



Evaluación del Programa de País

Haití

2011-2015

Evaluación del Programa de País

Haití

2011-2015

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)



Banco Interamericano de Desarrollo
Julio 2016



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/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, 2016**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-494-1

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RECONOCIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS 2011-2015	1
A. Evolución económica reciente	1
B. Evolución de los indicadores sociales	4
C. Limitaciones estructurales y desafíos de desarrollo en Haití	6
2. POSICIONAMIENTO DEL BID EN HAITÍ.....	9
A. Antecedentes.....	9
B. La Estrategia del BID en Haití.....	9
C. El Programa del BID en Haití.....	14
3. RESULTADOS DEL PROGRAMA DEL BID EN HAITÍ.....	25
A. Transporte.....	25
B. Energía	27
C. Agricultura	29
D. Educación.....	32
E. Agua Potable y Saneamiento	34
F. Promoción del Sector Privado	36
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	41

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS:

ANEXO I	ANÁLISIS MACROECONÓMICO (VERSIÓN ORIGINAL EN INGLÉS)
ANEXO II	SECTOR TRANSPORTE (VERSIÓN ORIGINAL EN ESPAÑOL)
ANEXO III	SECTOR ENERGÍA (VERSIÓN ORIGINAL EN ESPAÑOL)
ANEXO IV	SECTOR PRIVADO (VERSIÓN ORIGINAL EN INGLÉS, CONFIDENCIAL)
ANEXO V	SECTOR AGRICULTURA (VERSIÓN ORIGINAL EN ESPAÑOL)
ANEXO VI	SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (VERSIÓN ORIGINAL EN ESPAÑOL)
ANEXO VII	SECTOR EDUCACIÓN (VERSIÓN ORIGINAL EN INGLÉS)
ANEXO VIII	REVISIÓN DE INDICADORES Y METAS ESTRATÉGICAS (2013-2016) (VERSIÓN ORIGINAL EN ESPAÑOL)
ANEXO IX	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (VERSIÓN ORIGINAL EN ESPAÑOL)
ANEXO X	LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS PARA EL CPE (VERSIÓN ORIGINAL EN FRANCÉS, CONFIDENCIAL)

ALC	América Latina y el Caribe
APS	Agua Potable y Saneamiento
ATO	Contrato de Asistencia Técnica (por sus siglas en francés)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCB	Gerencia Regional del Caribe (por sus siglas en inglés)
CDH	Departamento de Haití (por sus siglas en inglés)
CI	Cooperación Internacional
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CLIPP	Línea de Crédito Condicional (por sus siglas en inglés)
CPE	Evaluación del Programa de País (por sus siglas en inglés)
CT	Cooperación Técnica
CTE	<i>Centre Techniqued'Exploitation</i> (por sus siglas en francés)
COF	Oficina de País (por sus siglas en inglés)
EBP	Estrategias del Banco con el País
EEUU	Estados Unidos
EDH	<i>Electricitéd'Haiti</i> (por sus siglas en francés)
FAES	<i>Fonds d'Assistance Economique et Sociale</i> (por sus siglas en francés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GdH	Gobierno de Haití
GRF	Facilidad de Donaciones del BID (por sus siglas en inglés)
HQ	Sede del BID (por sus siglas en inglés)
IDB9	Noveno Aumento General de Recursos del BID
IED	Inversión Extranjera Directa
MARNDR	<i>Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural</i>
MENFP	<i>Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle</i>
NSG	Sin Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
OMJ	Oportunidades para la Mayoría (por sus siglas en inglés)
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión (por sus siglas en inglés)
PBG	Donaciones basadas en Reforma de Políticas (por sus siglas en inglés)
PDNA	Evaluación de las Necesidades Posteriores al Desastre (por sus siglas en inglés)
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (por sus siglas en inglés)
PIB	Producto Interno Bruto
PIC	Parque Industrial Caracol
PMR	Informe de Seguimiento del Progreso (por sus siglas en inglés)
RVP	Red Vial Principal
SCF	Financiamiento Estructurado y Corporativo (por sus siglas en inglés)
SG	Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
UCP	Unidad de Coordinación de proyecto
US\$	Dólares americanos
VPC	Vice-Presidencia de Países

Esta evaluación fue realizada por un equipo conformado por Verónica Gonzalez Diez (jefe de equipo), Monika Huppi, Roland Michelitsch, Anna Crespo, María Elena Corrales, Ali Mahmoud Khadr, Julie Biau, María Cabrera Escalante, Felipe Vargas Gomez, Margareth Celse L'Hoste, Rafael Alcántara Sánchez y Maya Jansson bajo la dirección de Cheryl Gray, Directora de OVE.



La Evaluación del Programa de País para Haití (2011-2015) cubre los primeros cinco años del mandato del IDB9 y brinda la oportunidad de evaluar el programa y posicionamiento estratégico del BID en el periodo post-terremoto.

Resumen Ejecutivo

La Estrategia del Banco en el País (EBP) 2011-2015 es la primera estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) post-terremoto aprobada con posterioridad al inicio del mandato del Noveno Aumento General de Recursos del BID (IDB9). El mandato del IDB9 incluyó la condonación de la deuda y la transferencia de un monto sin precedente (US\$200 millones anuales) de donaciones para Haití por un período de 10 años. La Evaluación del Programa de País (CPE) para Haití (2011-2015) cubre los primeros cinco años del mandato del IDB9 y brinda la oportunidad de evaluar el programa y posicionamiento estratégico del BID en el periodo post-terremoto. El CPE analiza los principales logros de la apuesta estratégica derivada de los compromisos del IDB9 e identifica los ajustes necesarios que le permitan al BID posicionarse en los cinco años que quedan del mandato del IDB9.

Después del terremoto de 2010, el crecimiento económico en Haití estuvo impulsado por los esfuerzos de reconstrucción y los significativos montos de financiamiento externo. A partir del 2014, la disminución de las transferencias externas y la intensa sequía impactaron negativamente la tendencia de crecimiento. El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) alcanzó un 5,5% en 2011. Los sectores de construcción e infraestructura ligados a la reconstrucción fueron los motores más importantes del crecimiento, con un aumento significativo de la inversión pública. Más de la mitad de la inversión pública fue financiada por donaciones internacionales y préstamos en condiciones favorables de Petrocaribe. El flujo de ayuda internacional llegó a representar el 50% del PIB después del terremoto, pero fue disminuyendo hasta llegar a un estimado de 5% en 2015. El crecimiento económico empezó a caer hasta un estimado de 1% en 2015. Asimismo, la prolongada sequía impactó la producción agrícola, repercutiendo en la disponibilidad de alimentos.

Haití cuenta con acuerdos comerciales preferenciales con Estados Unidos (EEUU); sin embargo, el incipiente desarrollo del sector manufacturero, altamente concentrado en la industria de la maquila, limita su impacto en las cuentas externas y en el crecimiento económico. A pesar del aumento relativo de la contribución de la manufactura al crecimiento económico y los avances en la utilización de los acuerdos comerciales preferenciales en los últimos años, Haití no ha logrado aprovechar plenamente estos acuerdos, mostrando dificultades para cubrir las cuotas anuales de venta establecidas en los mismos. La balanza comercial ha sido históricamente deficitaria, situación que se agravó después del terremoto como resultado del flujo de ayuda externa. El aumento de las importaciones para atender las necesidades de reconstrucción, por su parte, agudizó el déficit comercial.

Si bien la recaudación de ingresos fiscales ha mejorado en los últimos años, ésta apenas alcanza a cubrir los gastos corrientes, limitando la capacidad del gobierno para la provisión y regulación de servicios básicos. El sistema tributario de Haití depende de los impuestos indirectos (principalmente al comercio internacional). Con un gasto corriente que se encuentra entre los más bajos de la región, la capacidad del Gobierno de Haití (GdH) de proveer y regular servicios básicos es limitada. En efecto, si bien en la última década se han producido algunas mejoras relativas en los indicadores de acceso a salud y educación, otros servicios como agua y saneamiento y electricidad no registraron avances. La pobreza en Haití sigue siendo generalizada, con altos niveles de desigualdad en la distribución de ingresos.

Los mayores impedimentos para un aumento en el desarrollo y crecimiento económico de Haití están ligados a factores estructurales asociados a la fragilidad del estado y la debilidad de las instituciones. Las limitaciones asociadas a la eficiencia del gobierno y la calidad de las instituciones representan desafíos de desarrollo fundamentales en Haití. Por su parte, el entorno empresarial, que se encuentra entre los más débiles del mundo, y la baja calidad y cobertura de la infraestructura productiva básica imponen restricciones fundamentales para el crecimiento económico. La combinación de bajas capacidades institucionales, limitadas condiciones socioeconómicas y alta exposición física a desastres naturales resultan en una situación de extrema vulnerabilidad. Finalmente, la inestabilidad política de los últimos años, asociada a la rotación de autoridades gubernamentales y la ausencia de un parlamento funcional, impuso restricciones adicionales.

El mandato del IDB9 y la EBP para el periodo 2011-2015 modificaron el sistema de incentivos en la relación del BID con el país. La modalidad de donaciones eliminó los incentivos que tradicionalmente orientan las operaciones de préstamo del BID, tales como la apropiación por parte del país expresada en su compromiso de repago y los fondos de contrapartida. Asimismo, durante este periodo, los recursos de donaciones del BID, como los de la mayoría de la Cooperación Internacional (CI), no se programaron de forma sistemática en el proceso incipiente de planificación presupuestaria que tiene el país. Esto limita la gestión y disciplina fiscal por parte del gobierno.

La EBP fue aprobada en Noviembre del 2011 y definió seis sectores prioritarios que si bien estuvieron alineados con las prioridades del programa del Gobierno, no representaron un nuevo posicionamiento estratégico. La EBP estuvo centrada en los sectores tradicionales de actuación del BID antes del terremoto y solo incluyó dos cambios estratégicos: un programa de desarrollo regional en el norte del país, y un programa de reforma y fortalecimiento institucional centrado en los sectores prioritarios en reemplazo de los programas transversales de reforma de apoyo a la gobernabilidad y al fortalecimiento integral del estado.

El BID diseñó una estrategia ambiciosa anclada en la decisión de la Administración de aprobar y desembolsar anualmente US\$200 millones. Esta apuesta estratégica, aprobada casi 2 años después del terremoto, no pareció tomar suficientemente en cuenta los desafíos asociados a la situación de fragilidad y la limitada capacidad institucional de Haití agravada por las consecuencias del terremoto. En ese contexto, la EBP propuso objetivos y metas que resultaron poco realistas y que parecieron no reconocer la necesidad de adaptar la acción del Banco a la limitada capacidad de planificación estratégica e implementación del país. Como consecuencia, el BID terminó financiando un programa operativo sobredimensionado que no incluyó, en todos los casos, una valoración adecuada de los costos y beneficios de las intervenciones, dada la limitada información existente sobre los mercados; y que tuvo que ser apuntalado con importantes recursos de inversión para el fortalecimiento institucional y de capacidades del personal encargado de la ejecución de los proyectos.

