

## Documento de Enfoque

# Haití 2011-2015

Evaluación del Programa de País





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



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



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



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

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

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

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2015**

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

**RE-494**

## ÍNDICE

### SIGLAS Y ABREVIATURAS

I.	EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS, 2011-2015 .....	1
II.	ESTRATEGIA DEL BID EN HAITÍ.....	3
	A. Antecedentes.....	3
	B. La Estrategia del Banco con Haití 2011-2015 .....	5
	C. Portafolio Operacional del Banco (2011-2015) .....	6
III.	PREGUNTAS EVALUATIVAS .....	8
	A. Dimensiones Evaluativas.....	8
	B. Fuentes de Información y Cronograma de Trabajo. ....	10

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CI	Cooperación Internacional
CII	Corporación Interamericana de inversiones
CPE	Evaluación del Programa de País
DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo
EBP	Estrategias del Banco con el País
EDH	<i>Electricité d'Haiti</i> (por sus siglas en francés)
FDH	Fondo de Donaciones para Haití
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GdH	Gobierno de Haití
IDB-9	Noveno Aumento de Capital
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto Interno Bruto
PBL	Préstamos basados en Políticas
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PMR	Informe de Seguimiento del Progreso
UE	Unión Europea
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> (por sus siglas en inglés)

## I. EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS, 2011-2015

- 1.1 **Después del terremoto de 2010, el crecimiento económico en Haití ha sido moderadamente positivo, impulsado en gran medida por los esfuerzos de reconstrucción y los significativos montos de financiamiento externo.** En términos reales, se estima que el impacto del terremoto fue una reducción de 5.5% el PIB en 2010, además de las enormes pérdidas humanas, de infraestructura y de capital social<sup>1</sup>. Desde entonces, e impulsado en gran parte por los esfuerzos de reconstrucción promovidos por la Comunidad Internacional (CI), el crecimiento del PIB ha sido moderado: después de un 5.5% en 2011, el crecimiento cayó a un estimado de 2.7% en 2014.<sup>2</sup> Los sectores de construcción y obras públicas han sido los motores más importantes del crecimiento económico, con un aumento significativo de la inversión. A partir de un mínimo de 25.4% del PIB en 2010, la inversión bruta -principalmente impulsada por la inversión pública- aumentó gradualmente alcanzando un estimado de 31.2% en 2014. El aumento de la tasa bruta de inversión se reflejó, casi en su totalidad, en la ampliación del déficit fiscal y el incremento de las importaciones. Más de la mitad de la inversión pública fue financiada por donaciones externas, incluyendo apoyo presupuestario. Parte del financiamiento también provino de préstamos en condiciones favorables de Petrocaribe<sup>3</sup>. Las remesas son también una fuente importante de financiamiento en Haití. Pasaron de 20.6% del PIB en 2011 a 22.7% en 2014.
- 1.2 **En lo que respecta a las finanzas públicas, el gasto público de Haití se encuentra entre los más bajos de la región y refleja la limitada provisión de servicios públicos.** La recaudación de ingresos, que en 2014 alcanzó el 12.1% del PIB, ha mejorado ligeramente en comparación con la década de 2000 (9.7%), pero se mantiene en niveles típicos de países de bajos ingresos. Estos ingresos apenas cubren los gastos corrientes que se sitúan alrededor del 11-12 % del PIB. La política fiscal en Haití ha tendido a ser regresiva. El bajo gasto público en sueldos y salarios (5.6% del PIB en los últimos años) y en bienes y servicios (alrededor de 3% del PIB) refleja las limitaciones del estado Haitiano para proveer servicios públicos. En efecto, la mayor parte de los servicios básicos como salud y educación son provistos por actores no-gubernamentales (privados y ONGs), transfiriendo el costo a los hogares, y ligando la provisión/calidad del servicio al ingreso del hogar<sup>4</sup>. Dado el monto reducido de pago de intereses

---

<sup>1</sup> Las autoridades haitianas estimaron que el terremoto fue responsable por más de 200.000 muertes, y el desplazamiento de más de un millón de personas. La evaluación de las necesidades post-terremoto (*Post-Disaster Needs Assessment*, PDNA) estimó los daños y las pérdidas asociadas al terremoto en más de US\$7,9 mil millones (equivalente al 120% del PIB) y las necesidades totales de recuperación en US\$11,5 mil millones.

<sup>2</sup> Las donaciones de la CI representaron el 10.6% del PIB en 2011. Para 2014, representaban el 5.9%.

<sup>3</sup> Petrocaribe es una iniciativa por parte del Gobierno de Venezuela que lleva como objetivo una alianza en que los países caribeños compran el petróleo venezolano en condiciones de pago preferencial.

