; (iv) la verificación permanente del cumplimiento de los criterios de elegibilidad que permitió la sustitución oportuna de gastos que potencialmente no iban a concluir en los plazos previstos; (v) la adecuada realización de la Auditoría de Aseguramiento Razonable; y (vi) la apropiada preparación de los informes financieros y técnicos de la operación.

Considerando los aspectos mencionados, referidos tanto a la calidad del diseño como a la calidad de la ejecución, el desempeño del Banco fue excelente.

III.2 Desempeño del Prestatario

La ejecución del préstamo contingente estuvo a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) como Organismo Ejecutor, y el Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI), la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (ENATREL) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) como Organismos Implementadores.

El MHCP realizó eficientemente su labor, especialmente en la coordinación y seguimiento a los Organismos Implementadores, la gestión de los desembolsos, el seguimiento de plazos y pagos, la contratación y la ejecución de la Auditoría de Aseguramiento Razonable y la adecuada rendición de cuentas.

Por otra parte, los Organismos Implementadores destinaron equipos técnicos y de campo que permitieron la pronta ejecución de las actividades, lograron implementar prontamente acciones y soluciones en las áreas administrativa, fiduciaria y técnica; mantuvieron una coordinación permanente con el Organismo Ejecutor y el Banco y presentaron oportunamente la información requerida para la Auditoría y cierre de la operación.

Teniendo en cuenta estos aspectos, la ejecución satisfactoria de los recursos del préstamo contingente y el cumplimiento de plazos establecidos y de objetivos trazados, el desempeño del Prestatario fue excelente.

IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

IV.1 Dimensiones 1 a 4

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnico Sectorial	
Hallazgo # 1. El Banco demostró flexibilidad y capacidad para responder a las necesidades del país y las prioridades del gobierno en medio de la crisis suscitada por los huracanes, que afectaron una de las zonas más vulnerables del territorio nacional, y la emergencia sanitaria por la pandemia que venía afrontando el país.	Recomendación # 1. Continuar con el enfoque y metodología de trabajo establecidos en el Reglamento Operativo que permiten un balance apropiado entre dar mayor flexibilidad y rapidez, y resguardar la efectividad en la atención de las emergencias a través de la CCF, incluyendo buenas prácticas para la adecuada supervisión y ejecución de obras críticas de rehabilitación en zonas vulnerables y aisladas que fueron afectadas por el evento.
Dimensión 2: Organización y gestión	
Hallazgo # 2. La designación de un único Organismo Ejecutor (MHCP) en el diseño del proyecto y el Contrato de Préstamo para coordinar el trabajo conjunto con los Organismos Implementadores permitió una eficiente ejecución.	Recomendación # 2. Tomar como una buena práctica el esquema de ejecución implementado en esta operación y considerar su aplicación en futuras activaciones de la CCF. Entre los aspectos esenciales de este esquema, cabe destacar la importancia de tener un único Organismo Ejecutor (OE), a través del MHCP, ya que permitió facilitar la coordinación, eficiencia y seguimiento de las actividades.
Dimensión 3: Rol de actores públicos y procesos	
Hallazgo # 3. Si bien en situaciones de crisis, existen limitaciones en materia de coordinación interinstitucional, para la ejecución del préstamo, el Banco enfatizó su apoyo a la coordinación entre el OE y los OI para que puedan cumplir adecuadamente con sus funciones, lo cual fue clave para la optimización del uso de los recursos.	Recomendación # 3. Continuar en el diseño e implementación de futuras operaciones con acciones de coordinación interinstitucional en etapas tempranas. Realizar periódicamente entrenamientos y simulacros con los Organismos Ejecutores y las instituciones involucradas para afianzar el conocimiento de este tipo de operación y diseñar de manera ex ante mecanismos de gestión integrados.
Dimensión 4: Fiduciaria (adquisiciones: licitaciones, control y supervisión – costos y presupuestos)	
Hallazgo # 4. La definición de alternativas para la contratación incluyendo convenios con organismos como el PMA, firma de contratos complementarios y uso de bienes en existencia permitió un manejo adecuado del presupuesto y una pronta ejecución de la operación.	Recomendación # 4. Continuar con la aplicación de normativa local para las contrataciones realizadas con fondos de la CCF lo que permite una rápida respuesta ante emergencias.
Hallazgo # 5. La relevancia del uso de la Auditoría de Aseguramiento Razonable como una herramienta de supervisión importante para la mitigación de riesgos de integridad cuando los procesos de adquisiciones y pagos se realizan mediante la normativa local y en un contexto de emergencia.	Recomendación # 5. Continuar incluyendo la contratación de una Auditoría de Aseguramiento Razonable como parte de los requisitos de justificación dentro de los Reglamentos Operativos de la CCF.