El programa operativo del BID para el periodo 2011-2015 se duplicó comparado con el periodo anterior, lo cual posicionó al BID como el donante principal de Haití, después de los EEUU. Entre enero 2011 y diciembre 2015, el Banco aprobó US\$1.271 millones en donaciones, de los cuales US\$142 millones corresponden a fondos de cofinanciamiento. Por instrumento, casi el 80% de la cartera del BID en Haití fueron donaciones de inversión. La mayoría de las operaciones de inversión tuvo una lógica de programa, pero las operaciones individuales, al interior de cada programa, se aprobaron de forma anual, y en varios casos, independiente del desempeño y desembolso de las operaciones anteriores. Los programas de donaciones programáticas basados en reforma de política (PBG, por sus siglas en inglés) para apoyo presupuestario y fortalecimiento institucional sectorial representaron el 13% de la cartera. Los PBG complementaron la cartera de inversión sectorial y permitieron profundizar el diálogo de políticas, pero tuvieron limitada profundidad. La mayoría de las series programáticas no han sido aún concluidas, en parte, por la ausencia de un parlamento funcional que apruebe las reformas impulsadas a partir de los PBG y, en parte, por la rotación de autoridades al interior de algunos ministerios. Por último, con un clima de negocios desfavorable, las ventanillas del sector privado (sin garantía soberana) no cumplieron con las expectativas en términos de volumen de las operaciones, y solo llegaron a representar el 7% de la cartera.

Para asegurar la gestión y la implementación del programa, el BID se dotó de una nueva gerencia para Haití dentro de su estructura organizativa. Esta decisión le permitió al BID una importante reactivación de sus desembolsos pero implicó también un incremento de los costos administrativos y operativos. Los desembolsos se triplicaron durante el periodo de evaluación, aunque con diferencias importantes por sector: las operaciones que incluyen grandes contratos como transporte y sector privado (relacionadas al parque industrial), estuvieron por encima del promedio de desembolso, mientras que las operaciones de agua y saneamiento, educación y energía, estuvieron por debajo del promedio. Por su parte, los costos operativos del Departamento de Haití (CDH) representan un incremento importante con respecto a los costos operativos totales que venía asumiendo la Gerencia Regional del Caribe (CCB) antes de la creación de CDH. Los costos operativos totales del programa de Haití por millón de dólar aprobado aumentaron durante el periodo de evaluación (de US\$46 mil a US\$61 mil) a pesar de la estabilización de las aprobaciones a partir de 2012.

La implementación del programa del BID se enfrentó no solo a las limitaciones estructurales del país, sino también a problemas asociados al diseño e implementación de las operaciones. Los retrasos e incrementos de costos impactaron los productos y resultados alcanzados. La limitada capacidad de gestión y ejecución de las entidades gubernamentales, la volatilidad del liderazgo político y el limitado entorno de negocios impactaron la ejecución del programa. Las operaciones enfrentaron también problemas de conceptualización y diseño asociados, en parte, a la rapidez de los tiempos de preparación en los primeros años de la EBP y a la limitada información sobre los mercados, sobretodo en el contexto post-terremoto. Estos comportaron dificultades de implementación y retrasos que resultaron en importantes incrementos de costos. Asimismo, dada la ausencia de costos unitarios de referencia los análisis costo-beneficio de las intervenciones resultaron poco realistas. Estos problemas de diseño e implementación limitaron el alcance de las obras y de los resultados.

Frente al desafío de ejecutar un programa operativo ambicioso en un contexto de fragilidad institucional, el personal del Banco hizo esfuerzos importantes y destinó recursos substanciales para fortalecer las capacidades institucionales y agilizar la implementación del programa. El aumento de los desembolsos se logró, en parte, gracias a la importante inversión de recursos (US\$205,7 millones) en el fortalecimiento de las capacidades del gobierno y el acompañamiento de funcionarios y consultores que desempeñaban labores permanentes de apoyo a la implementación de los proyectos, potenciando un diálogo continuo con las contrapartes locales. La mitad de estos recursos se dirigieron a apoyar las unidades de ejecución de proyectos, promover el desarrollo de políticas públicas, y apuntalar procesos de reestructuración institucional. Asimismo, entre el 2014 y el 2015, el BID financió gastos corrientes para un estimado de 715 personas (consultores y funcionarios con bonificaciones) en varios ministerios y agencias gubernamentales. Aunque la situación particular de Haití puede haber justificado este tipo de apoyo

financiero en una fase inicial, estos recursos crean importantes asimetrías en las agencias del gobierno y riesgos de sostenibilidad fiscal. El BID debe propiciar una clara estrategia de salida que tenga en cuenta las limitaciones de los recursos humanos y de la función pública en general.

A pesar de estos esfuerzos, los resultados de la EBP fueron limitados en relación a las metas iniciales pautadas y presentan importantes retos en términos de sostenibilidad operativa y financiera de las inversiones. Con diferencias entre sectores, la cartera de inversión avanzó en las obras de infraestructura, pero no se lograron las metas de cobertura y expansión inicialmente propuestas en la EBP. En transporte, los resultados estuvieron por debajo de las metas pautadas en términos de calidad de la red vial (km rehabilitados) y mantenimiento. En energía, los programas de rehabilitación de la hidroeléctrica Peligre y del sistema de distribución presentaron importantes retrasos e incremento de costos (cerca de US\$110 millones). Los resultados de la cartera del sector agrícola fueron positivos, en relación a la construcción de infraestructuras de protección contra inundaciones y el incremento de la superficie irrigable, pero acotados en términos de aumento en el rendimiento de los cultivos. En agua potable y saneamiento, los resultados en aumento de cobertura y desempeño financiero de los operadores han sido limitados para Puerto Príncipe, pero con mejoras para los programas en ciudades intermedias. El programa de agua rural, a pesar de alcanzar las metas de beneficiarios, no se logró cumplir con las metas de cobertura y de saneamiento. En educación, los resultados en términos de mejoras en el acceso, a través de la construcción de escuelas, han sido hasta el momento, limitados; mientras que el programa de exención de matrícula ha mostrado mejores avances. En relación a las mejoras en la calidad de la educación, solo se registraron avances en el entrenamiento para docentes y la entrega de materiales. Los avances en el pilar de gobernabilidad han sido importantes (en particular, la realización del censo educativo y el mapeo escolar), con un uso incipiente de estos productos en la planificación y la toma de decisiones de política.

Las operaciones de apoyo a las reformas de política (PBG), por su parte, sirvieron para apoyar el diálogo de política a nivel sectorial pero abarcaron procesos de reforma incompletos. Además, el apoyo presupuestario no estuvo integrado a una planificación centralizada. Las reformas institucionales sectoriales apoyadas por el BID ayudaron a identificar y promover nuevos ejes de reforma, así como a profundizar el diálogo sectorial. Sin embargo, los PBG se ejecutaron de forma independiente en cada sector, sin contar con una planificación centralizada desde el gobierno nacional y sin integrar los flujos financieros al presupuesto nacional.

A diferencia de las estrategias anteriores, el desarrollo del sector privado adquirió una relevancia particular en la EBP 2011-2015. La mayor parte de los recursos aprobados se dirigieron a la construcción del Parque Industrial Caracol (PIC). Con el 78% de los recursos desembolsados, el programa del PIC ha avanzado en el desarrollo de una infraestructura de calidad y en la generación de empleos. Sin embargo, los resultados están por debajo de lo previsto en términos de generación de empleo y el costo por

puesto de trabajo ha resultado particularmente alto. En el mediano y largo plazo, las inversiones enfrentan algunos problemas de sostenibilidad asociados a su rentabilidad y competitividad. El resto de las operaciones de promoción del sector privado son de carácter piloto con un número de beneficiarios reducido, y enfrentan desafíos para su escalamiento.

El periodo de evaluación 2011-2015 se caracterizó por un contexto de cambios importantes al interior del gobierno que impactaron la implementación del programa del BID. Asimismo, Haití permanece en una situación de extrema fragilidad institucional y vulnerabilidad económica y social. La reducción del crecimiento económico y de los ingresos fiscales presiona la sostenibilidad de las finanzas públicas. La disminución de recursos concesionales enfatiza la importancia de movilizar recursos domésticos y hacer una gestión y uso más eficiente de los mismos. Las limitaciones asociadas a la eficiencia del gobierno y a la calidad de las instituciones atentan contra el funcionamiento del estado. Durante el periodo de evaluación, hubo una alta rotación de funcionarios públicos en la mayoría de los ministerios de línea. Estos factores se traducen en un contexto de intervención difícil en el corto y mediano plazo. Asimismo, las denuncias de fraude en las últimas elecciones presidenciales (octubre 2015) y el final del mandato presidencial (febrero 2016) resultaron en una situación de transición política y la instalación de un gobierno provisorio (febrero 2016), que se prevé que realizará nuevas elecciones presidenciales en octubre 2016, con la toma de posesión del ejecutivo en febrero del 2017. Esta transición política sumada al contexto de desaceleración económica y depreciación de la moneda local, agrava la situación de fragilidad del país.

En este contexto, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) considera que la nueva estrategia del BID con Haití para los cinco años restantes del mandato IDB9 no debería ser una continuación de las estrategias anteriores. La estrategia futura debería permitirle al BID posicionarse como un verdadero socio para el desarrollo, centrándose en soluciones a los problemas estructurales del país. El periodo de transición política actual y la decisión de la Administración de no aprobar nuevas operaciones abre la posibilidad de redimensionar el programa en función de las capacidades institucionales y de ejecución reales del país, en línea con las recomendaciones de OVE en evaluaciones anteriores. OVE también considera que el BID necesita consolidar su cartera con el fin de mostrar resultados tangibles al final del mandato del IDB9 y alcanzarlos de forma costo-efectiva. En consecuencia, OVE recomienda al Banco:

1. Definir la próxima Estrategia de País de forma realista y centrada en el fortalecimiento de capacidades institucionales propias y de largo plazo. La estrategia necesita incorporar los elementos de diagnóstico que definen la fragilidad del estado haitiano y la capacidad de absorción de sus instituciones y promover acciones progresivas de desarrollo de capacidades institucionales propias y que responsabilicen a las instancias gubernamentales. Asimismo, los objetivos y metas se deben definir en función de estas capacidades y de forma medible para que favorezcan la rendición de cuentas.