<sup>4</sup> La dependencia de los actores no gubernamentales y de la ayuda externa debilita la gestión de la inversión pública y dificulta el uso eficaz de los recursos públicos. Las estrategias sectoriales para orientar la priorización de proyectos son escasas. Esto conduce a un programa de inversión pública compuesto por proyectos que no están ni totalmente evaluados ni priorizados.

de la deuda actual (0.5% del PIB), los gastos recurrentes más importantes son las transferencias y los subsidios, que representaron alrededor del 3% del PIB en 2013/14. La mitad de estas transferencias corresponde a las transferencias para cubrir las pérdidas de *Electricité d'Haiti* (EDH)<sup>5</sup>.

**1.3 Las limitaciones al crecimiento económico y a la competitividad en Haití están relacionadas con aspectos institucionales de carácter estructural.**

Con salarios reales relativamente bajos (para los estándares del Caribe) y un tipo de cambio efectivo real que se estima cerca del equilibrio, la competitividad de los precios no se considera un obstáculo importante para el crecimiento económico en Haití. Los impedimentos son de carácter institucional. En particular, el entorno empresarial de Haití está considerado como uno de los más débiles en el mundo<sup>6</sup>. Las principales limitaciones en la actividad empresarial incluyen fallencias asociadas a los derechos de propiedad (en particular la tenencia de tierras<sup>7</sup>); inadecuada infraestructura productiva (especialmente el suministro de electricidad); y restringido acceso al financiamiento. Otros índices apuntan a limitaciones institucionales relacionadas con la eficiencia del Gobierno y la calidad de las institucionales del estado para proveer servicios<sup>8</sup>.

**1.4 Estos factores institucionales impactan el crecimiento de las exportaciones y su limitada diversificación.**

De hecho, las exportaciones actuales son mucho menos diversificadas que en la década de 1980, a pesar de un contexto relativamente favorable de acuerdos comerciales y bajas barreras al comercio, en particular, la industria de ensamblaje “maquila”, que concentra la mayor parte de las exportaciones de Haití con acceso preferencial a los mercados estadounidenses<sup>9</sup>. Las barreras no arancelarias, incluidas las licencias de importación, se han desmantelado *de jure*, pero las importaciones de bienes clave siguen concentradas *de facto* en pocos agentes.

**1.5 Haití es también uno de los países más vulnerables a eventos extremos y desastres naturales asociados al cambio climático.**

En Haití, la combinación de alta exposición física, limitadas condiciones socioeconómicas y bajas capacidades institucionales resultan en una situación de extrema vulnerabilidad (RE-459-1 Anexo VII). Las pérdidas y daños asociados a ciclones tropicales y huracanes han aumentado durante la última década. Además, Haití enfrenta severos

---

<sup>5</sup> Las pérdidas de EDH representan 2.5% del PIB (2014). Las transferencias del gobierno son del 1.6%.

<sup>6</sup> En el Ranking de Negocios del 2015, Haití se encuentra en el puesto 180 de 189 países.

<sup>7</sup> El *Global Competitiveness Report* 2014-2015 clasifica los derechos de propiedad como el aspecto más débil del arreglo institucional para la competitividad del país (rango de 143 sobre 144)..

<sup>8</sup> Entre los indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial, el desempeño es especialmente bajo para “efectividad del gobierno”, que sitúa a Haití en el percentil 0.96 de la distribución para 2014 (comparado con el percentil 2.9 en 2010). En términos de capacidad institucional, el *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) no evidencia mejoras significativas. Durante el periodo, Haití mantuvo una puntuación promedio de 3,2, por debajo del umbral para considerar un país como frágil.

<sup>9</sup> Estas preferencias son una extensión de la anterior legislación de Estados Unidos bajo la *Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement* (HOPE), aprobada en diciembre de 2006. Esta legislación se amplió / extendió (a 2018) a través de la Ley HOPE II de octubre de 2008. Tras el terremoto, se amplió / profundizó nuevamente (hasta el 2020) a través del Programa *Haiti Economic Lift Program* (HELP) de abril de 2010. En junio de 2015, las condiciones de acceso preferencial se extendieron hasta el 2025.

problemas de deforestación producto de prácticas agrícolas insostenibles, alta demanda de carbón de leña con fines energéticos, y rápido crecimiento poblacional. A futuro, las previsiones de cambios en los patrones de precipitación podrían afectar la productividad agrícola, impactando la seguridad alimentaria.