2. Iniciar un proceso con el GdH para integrar los recursos del BID al presupuesto general de la nación, apoyando al GdH en la consolidación del mismo. De esta manera, se alinearían los incentivos y se reforzaría el papel del gobierno central (a través del Ministerio de Finanzas) en la administración estratégica de los recursos de apoyo presupuestario e inversión, poniendo al BID en una posición de liderazgo frente a otros donantes. Asimismo, se dotaría al GdH de capacidades de gestión fiscal y ejecución de políticas públicas permanentes, fortaleciendo la apropiación del programa y su sostenibilidad. Para ello, el BID debería también apoyar al GdH para reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos públicos.
3. Preparar una estrategia de salida para el financiamiento de funcionarios/ consultores permanentes en las instituciones del gobierno. Esta estrategia requeriría del financiamiento, con recursos fiscales, para las capacidades operativas de los ministerios y agencias gubernamentales, y ayudaría a garantizar la sostenibilidad de las intervenciones en el mediano plazo. Para ello, el BID debería también apoyar al GdH para avanzar en las reformas organizacionales y las mejoras de la gestión de recursos humanos en la función pública.
4. Revisar y consolidar la cartera de inversiones actual, bajo un enfoque costo-efectivo que busque secuenciar las intervenciones con el fin de fortalecer la sostenibilidad de los resultados de la cartera del Banco. El BID debería racionalizar el portafolio: priorizando las intervenciones en función de un análisis de costo-beneficio realista y combinando operaciones en función de objetivos estratégicos comunes. El BID debería proceder con nuevas operaciones solo cuando se evidencien avances importantes en la cartera existente y cuando quede demostrado que la capacidad institucional sea suficiente para asumir un nuevo compromiso de manera efectiva.
5. Enfocar el uso de los recursos con garantía soberana a la mejora del clima de negocios para facilitar la actividad del sector privado. Focalizar los recursos de la ventanilla pública hacia la misión fundamental de apoyar iniciativas tendientes a mejorar el clima de negocios en Haití. Asimismo, el BID podría explorar nuevas formas de apoyar iniciativas del sector privado mediante la estructuración y financiamiento de mecanismos que reduzcan el riesgo de las mismas.



La producción de cultivos tiene bajos rendimientos y no satisface la demanda interna. En este contexto, la disponibilidad alimentaria tiene una alta dependencia de los mercados externos.

1 Contexto del Programa de País 2011-2015

Haití es un país con importantes ventajas comparativas, pero con limitaciones estructurales derivadas de su fragilidad y que impactan en su desarrollo. Haití es el tercer país más grande del Caribe (después de Cuba y la República Dominicana), con 27.750 kilómetros cuadrados y una población estimada de 10,9 millones de personas. Las ventajas comparativas de Haití incluyen la proximidad y el acceso a los principales mercados, los acuerdos preferenciales de comercio con Estados Unidos (EEUU), una mano de obra joven y una diáspora dinámica que contribuye al crecimiento económico del país a través del envío de remesas que pasaron de 20.6% del PIB (2011) a 22.7% (2014). Sin embargo, Haití es también el país más frágil en la región de América Latina y el Caribe (ALC), con limitaciones institucionales de carácter estructural y altos niveles de pobreza y desigualdad.

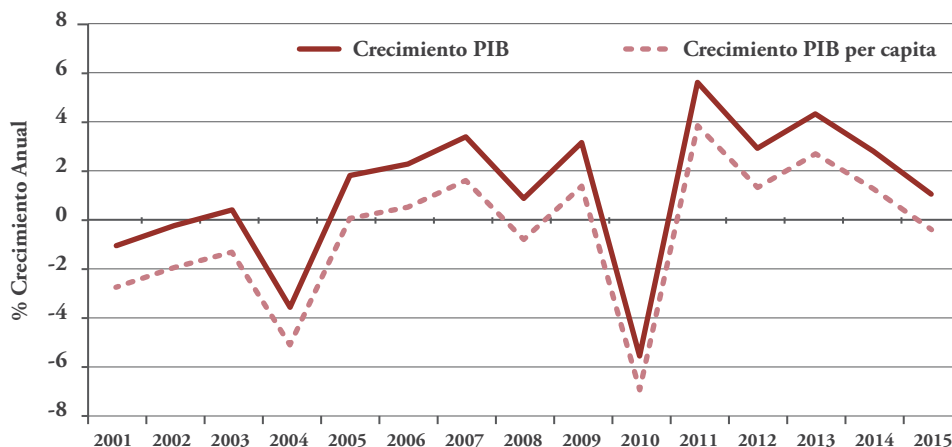
A. EVOLUCIÓN ECONÓMICA RECIENTE

Después del terremoto de 2010, el crecimiento económico en Haití estuvo impulsado por los esfuerzos de reconstrucción y por significativos montos de financiamiento externo. A partir del 2014, la disminución de las transferencias externas y la intensa sequía impactaron negativamente la tendencia de crecimiento. En términos reales, se estima que el impacto del terremoto fue una reducción del 5,5% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2010, además de las enormes pérdidas humanas, de infraestructura y de capital social.¹ Impulsado por los esfuerzos de reconstrucción promovidos por la Comunidad Internacional (CI), el crecimiento del PIB alcanzó 5,5% en 2011 y 4.2% en 2013 (Gráfico 1.1). Sin embargo, en 2014 el crecimiento económico empezó a caer (2,7% del PIB) y las estimaciones para 2015 alcanzan el 1%. Las transferencias externas (donaciones) que representaban el 9% del PBI en 2013 disminuyeron hasta llegar al 7% en 2014 y un estimado de 5% en 2015 (Recuadro 1.1). Asimismo, las prolongadas sequías impactaron la producción agrícola

y repercutieron en una baja disponibilidad de alimentos. La contribución del sector agrícola al crecimiento económico lleva 20 años reduciéndose. La productividad agrícola se mantuvo por debajo de los promedios regionales². La producción de cultivos tiene bajos rendimientos y no satisface la demanda interna. En este contexto, la disponibilidad alimentaria tiene una alta dependencia de los mercados externos.

GRÁFICO 1.1
Crecimiento económico (% PIB)

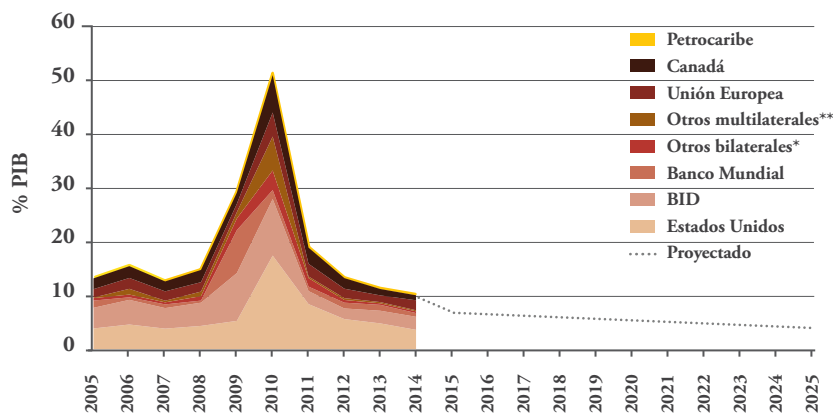
Fuente: FMI



Recuadro 1.1: Flujos de Ayuda Internacional a Haití

La respuesta al terremoto de 2010 dio lugar a un flujo de ayuda sin precedentes. Sin embargo, en los últimos años, la ayuda internacional muestra signos de agotamiento y el fin del periodo post-terremoto. En 2010 el flujo de ayuda llegó a alcanzar los US\$3.400 millones. Sin embargo, para 2014-15, la ayuda internacional vuelve a situarse en los niveles de 2005-08. La caída de los precios del petróleo se ha traducido también en una disminución significativa de los recursos que Petrocaribe aporta al Gobierno de Haití (GdH).

GRÁFICO 1.2 Desembolsos brutos por donantes (2005-2025; % PIB)



Fuente: OCDE. Creditor Reporting System Statistics; y Banco Mundial en base a FMI para la serie Proyectado.

Nota: Otros bilaterales*: España, Noruega y Finlandia; Otros multilaterales**: FMI, UNICEF, OPEP.

Los sectores de construcción e infraestructura fueron los motores más importantes del crecimiento, con un aumento significativo de la inversión pública. Sin embargo, la contribución de la inversión pública a un crecimiento económico sostenible ha sido limitada. A partir de un mínimo de 25,4% del PIB en 2010, la inversión bruta -impulsada por la inversión pública- aumentó gradualmente hasta alcanzar 28,9% en 2015. Más de la mitad de la inversión pública fue financiada por donaciones externas, incluyendo apoyo presupuestario. Una parte importante de este financiamiento provino también de préstamos en condiciones favorables de Petrocaribe.³ Sin embargo, deficiencias en la gestión de la inversión pública, tales como la limitada priorización de las inversiones, la baja calidad de los diseños de los proyectos y la escasa supervisión, así como la insuficiencia de recursos para operación y mantenimiento limitaron la contribución de dicha inversión al desarrollo económico. Las estrategias sectoriales que podrían orientar la priorización de proyectos fueron escasas.⁴ La dependencia de la ayuda externa, por su parte, debilita la gestión de la inversión pública y dificulta el uso eficaz de los recursos públicos.

Si bien Haití cuenta con acuerdos comerciales preferenciales con EEUU, el desarrollo del sector manufacturero es incipiente y está altamente concentrado en la industria de la maquila, con limitado impacto en el crecimiento económico. La proximidad geográfica de Haití con el mercado de EEUU, los acuerdos comerciales preferenciales, el costo laboral relativamente bajo y la escasa cualificación requerida de los trabajadores, propiciaron la promoción de la industria de la confección/textil de “maquila” como un sector clave para la creación de puestos de trabajo y atracción de inversiones. Durante los últimos años, el impulso que recibió este sector se reflejó en un aumento relativo de la contribución del sector manufacturero al crecimiento económico⁵ y en el crecimiento de las exportaciones de prendas de vestir (Tasa de Crecimiento Anual Compuesta -TCAC 12%, 2010-15) y del número de puestos de trabajo creados en el sector (TCAC 8%, 2010-15) estimado en alrededor de 41.000. Sin embargo, a pesar de los avances, el país no ha logrado todavía aprovechar plenamente los acuerdos comerciales preferenciales mostrando dificultades para cubrir las cuotas anuales de venta establecidas en los mismos.⁶

La balanza comercial de Haití ha sido históricamente deficitaria, situación que se agravó después del terremoto, como resultado de los flujos de ayuda externa. Las exportaciones en Haití cubren sólo una cuarta parte de las importaciones. Las exportaciones consisten principalmente en prendas de vestir de la industria maquiladora (más del 90% de las exportaciones en 2013) con destino principal hacia los EEUU bajo el régimen preferencial de comercio.⁷ El resto se compone de productos industriales (principalmente aceites esenciales) y agrícolas (principalmente mango y cacao). El aumento de las importaciones para atender las necesidades de reconstrucción agudizó el déficit comercial. Las principales categorías de importaciones incluyeron alimentos, productos manufacturados (maquinaria y equipo de transporte) y combustibles. En la cuenta de capital, la inversión extranjera directa (IED) fluctuó, pero se mantuvo en un rango relativamente bajo (de 1-2% del PIB en los últimos años).⁸ Las reservas internacionales (brutas) crecieron después del terremoto, pero desde entonces, se vienen reduciendo por las presiones sobre el mercado de divisas que han conducido a una aceleración en el ritmo de depreciación del gourde haitiano.

La inflación se mantuvo moderada hasta 2014, pero muestra signos de aceleración producto de la depreciación del tipo de cambio. Si bien la inflación de precios al consumidor se mantuvo en un promedio de 6,2% entre 2011 y 2014, a partir del 2015 y principios del 2016 aumentó hasta llegar a 14,4% (Tabla 6 – Anexo I). Las fluctuaciones en el tipo de cambio en Haití tienen un efecto significativo en los precios al consumidor dado que los alimentos y el combustible, en su mayoría importados, representan alrededor de dos tercios de la canasta de bienes contabilizados en el índice. El acelerado ritmo de depreciación de la moneda local, sumado a una reducción en el suministro de productos agrícolas nacionales producto de la sequía, explican el repunte inflacionario, a pesar de la reducción en los precios de los combustibles.