- 1.6 **Haití sigue siendo el país más pobre del hemisferio occidental.** En los últimos años el crecimiento del PIB per cápita fue limitado, el ingreso por habitante (US\$833 en 2014) sigue siendo el más bajo de la región. Si bien Haití redujo sus índices de pobreza con respecto a 2001, esta sigue siendo generalizada. En 2012, el Gobierno de Haití (GdH), con el apoyo del Banco Mundial (BM), publicó la primera línea de la pobreza nacional oficial para Haití basada en necesidades insatisfechas, canasta de alimentos y consumo. Sobre esta base, en 2012, el índice de pobreza se estimó en 58.5% y la pobreza extrema en 23.8%<sup>10</sup>. La incidencia de la pobreza es significativamente mayor en las zonas rurales, así como en el norte del país. Asimismo, un 10% de la población se encuentra justo por encima de la línea de pobreza, sugiriendo altos niveles de vulnerabilidad. Con un coeficiente de Gini de 0,61 (sin cambios vis-à-vis 2001), la distribución de ingresos en Haití es una de las más desiguales de la región.
- 1.7 **En términos de acceso a los servicios básicos, en la última década se han producido mejoras en los sectores de salud y educación. En agua y saneamiento, Haití muestra limitados avances.** Los indicadores de salud en general sugieren un progreso importante en los últimos 20 años. A pesar de que la disparidad entre quintiles de riqueza sigue siendo significativa, hay una tendencia de mejora entre los quintiles más bajos. La tasa de matriculación primaria creció en más de 10 puntos porcentuales entre el 2001 y el 2012, mientras la matriculación secundaria más que se duplicó en el mismo periodo. Sin embargo la calidad de la educación es muy heterogénea y considerablemente baja, siendo uno de los principales factores que explican las altas tasas del desempleo en el país (BM, 2015). Haití muestra limitados avances en los indicadores de cobertura de energía que no superan el 36% de la población en 2012 (32% en 2010), y en los indicadores de acceso a agua potable que se mantuvieron alrededor del 60% entre 2000 y 2015 y acceso a saneamiento básico que mejoró marginalmente (de 21% en 2000 a 28% en 2015) pero que se encuentran entre los más bajos de la región.

## II. ESTRATEGIA DEL BID EN HAITÍ

### A. Antecedentes

- 2.1 **Desde principios del 2000, OVE realizó dos evaluaciones de las Estrategias del Banco con el País (EBP) y un informe de evaluación sobre los compromisos de la Novena Reposición de Recursos de capital (IDB9) para Hai-**

<sup>10</sup> Las tasas de pobreza y pobreza extrema en 2001 estaban en 76% y 56% respectivamente. Estas tasas no son comparables con las de 2012 ya que se calculan en base al número de personas que están debajo de los umbrales internacionales de US\$2/día (pobreza) y US\$1/día (pobreza extrema) (PPP). La tasa del 2012 está basada en una metodología de costos de necesidades básicas, se estimó en 81.7 gourdes, equivalentes a US\$2.41 usando la conversión PPP del 2005.

tí. La evaluación de la EBP para el periodo 2001-2006 cubrió un periodo de alta polarización política e inestabilidad que terminó con la salida del Presidente, el establecimiento de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y la elaboración del Marco de Cooperación Internacional Interino. La evaluación de la EBP para el periodo 2007-2011 incluye también la actualización que realizó la Administración del BID como respuesta al terremoto del 2010. OVE también preparó un informe de evaluación de los compromisos del IDB-9 para Haití en 2012 y un informe de actualización en 2014. El Recuadro 2.1 resume las conclusiones de las evaluaciones por parte de OVE.

#### Recuadro 2.1 Principales conclusiones de las Evaluaciones de OVE

**La Evaluación de la Estrategia del BID con Haití para el período 2000-2006 concluyó que la presencia del BID en el país fue pertinente en el complejo contexto político que caracterizó al período. Sin embargo, el programa no logró brindar directrices de política para apoyar al GdH a priorizar sus escasos recursos y embarcarse en un proceso de planificación a mediano plazo.** El programa estuvo alineado con el Marco de Cooperación Interino, logrando una mayor coordinación entre donantes, aunque sin llegar a una armonización. Los préstamos de apoyo a las reformas de política fueron relativamente efectivos en el apoyo a la balanza de pagos y también reactivaron algunas reformas de gobernabilidad política y económica importantes.

**La Evaluación de la Estrategia del BID con Haití para el periodo 2007-2011 recalcó la rápida y oportuna respuesta organizativa y financiera del BID ante la emergencia derivada del terremoto de 2010. Sin embargo, concluyó que la respuesta estratégica del BID para posicionarse ante los enormes desafíos originados por el terremoto resultó menos relevante.** La respuesta organizativa incluyó la creación del Grupo de Atención a Haití (HRG) en marzo de 2010 (GN-2563), y el fortalecimiento de la oficina de país (COF). La respuesta financiera incluyó la expansión del Fondo de Donaciones para Haití (FDH), con recursos provenientes de los ingresos de Capital Ordinario (CO) con autorización para aprobar hasta US\$200 millones, de forma anual, de donación por 10 años (2011-2020). La evaluación resaltó que la Actualización de la Estrategia en 2010 no incluyó una valoración de los riesgos de la situación post-terremoto sobre la cartera en ejecución, ni se elaboró una estrategia secuencial que posicionara al BID frente a las tareas de emergencia, reconstrucción y desarrollo a largo plazo. Adicionalmente, la evaluación alertó sobre la nueva modalidad de donaciones que elimina factores que tradicionalmente orientan las acciones del BID (la apropiación del país expresada en los fondos de contrapartida y/o el compromiso de repago) abriendo un espacio a la discrecionalidad. La baja evaluabilidad de la EBP y del programa dificultó la rendición de cuentas sobre el impacto de la acción del BID en el país. Los problemas de ejecución presentaron grandes limitaciones para el logro de resultados. Estos estuvieron asociados tanto a la condición de fragilidad institucional del estado haitiano como a la falta de adecuación de los diseños de los proyectos. La efectividad de la acción del BID se vio limitada por la falta de consecución de los productos previstos.