Los gastos asociados a la reconstrucción contribuyeron a la ampliación del déficit fiscal. Si bien la recaudación de ingresos ha mejorado, apenas alcanza a cubrir gastos corrientes. Como resultado de los esfuerzos de reconstrucción y la expansión de la inversión pública, el déficit fiscal alcanzó un máximo cercano al 7% del PIB en 2013 (15% del PIB excluyendo donaciones).⁹ La fuente más importante de financiamiento residual del déficit provino de Petrocaribe,¹⁰ que en términos netos proporcionó 4,6% del PIB (2013). El financiamiento doméstico (3,5% del PIB), provino principalmente de una reducción de los activos netos del gobierno en los bancos comerciales. El sistema tributario de Haití depende altamente de los impuestos indirectos (principalmente el comercio internacional). Si bien la recaudación de ingresos (12,1% del PIB en 2014) ha mejorado en comparación con la década de 2000 (9,7%),¹¹ todavía se mantiene en niveles típicos de países de bajos ingresos y muy por debajo del promedio regional (22% del PIB). Los ingresos fiscales apenas cubren los gastos corrientes que se sitúan alrededor del 11-12 % del PIB. Dado el monto reducido de pago de intereses de la deuda (0,5% del PIB), los gastos corrientes más importantes son sueldos y salarios (5,6% del PIB), bienes y servicios (3%) y transferencias y subsidios (3%).¹²

B. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES SOCIALES

La pobreza en Haití sigue siendo generalizada, con altos niveles de vulnerabilidad y desigualdad. En los últimos años el crecimiento del PIB per cápita fue limitado, el ingreso por habitante (US\$833 en 2014) mejoró con respecto al 2000 (US\$518), pero sigue siendo el más bajo de la región. En 2012, el GdH publicó la primera línea de pobreza nacional oficial para Haití basada en necesidades básicas, 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%.¹³ 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. Los mecanismos de protección social son insuficientes y poco focalizados.

En términos servicios de básicos, los indicadores de acceso a salud y educación mostraron algunas mejoras, mientras que otros servicios como agua y saneamiento y electricidad, no registraron avances. Los indicadores de salud, principalmente los de

mortalidad materno-infantil, sugieren un avance en los últimos años. En educación, si bien la tasa de escolarización creció, la calidad de la educación es heterogénea y considerablemente baja, siendo uno de los factores que explican las altas tasas del desempleo en el país (Banco Mundial-BM, 2015). El empleo es principalmente informal, con salarios que son la mitad de los salarios formales. Por otra parte, Haití muestra limitados avances en los indicadores de cobertura de energía que no superan el tercio de la población, y en los indicadores de acceso a agua de fuente “mejorada” que se mantuvieron alrededor del 50% de la población¹⁴ y de acceso a saneamiento básico que se encuentran entre los más bajos de la región (Tabla 1.1). La situación de desigualdad de género es preocupante tanto a nivel de la escolaridad como de participación en el mercado laboral (BM, 2015).

TABLA 1.1 INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS

	<i>Año base</i>	<i>Último dato disponible</i>
Educación		
% escolarización de niños en edad escolar - Área rural	74 (2001)	87 (2012)
% escolarización de niños en edad escolar - Área urbana	84 (2001)	93 (2012)
Tasa de alfabetización (% de población 15-24)	81,6 (2003)	82,1 (2015)
Tasa neta de matriculación en educación primaria	NA	76 (2012)
Tasa neta de matriculación en educación secundaria	NA	22 (2012)
Tasa de culminación de estudios - educación primaria	78 (2005)	101 (2012)
Tasa de culminación de estudios - educación secundaria	12 (2005)	20 (2012)
Salud		
% de cobertura de parto institucional	23,8 (2000)	37,3 (2012)
% niños entre 12 y 23 meses con vacunación completa	33,5 (2001)	45,2 (2012)
Gasto total en salud (% sobre el PIB) (1)	5,5 (2002)	9,4 (2013)
Tasa de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos	506 (2000)	360 (2015)
Tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos	30.2 (2002)	25.4 (2015)
Agua potable y saneamiento básico		
% Cobertura de agua de fuente mejorada - Área rural (2)	49 (2000)	48 (2015)
% Cobertura de agua de fuente mejorada - Área urbana	82 (2000)	65 (2015)
% Cobertura de saneamiento mejorado- Área rural (3)	14 (2000)	19 (2015)
% Cobertura de saneamiento mejorado - Área urbana	33 (2000)	34 (2015)
Energía		
Acceso a la energía - Nacional (% población sobre el total)	32 (2001)	36 (2012)
Acceso a la energía - Área rural (% población sobre el total)	11 (2001)	11 (2012)
Acceso a la energía - Área urbana (% población sobre el total)	62 (2001)	63 (2012)
Empleo		
Tasa de desempleo		40.6 (2010)

Notas: la tabla incluye los últimos datos disponibles para Haití (1) Incluye gasto público y privado. (2) Fuente cuya construcción la protege adecuadamente la de contaminación externa. (3) Solución que separa de manera higiénica las excretas del contacto humano y no está compartida entre varios hogares.

Fuentes: Educación: UNICEF Statistics, *Haiti - Systematic country diagnostic*, World Bank Group (2015). Salud: OMS Statistics, UNICEF Statistics. Agua Potable y Saneamiento: OMS/Unicef Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (2015). Energía: *Haiti - Systematic country diagnostic*, World Bank Group (2015). Empleo: CIA-The World Factbook.

C. LIMITACIONES ESTRUCTURALES Y DESAFÍOS DE DESARROLLO EN HAITÍ

Los impedimentos para un mayor desarrollo y crecimiento económico en Haití se refieren a factores estructurales y limitaciones institucionales asociadas a la fragilidad del estado.¹⁵ Las limitaciones asociadas a la eficiencia del gobierno y la calidad de las instituciones representan desafíos de desarrollo fundamentales en Haití. Entre los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, el desempeño de Haití en “efectividad del gobierno” es especialmente bajo y ha empeorado en los últimos años. Haití se sitúa 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 de evaluación: Haití mantuvo una puntuación promedio de 2,8, dentro del umbral para considerar un país como frágil (3,2). La fragilidad del estado haitiano es una limitación fundamental que impacta la capacidad del gobierno para proveer y regular servicios públicos básicos a la población, financiar una adecuada infraestructura económica y social, y crear un entorno de negocios favorable para dinamizar la economía.

El gasto público corriente en Haití encuentra entre los más bajos de la región, y esto también limita la capacidad del gobierno para proveer y regular servicios básicos. Si bien el aumento de los ingresos ha permitido una expansión del gasto público corriente desde el terremoto, éste es insuficiente para garantizar el funcionamiento de los servicios básicos.¹⁶ La mayor parte de los servicios básicos, como salud y educación, son provistos por actores no-gubernamentales (privados y organizaciones no gubernamentales). Estos organismos funcionan con una limitada regulación y supervisión por parte del estado para garantizar la calidad y la equidad en el acceso a estos servicios. El costo de los servicios se transfiere a los hogares, ligando su provisión/calidad al ingreso del hogar. En el caso de educación, la alta provisión privada (88% a nivel primario y 60% secundario) junto a la limitada capacidad de regulación y gestión del ministerio y a la baja inversión pública, impactan la calidad del servicio y el desempeño escolar.

Por su parte, los bajos niveles de financiamiento y las deficiencias en la gestión de la inversión pública afectan la capacidad del gobierno para proveer una adecuada infraestructura productiva y social. Haití está muy rezagado con respecto a los indicadores de transporte y logística¹⁷ y la fiabilidad de la oferta energética.¹⁸ Asimismo, a pesar de los avances en la mejora de la capacidad técnica de algunos operadores, la baja continuidad y calidad del servicio de agua potable y saneamiento (APS) impactan la recaudación y regularización de clientes y la ampliación del servicio. La cobertura de servicios de saneamiento es baja. La limitada capacidad técnica y financiera de los organismos responsables afecta también a la planificación y a la gestión de los servicios.

El entorno empresarial, considerado como uno de los más débiles del mundo, constituye también una restricción fundamental para el crecimiento económico y social.¹⁹ Las principales limitaciones para la actividad empresarial incluyen falencias asociadas a los derechos de propiedad (tenencia de tierras²⁰), cumplimiento de los contratos y restringido acceso al financiamiento.²¹ La actividad económica privada en Haití ha estado tradicionalmente dominada por unos pocos grupos familiares con intereses en empresas claves del país. El resto de la actividad privada se compone principalmente por pequeñas y micro-empresas (90%) con altos grados de informalidad (95%), con un impacto importante en la calidad del empleo y en la contribución impositiva.

Haití es uno de los países más vulnerables a desastres naturales asociados al cambio climático. La combinación de alta exposición física, limitadas condiciones socioeconómicas y bajas capacidades institucionales resultan en una situación de extrema vulnerabilidad (RE-459-1). Haití enfrenta severos problemas de deforestación, producto de prácticas agrícolas insostenibles y alta demanda de carbón de leña con fines energéticos. Los cambios en los patrones de precipitación han comenzado a afectar la productividad agrícola, impactando la disponibilidad de alimentos. El sector agrícola es la principal fuente de recursos para la población más pobre del país.



Entre 2011-2015, la mayor cantidad de recursos para proyectos se aprobaron en los sectores de transporte y promoción del sector privado.

© BID

2 Posicionamiento del BID en Haití

A. ANTECEDENTES

Desde el año 2000, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) ha realizado dos evaluaciones de las EBP con Haití y un informe de evaluación sobre los compromisos del Noveno Aumento General de Recursos del BID (IDB9) con respecto a Haití. La evaluación de la EBP 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 2007-2011 incluyó la actualización que realizó la Administración del BID como respuesta al terremoto del 2010. OVE también preparó un informe de evaluación de los compromisos concernientes a Haití provenientes del IDB9 en 2012 (Recuadro 2.1).

B. LA ESTRATEGIA DEL BID EN HAITÍ

La EBP 2011-2015 fue aprobada en Noviembre del 2011 y coincide con el inicio del mandato del IDB9 que modifica el sistema de incentivos y la relación del BID con el país. Los compromisos del IDB9 convirtieron a la cartera de préstamos del BID en Haití en una cartera de donaciones.²² Esta modalidad elimina factores que tradicionalmente orientan las operaciones de préstamo del BID, tales como la apropiación por parte del país expresada en fondos de contrapartida y el compromiso de repago. Asimismo, los recursos de donaciones del BID, como los del resto de la CI, no se programan de forma sistemática en el proceso de planificación del presupuesto anual de la nación y el seguimiento ex post de los desembolsos no se realiza de forma metódica por parte del

GdH. Esto limita la gestión y disciplina fiscal por parte del gobierno. La ausencia de una adecuada integración de los flujos de apoyo de los donantes en la contabilidad presupuestaria y de tesorería nacionales impide establecer un panorama completo de los gastos públicos, definir prioridades estratégicas, y contar con una provisión adecuada para cubrir los gastos de operación y mantenimiento de las inversiones.