**La Evaluación de los Compromisos del IDB-9 para Haití (2012) analizó la acción del BID en relación a los compromisos financieros asumidos, la efectividad en materia de coordinación de la ayuda y el posicionamiento estratégico del BID post-terremoto. La evaluación encontró:**

- (1) El BID cumplió con sus **compromisos financieros**, condonó la deuda, transfirió recursos al Fondo de Donaciones por US\$200 millones anuales y financió un programa por un monto superior a las transferencias realizadas.
- (2) En relación a la **efectividad en la coordinación de la ayuda**, si bien la evaluación reconoció el liderazgo técnico del BID en varios sectores, concluyó que la coordinación de donantes en Haití continúa siendo insuficiente y se enfrenta a las limitaciones endémicas asociadas a la fragmentación de la gestión pública. La evaluación reconoció que el Banco mantuvo un rol activo para catalizar y captar recursos de la CI. Sin embargo, la evaluación advirtió que este impulso inicial de captación de recursos de co-financiamiento se fue perdiendo a lo largo del tiempo.
- (3) En relación con el **posicionamiento estratégico**, el BID decantó su estrategia con Haití por el largo plazo, sin una respuesta estratégica y secuenciada para atender las necesidades de reconstrucción (corto y mediano plazo). La intervención estuvo centrada en los sectores tradicionales de actuación del Banco antes del terremoto (entre 2007 y 2009 las seis áreas de estrategias representaban alrededor del 70% de la cartera en ejecución). El posicionamiento del BID incluyó dos cambios estratégicos: un programa de desarrollo regional en el polo norte centrado en la construcción de un parque industrial, y el reemplazo de los programas transversales de reforma de apoyo a la gobernabilidad y al fortalecimiento integral del estado, por el fortalecimiento a programas e insti-



tuciones en los sectores prioritarios. Al momento de la evaluación, la estrategia de desarrollo del sector privado enfrentaba riesgos importantes relacionados al limitado número de firmas radicadas en el parque, el bajo nivel de salarios de los empleos generados, los déficit de infraestructuras productivas y sociales asociadas al desarrollo del parque, y las dificultades para lograr mayores niveles de apropiación del proyecto tanto por parte del gobierno como de las agencias internacionales. Asimismo, la ausencia de un programa integral de apoyo a la gobernabilidad ponía en riesgo la sostenibilidad de las acciones realizadas en cada uno de los sectores.

**La evaluación concluyó también que la urgencia por aprobar y desembolsar US\$200 millones al año durante 10 años generó incentivos para dirigir las operaciones hacia aquellas áreas o sectores que pueden desembolsar con cierto grado de autonomía y rapidez,** grandes obras de infraestructura y programas basado en reformas de políticas (PBG) y redujo el atractivo para abordar la tarea de construir y fortalecer capacidades. La evaluación notó que los compromisos del IDB-9 no demandan de manera explícita que la asignación anual de US\$200 millones sea aprobada y desembolsada sino que estos fondos sean transferidos al FDH.

**La actualización de la evaluación de OVE sobre los compromisos del IDB9 para Haití en 2014 confirmó que el BID sigue siendo el principal donante de Haití.** El Banco siguió aprobando más de US\$200 millones anualmente, mientras que la captación de recursos de co-financiamiento siguió reduciéndose. La coordinación entre donantes sigue siendo insuficiente, pero el BID siguió posicionándose técnicamente en varios sectores (principalmente agricultura y transporte). Asimismo, la evaluación notó positivamente que la Administración del BID retomó algunos temas de gestión de las finanzas públicas, con énfasis en el apoyo a los procesos de compras públicas y gestión financiera. La implementación siguió presentando limitaciones asociadas a los problemas en el diseño de las operaciones, la ausencia de estudios de pre-inversión de calidad, las restricciones del mercado de contrataciones, las limitadas capacidades de implementación y supervisión de las unidades ejecutoras y la baja apropiación por parte del GdH de las intervenciones financiadas por el BID.

## **B. La Estrategia del Banco con Haití 2011-2015**

- 2.2 La Estrategia para el periodo 2011-2015 se aprobó en noviembre del 2011 y es la primera estrategia del BID post terremoto.** La Estrategia del Banco con el País (EBP) se basó en el Plan de Acción del Gobierno para la Recuperación y la Reconstrucción de Haití y en la Evaluación de las Necesidades Posteriores al Desastre (PDNA). El Plan de Gobierno definió su estrategia alrededor de las cuatro Es: Estado de Derecho, Educación para Todos, Empleo y Medio Ambiente (*Environnement*). La Estrategia del BID con Haití definió desafíos de desarrollo que estarían alineados con el Programa del Gobierno (Tabla 2.1). Para cada uno de estos sectores, la EBP propuso indicadores y metas ambiciosas<sup>11</sup>. Estos indicadores y sus metas fueron revisados en 2013 y son las que se reportan en los Informes de Avance que la Administración presenta al Directorio semestral-

<sup>11</sup> Las metas para educación para 2015 plantean duplicar la tasa bruta de matrícula en los grados 7-9 (de 46% a 96%), o cuadruplicar el porcentaje de alumnos matriculados en los grados 1-9 en escuelas gratuitas (de 20% a 85%). Las metas de mejora de los niveles de cobertura en energía y agua potable y saneamiento fueron de magnitudes similares: el porcentaje de pérdidas técnicas y comerciales de EDH pasaría de 60% (2010) a 30% (2015); la cobertura de electricidad de 40% a 70%; y el beneficio operativo de DINEPA pasaría del 30% al 65%.

mente.<sup>12</sup> Sin embargo, la matriz de resultados de la EBP no se actualizó creando una limitación al ejercicio de rendición de cuentas para la evaluación.

**Tabla 2.1: Prioridades sectoriales en la Estrategia 2011 - 2015**

Programa del Gobierno	Sectores prioritarios del BID	Objetivos Estratégicos del BID para el Programa 2011-2015
Reconstrucción Social – Medio Ambiente	Agua y Saneamiento	Aumento de la cobertura y mejora de la gestión de los servicios de agua y saneamiento en zonas urbanas y rurales Mejora de las prácticas de desechos sólidos
Reconstrucción Social - Educación	Educación	Mejora del acceso y la calidad de la educación Fortalecimiento de la capacidad institucional y del sistema de gobernanza del Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional Reforma de la capacitación técnica y profesional Reforma de la educación superior
Reconstrucción Social y Económica – Medio Ambiente	Agricultura	Protección del Medioambiente, respuesta al cambio climático y promoción de la seguridad alimentaria Incremento de los ingresos agrícolas en las zonas designadas
Reconstrucción Territorial y Económica - Empleo	Transporte	Mejorar la calidad de la infraestructura vial nacional Refuerzo de la capacidad institucional del sector transporte Mejora de la conectividad internacional
Reconstrucción territorial e institucional - Empleo	Energía	Refuerzo de la Supervisión y Planificación estatal del sector eléctrico Aumento de la eficiencia operacional de la Empresa de Electricidad de Haití (EDH) en Puerto Príncipe Ampliación de la cobertura de los servicios de electricidad y energía en zonas urbanas y rurales
Reconstrucción Económica - Empleo	Desarrollo del Sector Privado	Fomento de la inversión privada con miras a crear empleo, lograr un crecimiento sostenible y reducir la pobreza
<b>Riesgos de la EBP</b>		
Los <b>principales riesgos</b> identificados en la estrategia se refieren a: (i) <b>insuficiencia de recursos</b> que podría reducir el alcance de las reformas e implicar necesidad de recursos adicionales; (ii) <b>limitada capacidad de gestión y de ejecución de las entidades locales</b> para manejar el incremento de recursos anuales, enfrentar un aumento de la carga de trabajo, y generar sobrecostos en los proyectos dado el escaso número de empresas constructoras; (iii) <b>riesgos macroeconómico y vinculados al entorno empresarial</b> podrían afectar, entre otros, el crecimiento del sector privado; (iv) <b>riesgos institucionales</b> que podrían obstruir las reformas; (v) <b>efectos adversos de los desastres naturales</b> dado el nivel de exposición y de vulnerabilidad del país. Por último, la EBP identifica un riesgo endógeno de <b>falta de coordinación entre las distintas divisiones del BID</b> y los actores externos, lo que podría traducirse en limitaciones en la eficiencia de la intervención del Banco.		