Recuadro 2.1 Principales conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones de OVE

El CPE para el período 2001-2006 (RE-237) concluyó que la presencia del BID en el país fue pertinente en un complejo contexto político. 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.

El CPE para el periodo 2007-2011 (RE-394) recaló la rápida y oportuna respuesta organizativa y financiera del BID ante la emergencia derivada del terremoto. Sin embargo, concluyó que la respuesta estratégica del BID para posicionarse ante los enormes desafíos originados por el terremoto resultó menos relevante. La evaluación resaltó que la Actualización de la Estrategia en 2010 no incluyó una valoración adecuada 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 la cartera de préstamos (compromiso de repago) abriendo un espacio a la discrecionalidad. Los problemas de ejecución, asociados tanto a la condición de fragilidad institucional del estado haitiano, como a la falta de adecuación de los diseños de los proyectos, presentaron grandes limitaciones para el logro de resultados.

La evaluación recomendó: (i) definir una estrategia de largo plazo (10 años) que cuente con el consenso del GdH y la sociedad haitiana (concentrándose en pocos sectores con mayor impacto sobre la pobreza e inclusión social, otorgando prioridad al fortalecimiento institucional, e incluyendo el desafío de corto plazo de la reconstrucción); (ii) fortalecer y hacer más efectiva la articulación entre las agencias cooperantes y los organismos nacionales; (iii) reconocer la recurrencia de las situaciones de emergencia derivadas de las vulnerabilidades institucionales, políticas y ambientales de Haití (fortaleciendo el análisis de riesgo en cada una de las operaciones); y (iv) ampliar el capital de conocimiento del Banco anclando su intervención sobre un diagnóstico robusto de la realidad haitiana.

La Evaluación de los Compromisos del IDB-9 para Haití (RE-426) de 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 que el BID cumplió con sus compromisos financieros, transfirió recursos al Fondo de Donaciones por US\$200 millones anuales y financió un programa por un monto superior a las transferencias. La evaluación concluyó que la coordinación entre donantes en Haití continuaba siendo insuficiente y que se enfrentaba a las limitaciones endémicas asociadas a la fragmentación de la gestión pública. 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. 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 podían desembolsar con cierto grado de autonomía y rapidez, como grandes obras de infraestructura y programas de apoyo a reformas de política (PBG) y redujo el atractivo para abordar la tarea de construir y fortalecer capacidades. La evaluación notó que los compromisos del IDB9 no demandan que la asignación anual (US\$200 millones) sea aprobada y desembolsada sino que se transfieran los recursos a la Facilidad.

La evaluación recomendó focalizar el programa para Haití en la reducción sostenible de la pobreza y en el crecimiento económico, moderando las presiones a corto plazo para la aprobación y el desembolso de operaciones tomando en consideración la capacidad de absorción del país, y dar margen para actividades de importancia crítica pero de menor magnitud o de desembolso más lento. Asimismo, la evaluación sugirió a la Administración: (i) aumentar el capital de información y conocimiento sobre Haití que permita mejorar el diseño de las operaciones y fortalecer los procesos de monitoreo y supervisión (en entornos de países frágiles); (ii) redimensionar la cartera del Banco a fin de ajustarla a las posibilidades reales de ejecución de cada sector; (iii) aumentar los esfuerzos por impulsar un programa integral para la reforma del Estado incluyendo tanto la gobernabilidad política como la económica; y (iv) intensificar los esfuerzos de coordinación entre donantes y fortalecer al GdH para que pueda ejercer un liderazgo efectivo.

En general, la EBP se alineó con las prioridades del Programa del Gobierno sobre todo en lo relativo a los pilares de reconstrucción territorial, económica, y social. La EBP 2011-2015 se basó en el Plan de Acción del Gobierno para la Recuperación y la Reconstrucción de Haití (marzo 2010) y en la Evaluación de las Necesidades Posteriores al Desastre (PDNA, por sus siglas en inglés). El Plan de Gobierno definió su estrategia alrededor de cuatro pilares: reconstrucción territorial, económica, social e institucional. La EBP definió seis sectores prioritarios alineados con estos pilares. La Tabla 2.1 resume los objetivos estratégicos de la EBP para cada sector, junto con el total de la cartera aprobada para cada sector.

TABLA 2.1: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL BID 2011 – 2015

<i>Pilar del Gobierno: Reconstrucción Social</i>	<i>Total Aprobado</i>
Sector prioritario del BID: Agua y Saneamiento	(% de la cartera)
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	US\$69,4 millones (5%)
Sector prioritario del BID: Educación	
Mejora del acceso y la calidad de la educación Fortalecimiento de la capacidad institucional y del sistema de gobernanza Reforma de la capacitación técnica y profesional Reforma de la educación superior	US\$174 millones (14%)
<i>Pilar del Gobierno: Reconstrucción Económica y Territorial</i>	
Sector prioritario del BID: Agricultura	
Protección del medioambiente y promoción seguridad alimentaria Incremento de los ingresos agrícolas en las zonas designadas	US\$209,2 millones (16%)
Sector prioritario del BID: Transporte	
Mejorar la calidad de la infraestructura vial nacional (primaria y rural) Refuerzo de la capacidad institucional del sector transporte Mejora de la conectividad internacional	US\$340,9 millones (27%)
Sector prioritario del BID: Energía	
Refuerzo de la supervisión y planificación estatal del sector eléctrico Aumento de la eficiencia operacional de la Empresa de Electricidad Ampliación de cobertura de los servicios de electricidad en zonas urbanas y rurales	US\$121,8 millones (9%)
Sector prioritario del BID: Desarrollo del Sector Privado	
Fomento de la inversión privada con miras a crear empleo, lograr un crecimiento sostenible y reducir la pobreza	US\$317 millones (25%)

Los objetivos planteados en la EBP posicionaron al BID con una estrategia de desarrollo de largo plazo. Sin embargo, la apuesta estratégica de la EBP no difirió sustancialmente de estrategias anteriores y no pareció valorar adecuadamente los riesgos asociados a la fragilidad del estado haitiano y la limitada capacidad institucional, sobretudo en el periodo post-terremoto. La EBP continuó centrada en los sectores tradicionales de actuación del BID antes del terremoto, y los objetivos estratégicos para los sectores prioritarios fueron poco selectivos.²³ La EBP solo incluyó dos cambios estratégicos: un programa de desarrollo regional en el norte del país centrado en la construcción de un parque industrial, y un programa de reforma y fortalecimiento institucional centrado en sectores prioritarios, en reemplazo de los programas transversales de reforma de apoyo a la gobernabilidad y al fortalecimiento integral del estado.²⁴ Finalmente, si bien la EBP fue aprobada casi dos años después del terremoto, en su definición de riesgos esta no parece haber valorado adecuadamente las restricciones asociadas al contexto de fragilidad y fragmentación institucional post-terremoto de Haití. En efecto, como se menciona más adelante, durante la ejecución, se dirigieron importantes recursos de los proyectos de inversión para compensar estas debilidades y fortalecer las capacidades de las instituciones que ejecutan el programa del BID.

La Administración tradujo el compromiso del IDB9 de transferir US\$200 millones anuales, en una ambiciosa estrategia que buscaba aprobar y desembolsar US\$200 millones, sin contar con una adecuada consideración de la limitada capacidad institucional del país en el contexto post-terremoto. En efecto, ante los enormes desafíos que enfrentaba el país en el periodo post-terremoto, la EBP no constituye una estrategia realista y su formulación enfrenta serias limitaciones de evaluabilidad para la rendición de cuentas. A pesar de contar con una puntuación perfecta en el Matriz de Efectividad del Desarrollo (DEM), la matriz de resultados de la EBP propuso objetivos ambiciosos, indicadores de resultado poco atribuibles a la labor del Banco y metas que no reflejaban ni la realidad del país, ni la historia de ejecución del BID. Entre el 2013 y el 2014, estos indicadores y sus metas fueron revisados y son los que se reportan en los Informes de Avance que la Administración presenta al Directorio semestralmente a partir del 2014. Sin embargo, la matriz de resultados de la EBP no se actualizó formalmente creando una limitación al ejercicio de rendición de cuentas para la evaluación. Si bien los indicadores introducidos en 2014 son más realistas, éstos son principalmente indicadores de productos (y no de resultados) con una tendencia importante hacia la reducción de metas, pero sin modificación en los objetivos de desarrollo y con mínimos cambios en los recursos asignados a los proyectos (Tabla 2.2).²⁵ A nivel de los proyectos, los Informes de Seguimiento de Progreso (PMR, por sus siglas en inglés) incorporan los nuevos indicadores de productos definidos en 2014, pero muestran un ajuste permanente de las metas en función del avance de las intervenciones y, en general, presentan información limitada sobre el desempeño de las mismas.

TABLA 2.2: EJEMPLO DE CAMBIOS EN LOS INDICADORES Y METAS DE LA EBP

<i>Matriz de Resultados de la EBP</i>	<i>Actualización 2014</i>
Educación: los objetivos estratégicos apuntaban a mejorar el acceso y la calidad de la educación a todos los niveles, así como a fomentar importantes reformas en la gobernabilidad del sistema educativo. Las metas de educación (2015) planteaban duplicar la tasa bruta de matrícula para la escuela secundaria (grados 7-9) (de 46% a 96%), cuadruplicar el porcentaje de alumnos matriculados en escuelas gratuitas (de 20% a 85%) y acreditar el 100% de las escuelas privadas, entre otros.	Los objetivos de aumento de la cobertura se mantienen, pero se miden con indicadores de producto: número de escuelas construidas / rehabilitadas (92) y número de exoneraciones de matrículas (35.000 por cohorte) que no alcanzan a impactar las metas de acceso del sector. La meta vinculada al porcentaje de escuelas privadas acreditadas por el Ministerio se reduce considerablemente de 100% a 25%.
Agua y Saneamiento: los objetivos de aumento de cobertura propusieron metas de magnitudes similares (15% de aumento en Port-au-Prince y 14% en zonas rurales) así como la duplicación del beneficio operativo del operador de agua en Port-au-Prince (del 30% al 65%).	Los objetivos de cobertura fueron reemplazados por el número de beneficiarios: # de hogares con conexiones individuales de agua -nuevas y/o rehabilitadas- instaladas en Port-au-Prince (3.693), y áreas rurales (30.000) que representan aumentos de los niveles de cobertura mucho menores a las metas originales (3% y 6% respectivamente, según las estimaciones de OVE). No hubo cambios en el indicador de beneficio operativo.
Energía: las metas apuntaban a un aumento en la cobertura de electricidad del 40% al 70%, y una reducción a la mitad en el porcentaje de pérdidas técnicas y comerciales del operador Electricité d'Haiti (EDH) de 60% (2010) a 30% (2015).	Desaparecen los indicadores de cobertura. Se reducen las metas de capacidad de generación (de 200MW a 54MW) y las de reducción de pérdidas técnicas y comerciales a un 45% para 2015.
Sector privado: el objetivo estratégico de creación de un entorno favorable a la inversión se mide con un aumento del 50% en la inversión extranjera directa y la creación de 50.000 nuevos empleos en el norte del país.	La meta de creación de nuevas pequeñas y medianas empresas (PYMEs) en el norte se reduce a la mitad, así como la de crear nuevos empleos que pasó de 50.000 a 18.143 para 2015.

C. EL PROGRAMA DEL BID EN HAITÍ

1. Aprobaciones e instrumentos

En respuesta a los compromisos del IDB9, el programa operativo del Banco (aprobaciones) para el periodo 2011-2015, se duplicó comparado con periodos anteriores, cumpliendo con las previsiones realizadas en la EBP. Entre enero 2011 y diciembre 2015, el Banco aprobó US\$1.271 millones en donaciones, de los cuales US\$142 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. Los desembolsos totales para el periodo fueron de US\$1.170 millones, equivalentes a US\$234 millones anuales promedio (entre 2011 y 2015) (Gráfico 2.1). La cartera analizada también incluye el portfolio heredado, definido como todas las operaciones aprobadas antes del 2011, cuya ejecución tuvo lugar durante el periodo de evaluación.²⁶

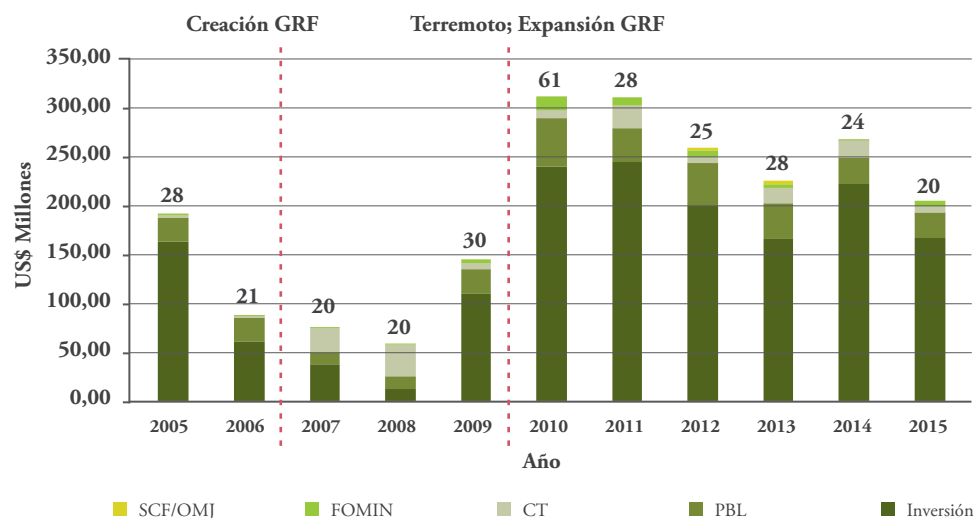
Este nivel de aprobaciones posicionó al BID como uno de los principales donantes en Haití mientras que, en promedio, el cofinanciamiento asociado se mantuvo en niveles pre-terremoto. En términos de los flujos de la Ayuda al Desarrollo, después de EEUU, el BID fue la institución que aprobó más recursos de donaciones post-terremoto.²⁷ Así, el BID se convirtió en el principal agente de financiamiento en varios sectores. En educación, el compromiso del BID representó el 38,5% del total de la ayuda internacional (excluyendo Petrocaribe) y el 75% de los fondos comprometidos por la Banca Multilateral (2010-2014). Por su parte, las aprobaciones del BID en operaciones de inversión en agua potable y saneamiento durante el periodo representaron el 41% del total de fondos aprobados por los principales donantes y el 97% de la ayuda multilateral para el sector. En agricultura, las aprobaciones del BID representaron alrededor de un tercio de la ayuda internacional y dos tercios de la ayuda multilateral.²⁸ La cartera de inversión del BID aprobada entre 2011 y 2015 apalancó US\$0.11 en recursos de cofinanciamiento por dólar aprobado. Este ratio es igual al de la cartera de inversión aprobada entre 2005 y 2009.²⁹

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 (2011-2015) creció 2.3 veces con respecto a la cartera anterior al terremoto (2005-2009). En número de operaciones, durante el periodo post-terremoto se aprobaron 125 operaciones (65 proyectos y 60 cooperaciones técnicas) mientras que durante el ciclo anterior se aprobaron 119 operaciones (45 proyectos y 74 cooperaciones técnicas).



El programa operativo aprobado durante el periodo refleja los cambios de posicionamiento estratégico de la EBP con un aumento de las aprobaciones para el desarrollo del sector privado y la reducción drástica de la cartera de fortalecimiento institucional transversal. Entre 2011-2015, la mayor cantidad de recursos para proyectos se aprobaron en los sectores de transporte (27% - US\$341 millones) y promoción del sector privado (25% - US\$292 millones con garantía soberana y US\$25 millones sin garantía soberana). Agricultura y educación recibieron el 16% (US\$209 millones) y el 14% (US\$174 millones), mientras energía aprobó US\$122 millones (9%) y APS US\$64 millones (5%). Los recursos para fortalecimiento institucional trasversal, no alcanzaron el 1% de la cartera.³⁰

En términos de instrumentos, la cartera del Banco en Haití se concentró en donaciones de inversión. En su mayoría estas operaciones fueron de tipo “programáticas” pero se aprobaron de forma anual. Del monto total aprobado (US\$1.279 millones), el 78.5% (US\$1.005 millones) fueron donaciones de inversión (incluyendo US\$97 millones de cofinanciamiento)³¹. En la mayoría de los sectores (educación, transporte, sector privado, y APS) los proyectos de inversión tuvieron una lógica programática, que incluyó operaciones secuenciales, asociadas a un programa de inversión con objetivos comunes (similar a una Línea de Crédito Condicional - CLIPP). Las operaciones individuales se prepararon y aprobaron de forma anual, con cierta independencia del desempeño y desembolso de operaciones anteriores (a diferencia del CLIPP que solo aprueba nuevas operaciones cuando la operación precedente ha sido sustancialmente desembolsada). El Gráfico 2.2 presenta la secuencia/traslape de las cuatro operaciones individuales que componen el programa en educación. Cabe mencionar que el programa original de educación incluía la aprobación de 5 operaciones (US\$50 millones por año, por 5 años) totalizando US\$250 millones. Durante la ejecución, se aprobaron las tres primeras operaciones (HA-L1049) en 2010, (HA-L1060) en 2011 y (HA-L1077) en 2012 siguiendo el esquema planteado. En 2013 se realizó una evaluación intermedia que resaltó la inviabilidad del plan original dada la limitada capacidad de absorción del gobierno (Anexo VII). Ese año no se aprobó ninguna operación. En 2014 se aprobó una operación (HA-L1080) pero con un monto reducido (US\$ 24 millones) y durante 2015 no se aprobó ninguna operación.

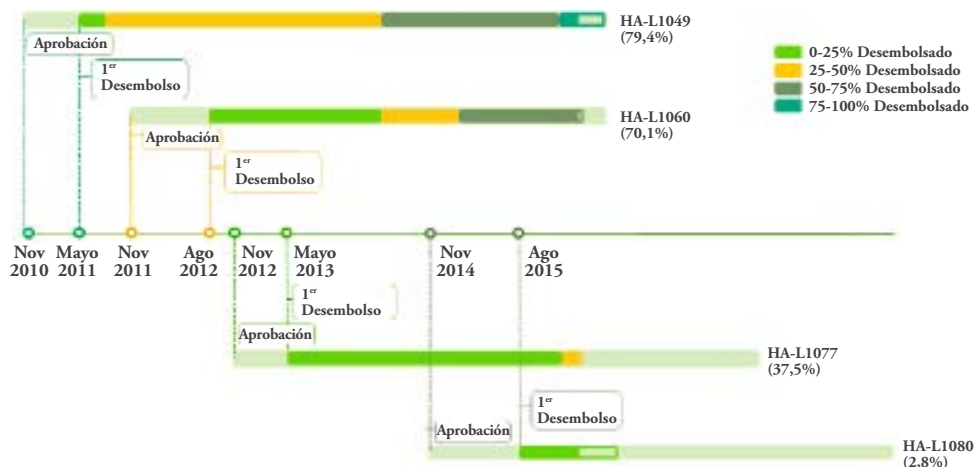


GRÁFICO 2.2
Secuencia de los proyectos del sector educación

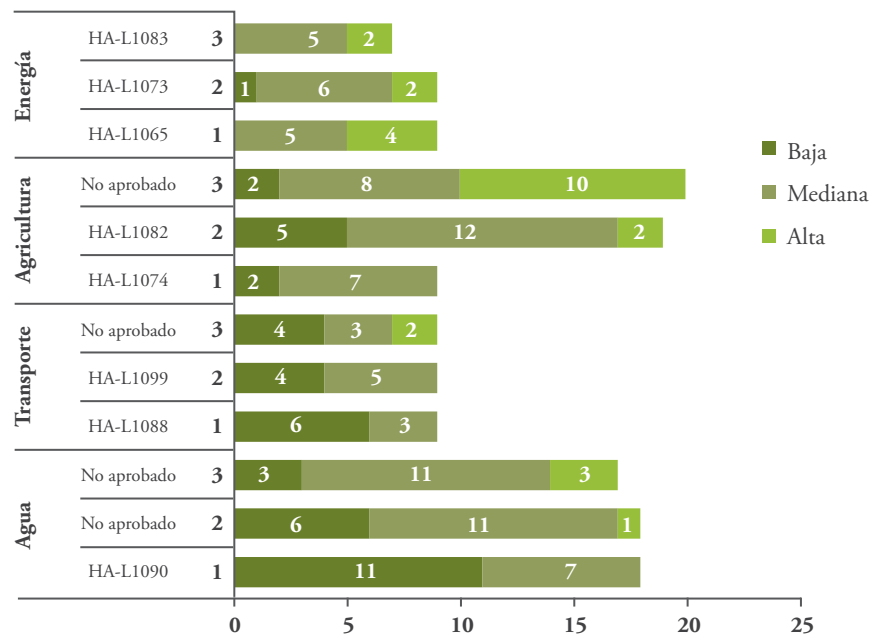
Fuente: Cálculos del OVE con información de las bases de datos corporativas.

El BID introdujo en su programa operativo la modalidad de donaciones de apoyo a las reformas de política sectorial (PBG) como un instrumento de apoyo presupuestario para el fortalecimiento institucional y el diálogo de políticas. Los proyectos PBG representaron el 13% de las aprobaciones (US\$170,5 millones) durante el periodo. Estos recursos apoyaron la planificación de políticas públicas sectoriales y sus marcos regulatorios (preparación de proyectos de ley, reglamentos, etc.) así como la construcción de capacidades al interior de los ministerios. El BID aprobó cuatro series programáticas PBG en los sectores de energía, transporte, APS y agricultura. A diferencia del periodo de evaluación anterior (2007-2010), los PBG no apoyaron procesos de reforma transversal tal como lo hicieron los programas de fortalecimiento de las finanzas y gestión públicas (HA-L1017 y HA-L1023), o los programas de sostenibilidad fiscal (HA-L1029 y HA-L1034) (Anexo I).