## C. Portafolio Operacional del Banco (2011-2015)

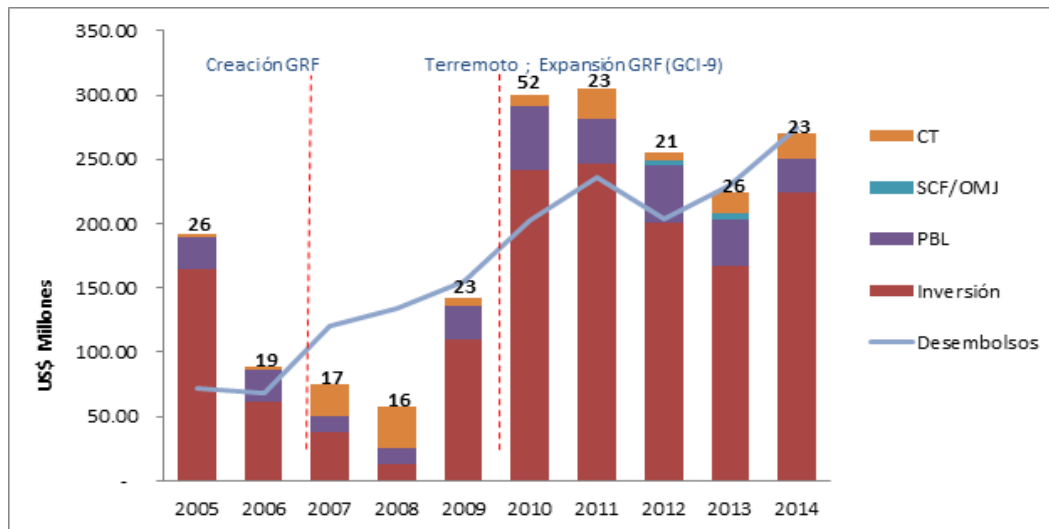
2.3 **Entre enero 2011 y julio 2015, el Banco aprobó US\$1.009 millones en donaciones, de los cuales US\$137 millones corresponden a fondos de cofinanciamiento.** La EBP previó un financiamiento de US\$ 1.044 millones en donaciones, con desembolsos de US\$1.120 millones, equivalente a US\$230 millones anuales. Durante el periodo 2011-2015 se aprobaron US\$ 962 millones (con re-

<sup>12</sup>

En educación, los nuevos indicadores son en su mayoría de producto: miden el número de beneficiarios de los proyectos (número de escuelas construidas / rehabilitadas y número de exoneraciones de matrículas). La meta vinculada al porcentaje de escuelas privadas acreditadas por el Ministerio se redujo considerablemente de 100% a 12%. En energía la meta para la capacidad de generación se redujo de 200MW a 64MW, así como la de reducción de pérdidas técnicas y comerciales de EDH (de 30% a 45%) y el índice de recuperación de costos (de 50% a 40%). En el sector privado, la meta de creación de nuevas PYMES en el norte se redujo a la mitad, así como la de crear nuevos empleos que pasó de 50,000 a 18,000.

curso del BID), con desembolsos totales por US\$1.029 millones, equivalentes a US\$231 millones anuales promedio (entre 2011 y 2014) (Gráfico 2.1).

**Gráfico 2.1 – Montos de aprobaciones y desembolsos 2005-2015 (por instrumento)**



Fuente: Cálculos de OVE basados en OVE/OVEDA

Nota: La cartera de Haití posterior al terremoto (2010-2015) creció 2.4 veces con respecto a la cartera anterior al terremoto (2005-2009). En número de operaciones, durante el periodo post-terremoto se aprobaron 145 operaciones (74 proyectos y 71 cooperaciones técnicas) mientras que durante el ciclo anterior se aprobaron 101 (27 proyectos y 74 cooperaciones técnicas).

**2.4 Por tipo instrumento, la cartera financiada por el Banco en Haití durante el periodo 2011-2015 está concentrada en donaciones de inversión, con una limitada participación de las ventanillas del sector privado.** Del monto total aprobado (US\$1,009 millones), el 77.5% (US\$852 millones) fueron donaciones de inversión, de las cuales US\$92 millones (11%) fueron recursos de co-financiamiento. Las donaciones de reforma de política (PBG) representaron el 15.5% de las aprobaciones (US\$170 millones). Las cooperaciones técnicas (CT) por su parte representan el 6% de las aprobaciones (US\$70 millones, de los cuales 64% fueron recursos de co-financiamiento. Finalmente, SCF y OMJ aprobaron operaciones por US\$7 millones que representan el 1% del total aprobado, a pesar de que desde 2011 el programa operativo (GN-2617) preveía la aprobación US\$52.2 millones en proyectos sin garantía soberana.<sup>13</sup> Por su parte, durante el periodo de evaluación el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) aprobó 13 proyectos por US\$20 millones. La Corporación Interamericana de Inversiones (CII) aprobó 10 inversiones por un total de US\$ 11.4 millones. La evaluación de OVE incluirá operaciones de las 3 ventanillas del sector privado (SCF, OMJ y CII) y operaciones del FOMIN relevantes a los sectores estratégicos.

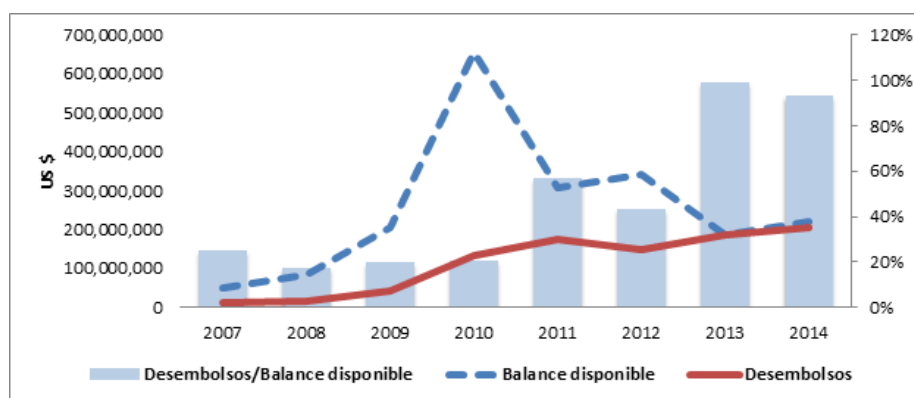
**2.5 La distribución del portafolio en los sectores estratégicos fue relativamente homogénea.** Entre 2011-2015, el sector que aprobó la mayor cantidad de recursos de proyectos con garantía soberana fue el sector de promoción del sector