Los PBG complementaron la cartera de inversión sectorial, apoyando el diálogo de políticas. La profundidad de las reformas de política e institucionales fueron limitadas dado que la mayoría de las series no han sido aún concluidas. Las operaciones fueron diseñadas con un aumento progresivo en la profundidad de las condiciones, predominando condiciones de baja profundidad en las primeras fases, condiciones de mediana profundidad en fases ulteriores, con la mayoría de condiciones de alta profundidad (suficientes para alcanzar cambios duraderos) en las terceras fases (Gráfico 2.3). Dado que en la mayoría de los sectores, a excepción de energía, las series programáticas no han concluido, las operaciones que incluyen condiciones sustantivas, no se han aprobado, limitado los resultados en cada sector. Estos resultados se explican, en parte, por la ausencia de un parlamento funcional a partir de 2012-13 que pueda aprobar las reformas impulsadas a través de los PBG y, en parte, por la rotación de autoridades gubernamentales en algunos ministerios de línea³² y la ausencia de voluntad política para llevar a cabo las reformas.

GRÁFICO 2.3
Profundidad de reformas de políticas

Fuente: OVE en base a documentos de proyecto.
Nota: Para los proyectos no aprobados, se considera el disparador.



La EBP preveía un importante aumento de la participación de préstamos sin garantía soberana (NSG, por sus siglas en inglés). Sin embargo, dadas las debilidades del clima de negocios en Haití, la mayor parte de los recursos para el desarrollo del sector privado se aprobaron con instrumentos con garantía soberana (SG, por sus siglas en inglés). La mayor parte de los recursos aprobados para el desarrollo del sector privado (US\$292 millones) fueron operaciones con SG dirigidas a la construcción del parque industrial y operaciones menores de apoyo al sector empresarial. Las ventanillas del sector privado (Financiamiento Estructurado y Corporativo - SCF y Oportunidades para la Mayoría – OMJ) no cumplieron con las expectativas en términos de volumen de las operaciones generadas. De los US\$40 millones proyectados en la EBP, sólo se aprobaron tres operaciones por un total de US\$7 millones. La Corporación Interamericana de Inversiones (CII) también tuvo dificultades para originar operaciones en Haití y su cartera fue también limitada (10 inversiones por un total de US\$11,4 millones).³³ El FOMIN, con una cartera de donaciones, aprobó 16 proyectos por un total de US\$25 millones.

2. Desembolsos y Ejecución del Programa

Con el fin de asegurar la gestión y la implementación del programa y siguiendo los requerimientos del IDB9, el BID se dotó de una nueva gerencia para Haití dentro de su estructura organizativa. Esta decisión le permitió una importante reactivación de los desembolsos. En 2011, la propuesta de modificación de la estructura básica del Banco (GA-232-38) requirió aprobación para la “creación, en la Vice-Presidencia de Países (VPC), de un Departamento de Haití (CDH) para asegurar la gestión eficiente y eficaz de un monto sin precedentes de recursos aprobados por el IDB9 (AB-2764) al programa de Haití” (§1.7, vi). El departamento sería efectivo hasta el 2020 y una evaluación de este arreglo institucional fue requerida para 2015.³⁴ Así, se propuso la institucionalización de la gerencia del programa de Haití dentro de la estructura organizacional del BID (§2.5,c).³⁵ En este periodo, con el apoyo de CDH, los especialistas en la sede y en la oficina de país (COF), el BID logró no solo duplicar las aprobaciones, sino también triplicar los desembolsos en relación con el periodo anterior. Asimismo, a partir de 2013, el BID logró acompasar el crecimiento de las aprobaciones anuales con el flujo de desembolsos anuales. Durante el periodo los saldos sin desembolsar (stock) pasaron de US\$414 millones (2011) a US\$589 millones (2015) (Gráfico 2.4).³⁶ Si bien el 35% de los mismos estarían ya comprometidos, los saldos sin desembolsar son importantes.³⁷

La decisión de crear una nueva gerencia para Haití implicó también un incremento de costos administrativos y operativos para el BID. Los costos operativos de CDH en la sede (US\$2,4 millones promedio anual 2012-2015) representan un incremento importante con respecto a los costos operativos totales que venía asumiendo la Gerencia Regional del Caribe (CCB) en la sede antes de la creación de CDH (Gráfico 2.5). Los costos operativos totales de la cartera de Haití, en términos nominales, pasaron de US\$4.6 millones en 2009 (antes del terremoto) a casi US\$13 millones en 2015) (Gráfico 2.6),³⁸ de los cuales casi el 50% corresponden a CDH en la sede y en la COF. Si bien a partir

de 2012 los volúmenes de aprobaciones se mantuvieron constantes (US\$240 millones en promedio), los costos operativos totales por millón aprobado aumentaron de US\$46 mil en 2012 a UD\$61 mil en 2015.

GRÁFICO 2.4
Flujo de capital con Haití 2000-2015

Fuente: Cálculos de OVE basados en LMS, incluye solamente "LOANS"

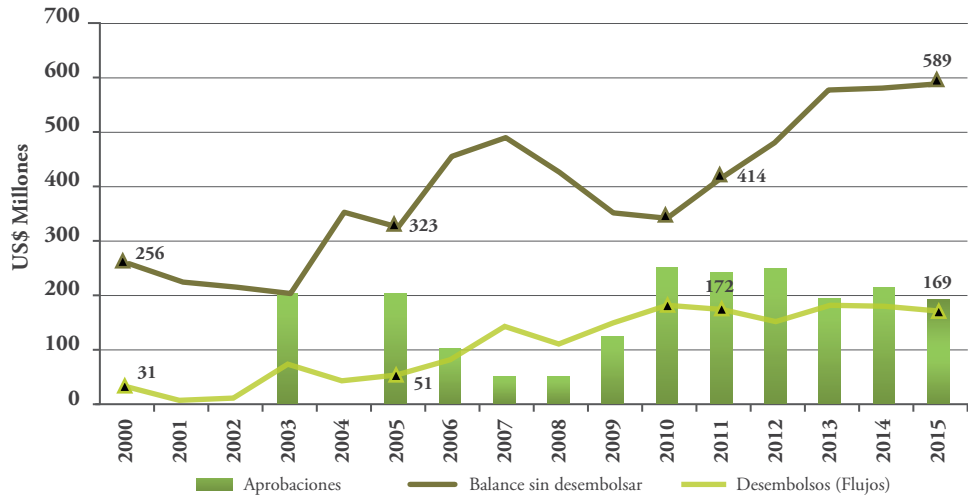


GRÁFICO 2.5
Costos operativos

Fuente: Cálculos de OVE a partir de las bases de datos corporativas.
Nota: Haití pertenecía a la CCB hasta la creación de CDH en 2011. Los montos totales de CCB de 2007 a 2011 incluyen los recursos asignados a Haití que en promedio fueron de US\$200.000 dólares por año.

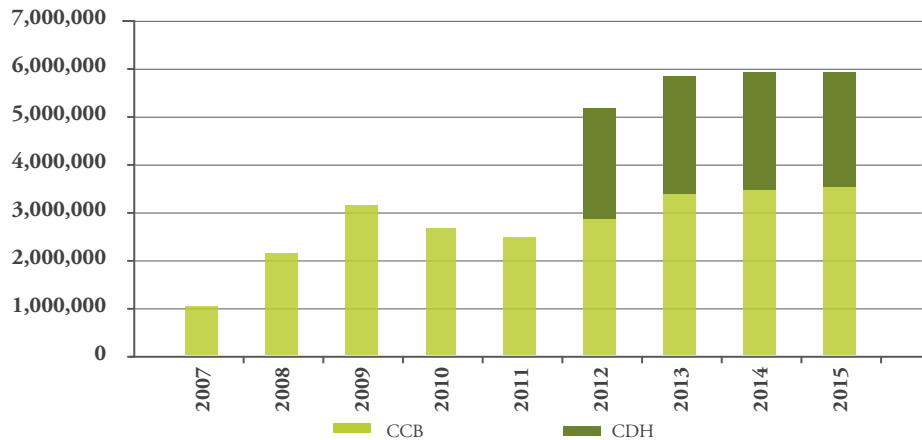
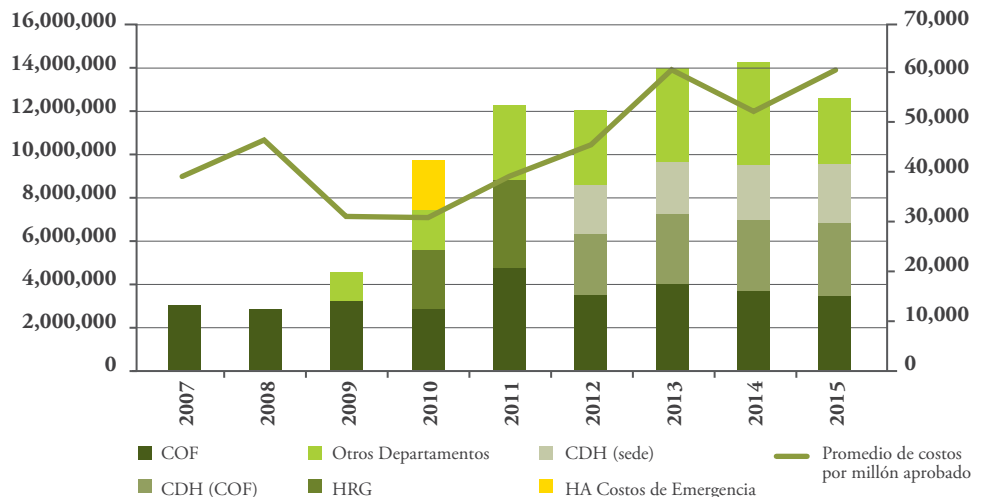


GRÁFICO 2.6
Costos operativos totales

Fuente: Cálculos de OVE a partir de las bases de datos corporativas.
Nota: HRG refiere a Haiti Reconstruction Group. Eje vertical izquierdo: costos operativos y eje vertical derecho: costos promedio por millón aprobado.



La curva de desembolso promedio de operaciones de inversión en Haití durante el periodo está por encima del ritmo de desembolsos promedio de los países del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) (Gráfico 2.7). Sin embargo, el ritmo de desembolsos de la cartera de Haití muestra importantes diferencias por sector. Las operaciones que incluyen grandes contratos como transporte y el sector privado, están por encima del promedio para Haití y se acercan al promedio del BID, mientras que las operaciones de APS, educación y energía están por debajo de ambos promedios. Las operaciones de inversión de agricultura están alrededor del promedio de Haití. El Recuadro 2.2 presenta ejemplos para el sector privado y educación.