<sup>13</sup> De los cuales, 5 son inversiones de créditos "FINPYME", 3 inversiones directas en PYME, y 2 inversiones con pequeños intermediarios financieros.

privado con 28% de los recursos (US\$308 millones), seguido por el sector de transporte con 25% (US\$276 millones). Educación y agricultura recibieron el 15% (US\$172 millones) y el 14% (US\$162 millones) respectivamente. Energía aprobó US\$121 millones (11%) y agua potable y saneamiento US\$67 millones (6%). El resto de los recursos fueron para otros sectores, principalmente de respuesta a la emergencia en protección social, vivienda, salud y para fortalecimiento institucional.

- 2.6 **El CPE considerará operaciones aprobadas antes del 2011, cuya ejecución tuvo lugar substancialmente durante el periodo de evaluación**<sup>14</sup>. La acumulación de balances disponibles entre 2009 y 2010 y el crecimiento de los desembolsos anuales hizo que durante el período de la estrategia 2011-2015 se ejecutaran muchos proyectos heredados de ciclos anteriores (Gráfico 2.2). De esta forma, la cartera de préstamos bajo evaluación constará de 156 operaciones por un monto de US\$ 1.490 millones aprobadas entre 2006 y 2015.

**Gráfico 2.2 – Flujo de Capital con Haití 2007-2014 – Desembolsos/Balance disponible**



Fuente: Cálculos de OVE basados en LMS.

### III. PREGUNTAS EVALUATIVAS

#### A. Dimensiones Evaluativas

- 3.1 **Este CPE utilizará las dimensiones evaluativas tradicionales de relevancia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad (OECD-DAC).** Estas dimensiones proveen una visión completa del programa, no sólo en términos de su importancia, sino también de sus resultados y medios utilizados para lograrlos. La evaluación de la EBP 2011-2015 complementará las evaluaciones realizadas recientemente por OVE haciendo énfasis en los temas de alineación/apropiación del programa de donaciones del BID por parte del GdH, los esfuerzos de fortalecimiento institucional y construcción de capacidades para la provisión de bienes y servicios, así como en los esquemas de implementación adoptado por el BID.

<sup>14</sup>

El portafolio heredado incluye todas aquellas operaciones que al 1 de enero de 2011 tenían un saldo por desembolsar de más 70% del monto originalmente aprobado.

## 1. Relevancia

3.2 La *relevancia* mide el grado de alineación de los objetivos del programa del Banco con las necesidades del país. La relevancia debe también considerar la naturaleza cambiante de las necesidades del país. Preguntas orientadoras para el análisis de relevancia:

- ¿Cuál fue el **posicionamiento estratégico** del Banco en el contexto político, económico y social surgido del contexto post-terremoto? ¿Cómo se posicionó el Banco en relación al resto de los donantes en Haití? ¿Cómo esto afectó la relevancia del Programa del BID y la **coordinación entre donantes**?
- ¿Cuál fue la relevancia de los objetivos estratégicos y del enfoque de intervención sectorial? ¿Cuál fue la relevancia técnica y financiera del Programa de donaciones? ¿Cuál fue el grado de **alineación** del programa del BID con los planes sectoriales del gobierno? ¿Cuál fue el grado de **apropiación** del programa por parte del GdH?
- ¿En qué medida el Programa del Banco fue compatible con las **capacidades de planificación y ejecución del país**?

## 2. Eficiencia

3.3 La *Eficiencia* se enfoca en temas relacionados al uso de los recursos y la implementación de proyectos. Preguntas orientadoras para el análisis de eficiencia:

- ¿Cómo **el modelo organizativo** establecido para Haití impactó el Programa? ¿Qué impacto tuvo la elección/combinación de instrumentos?
- ¿En qué medida los estudios de pre-factibilidad de las operaciones impactaron la eficiencia de las operaciones?
- ¿Cuál fue la **eficiencia de los proyectos** del BID? ¿Cómo impactó el aumento de las aprobaciones y desembolsos en los indicadores de eficiencia (costos y tiempos de preparación y ejecución) de los proyectos?
- ¿Cuáles han sido los **principales factores que afectaron la ejecución de la cartera** del BID? ¿Cómo se resolvieron los temas de fragilidad y limitada capacidad institucional? ¿Qué impacto tuvieron estos aspectos en los tiempos de aprobación y ejecución de los proyectos? ¿Cómo impactaron los temas de coordinación entre donantes en la eficiencia del programa del BID? ¿Qué problemas de implementación de proyectos impactaron en la eficiencia del programa?

## 3. Efectividad y Sostenibilidad

3.4 La *Efectividad* se refiere a la medida en la que se alcanzaron los objetivos del programa acordado entre el Banco y el país. La *Sostenibilidad* se refiere a la probabilidad de que los resultados alcanzados se mantengan en el largo plazo. Preguntas orientadoras incluyen:

- ¿Cuál ha sido la **efectividad de la ayuda** del BID en Haití? ¿Cuál ha sido el grado de progreso en la consecución de los objetivos estratégicos de la EBP? ¿Cuáles han sido las intervenciones/sectores más efectivas/os?
- ¿Cuál ha sido el **rol y los resultados de las ventanillas del sector privado** del BID? ¿Cuáles han sido las principales limitaciones para el desarrollo de la cartera del sector privado?
- ¿Cómo se atendieron **los riesgos asociados a la baja institucionalidad** y limitada capacidad de absorción? ¿Cuáles fueron los **esquemas de fortalecimiento institucional** que apoyaron los programas del BID y qué resultados obtuvieron?

- ¿En qué medida el Banco **anticipó los desafíos/riesgos de sostenibilidad** en el diseño del programa y las operaciones? ¿Qué mecanismos parecen haber contribuido -positiva o negativamente- a la sostenibilidad de los resultados del programa?
- ¿Cuál fue el **grado de institucionalización** alcanzado por el programa y las operaciones del Banco respecto a las estructuras nacionales?

## **B. Fuentes de Información y Cronograma de Trabajo.**

**3.5 La evaluación utilizará un conjunto diverso de fuentes de información. Incluirá además un estudio sobre la efectividad de los diferentes arreglos para el fortalecimiento institucional en el contexto de fragilidad del estado haitiano.** Estas incluyen entrevistas a informantes clave: funcionarios y ex funcionarios del gobierno, ejecutores de los proyectos, especialistas sectoriales del Banco, cooperantes internacionales, beneficiarios de los proyectos y miembros de la sociedad civil. Además, se analizarán los documentos de programación, supervisión (PMR) y evaluación (PCR) del Banco. OVE complementará el análisis documental con análisis estadísticos de bases de datos internas y externas. OVE planea realizar un estudio sobre la fragilidad del estado haitiano y su impacto en la efectividad de los programas, así como los diferentes arreglos de fortalecimiento institucional.<sup>15</sup> OVE realizará notas sectoriales para los sectores estratégicos que incluirán diagnósticos sectoriales, análisis de la implementación y resultados del portafolio del BID en cada sector.

**3.6 La evaluación del Programa de País con Haití será llevada a cabo por un equipo multidisciplinario. El cronograma de la evaluación está diseñado para coincidir, de forma oportuna, con los procesos de elaboración de la nueva estrategia del Banco con el país para el periodo 2016-2020.** El equipo está integrado por Verónica González Díez, jefe de equipo, Monika Huppi, Maria Elena Corrales, Anna Crespo, Ali Mahmoud Khadr, Roland Michelitsch, Rafael Alcantara, Felipe Vargas, Julie Biau, Margareth Celse-L'Hoste, y Maria Cabrera Escalante. Para asegurar la relevancia y utilidad de la evaluación, el equipo estableció un diálogo fluido con la Administración del Banco, en particular, con la Gerencia de Haití y la Oficina de País. La evaluación realizará dos misiones a Haití. De acuerdo con el protocolo de las evaluaciones de Programas de País, los resultados de la evaluación deben proporcionarse en un momento en que el gobierno esté dispuesto a tomar decisiones estratégicas sobre el uso de la asistencia externa. En la práctica, esto implica tener un borrador del informe para que la Administración y el Gobierno de Haití puedan considerarlo dentro de los primeros meses del nuevo gobierno. El cronograma se detalla en Tabla 3.1.

<sup>15</sup>

A través de un proceso competitivo OVE contrató un estudio para evaluar en qué medida y cómo el BID ha contribuido al fortalecimiento de las instituciones involucradas en la prestación de servicios o la formulación de políticas en Haití. El estudio incluye: (i) revisión de la efectividad de los donantes y lecciones aprendidas de Estados frágiles, con un enfoque particular en la construcción de capacidad institucional en Haití; y (ii) análisis en profundidad de una muestra de proyectos del BID con componentes que apuntan explícitamente a fortalecer a las instituciones para mejorar la prestación de servicios y la implementación de proyectos.

**Tabla 3.1: Cronograma de Actividades**

Análisis Contextual - 1ª misión a Haití	Agosto 2015
Documento de Enfoque	Noviembre 2015
Análisis de Proyectos - 2da misión a Haití	Enero 2016
Borrador compartido con Administración y el Gobierno de Haití	Abril 2016
Presentación ante el Comité de Programación del Directorio	Junio 2016