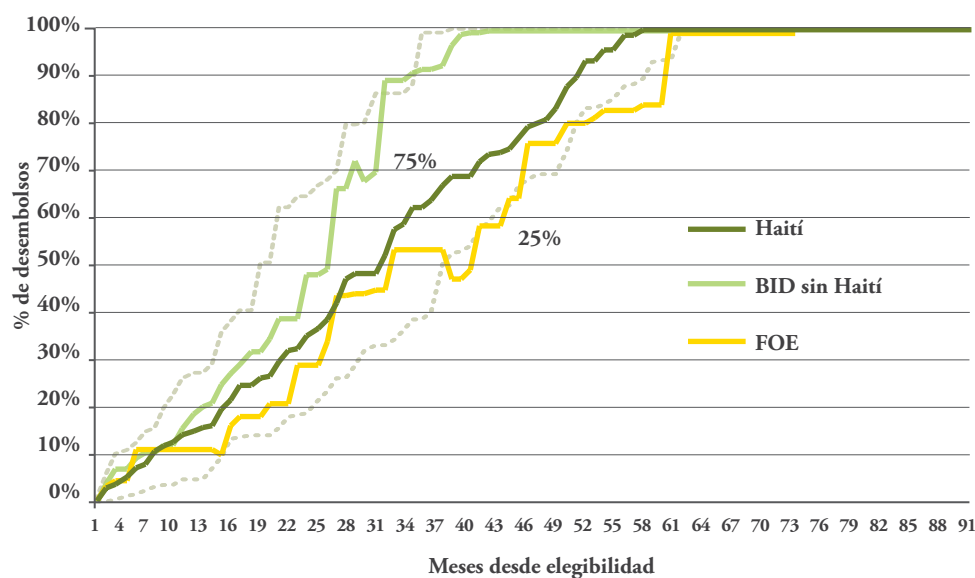


GRÁFICO 2.7
Desembolso cartera de inversión (2005-2015)

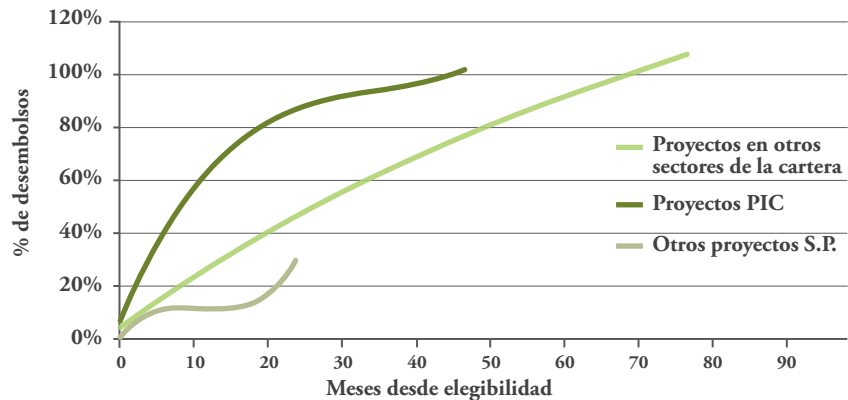
Fuente: Cálculos de OVE / bases de datos corporativas.

Recuadro 2.2 – Curvas de desembolso: ejemplos del sector privado y educación

Los proyectos del sector privado (SP) asociados con la construcción del Parque Industrial Caracol (PIC) mostraron desembolsos récord, mientras que el resto de proyectos para la promoción del sector privado enfrentaron enormes retos para desembolsar (Gráfico 2.8). En el caso del PIC el elevado ritmo de desembolsos se explica, en parte, por factores tales como: (i) es un proyecto “greenfield”; (ii) el BID y la UTE tienen una posición de liderazgo y control sobre el proyecto; (iii) la firma constructora y el ente ejecutor se han mantenido durante todas las etapas del proyecto; (iv) existe un incentivo para cumplir con la entrega de obras a los clientes privados, particularmente al arrendatario principal, dadas las consecuencias para la estabilidad operativa y financiera del PIC; y (v) es un proyecto que, por sus características, contribuye significativamente a las metas de desembolsos del programa del BID en Haití. En el caso del resto de proyectos para la promoción del sector privado, el ritmo de desembolsos se vio afectado por un ambiente de negocios poco favorable. Los principales factores que impactaron el ritmo de desembolsos

fueron: (i) la escasez de información financiera de los clientes; (ii) la complejidad para registrar y ejecutar un colateral en un contrato de préstamo; y (iii) la baja confianza en términos de seguridad jurídica e institucional para hacer negocios. Estas operaciones involucran estructuras financieras y legales costosas y complejas, para mitigar riesgos.

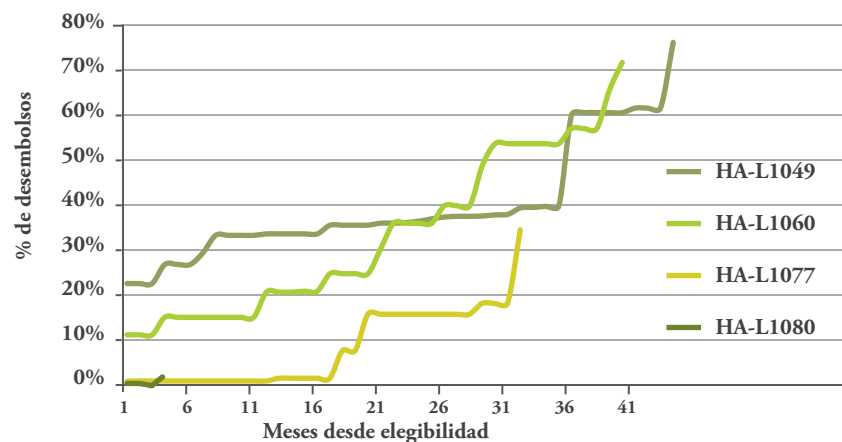
GRÁFICO 2.8 Curva de desembolso. Sector Privado (2011-2015)



Fuente: Cálculos de OVE a partir de bases de datos corporativas.

En educación, el patrón de los desembolsos parece confirmar la limitada capacidad del gobierno para absorber los recursos aprobados por el Banco en el plazo propuesto. Si bien el BID reconoció lo ambicioso de su programa y los riesgos de ejecución, en la práctica, el programa se enfrentó a la limitada capacidad de ejecución de la contraparte. El Gráfico 2.9 muestra cómo cada proyecto aprobado después de 2010 toma más tiempo para desembolsar. Solo un proyecto aprobado después de 2010 ha alcanzado el 75% de desembolso. En relación con la construcción de escuelas, la limitada capacidad financiera, de gestión y supervisión de las empresas de construcción y de las unidades ejecutoras para garantizar el cumplimiento de normas de calidad, conllevaron importantes retrasos en la ejecución.

GRÁFICO 2.9 Curvas de desembolso. Educación (2010-2015)



Fuente: Cálculos de OVE a partir de bases de datos corporativas.

La ejecución de las operaciones mostró un aumento de los desembolsos, pero estuvo sujeta a importantes problemas de implementación. Los retrasos y el aumento de costos impactaron los productos y resultados alcanzados. Los principales factores que afectaron la ejecución de la cartera fueron tanto de carácter endógeno (asociado a las intervenciones del BID) como de carácter exógeno (asociado al contexto del país). Entre los primeros están la baja calidad de los diseños y de los estudios de pre-inversión y la lógica de aprobación anual de las operaciones. Entre los segundos (de carácter exógeno) se encuentran la baja profundidad del mercado de contratistas, la volatilidad en el precio de los insumos y las debilidades de las unidades ejecutoras y de los organismos de contraparte.

La baja calidad de los diseños y de los estudios de pre-inversión impactaron los costos de las obras y el alcance final de los productos en algunos sectores, sobre todo al inicio del periodo. Los tiempos promedios de preparación de proyectos de inversión se redujeron durante el periodo de la EBP reflejando la urgencia de atender los problemas post-terremoto y aprobar operaciones con celeridad³⁹. Esto implicó la aprobación de proyectos sin diseños definitivos, con débiles estudios de factibilidad e impacto socio-ambiental, durante los primeros años de implementación de la estrategia que se tradujo en un aumento del costo de las obras durante la ejecución⁴⁰. En transporte, las obras de los proyectos aprobados entre 2011 y 2012 se licitaron en fase “avant-projet” con la premisa de que la firma contratista actualizaría los estudios. Esta práctica conllevó retrasos y contribuyó al aumento en los costos establecidos en un número importante de las obras⁴¹. En educación, las primeras 19 escuelas fueron licitadas sin diseños definitivos o prototipos que establecieran los criterios básicos de construcción. Esto, sumado a la limitada capacidad de supervisión por parte de la unidad ejecutora (*Fonds d'Assistance Economique et Sociale* - FAES, por sus siglas en francés) y a la falta de adecuación a las normas de construcción post-terremoto, resultó en la construcción de escuelas con problemas estructurales que tuvieron que ser re-construidas con importantes implicaciones en términos de costos unitarios⁴². El costo del proyecto del PIC (US\$256,9 millones) ha superado las estimaciones originales (US\$180 millones) debido a un rápido e incompleto proceso de debida diligencia con estudios geológicos e hidráulicos incompletos. Este incremento de costo (42%) se explica, fundamentalmente, por nuevas obras civiles no contempladas en el diseño original⁴³ y las medidas de reducción del riesgo de inundación, que se tradujo en un mayor costo por m².⁴⁴ En APS, los aspectos técnicos de los diseños del proyecto de ciudades intermedias exhibieron cierta falta de adecuación al contexto local, y el primer proyecto de agua rural no priorizó en su diseño temas de ingeniería social en los presupuestos para garantizar la participación de la comunidad y la sostenibilidad de las obras.

La modalidad de aprobaciones de proyectos de inversión anuales sucesivos implicó la ejecución de varios proyectos al mismo tiempo con múltiples contratos y mayores costos de transacción. En el caso de transporte, varios proyectos intervienen en una sola vía generando múltiples contratos cargados a múltiples operaciones incrementando la carga de trabajo de la COF y de la contraparte. Algo similar sucede en educación.

La baja profundidad del mercado de contratistas para la ejecución y supervisión de las obras y el aumento del precio de los materiales también causaron escalamiento de costos importantes. El mercado de las empresas de construcción en Haití es restringido, con poca competencia. Los materiales de construcción son en su mayoría importados. Estos desafíos fueron particularmente notorios en la fase de construcción post-terremoto cuando se volcaron importantes flujos de financiamiento para la reconstrucción. En transporte, la necesidad de avanzar en el programa de inversiones impulsó la contratación de empresas internacionales con mayor capacidad financiera y técnica. Sin embargo, los procesos de negociación de los contratos, en un estrecho mercado de contratistas, ha conllevado aumentos en los montos inicialmente pautados y escalamiento del costo de las obras por encima del 30% de los montos inicialmente licitados. En APS, los sobrecostos de las obras hicieron que varios proyectos no pudieran lograr el alcance regional previsto y algunas actividades se eliminaron o financiaron con otros fondos. En energía, la rehabilitación de Peligre ha llevado a aumentos sucesivos de los costos que ascendieron a cerca de US\$110 millones⁴⁵, equivalente a un costo promedio de US\$2,1 millones por MW rehabilitado (comparado con el costo promedio original estimado en el proyecto de US\$786.545 por MW rehabilitado).⁴⁶ Varios proyectos de agricultura (especialmente en protección contra inundaciones) tuvieron que recortar actividades para financiar el aumento de costos de las obras y los cambios en el alcance de las mismas.

La limitada efectividad en la gestión y supervisión de los proyectos por parte de los ministerios de línea y las entidades asociadas y la alta carga de trabajo también impactaron la ejecución del programa. En APS, la limitada capacidad administrativa (adquisiciones y gestión financiera) de la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DINEPA, por sus siglas en francés) provocó retrasos en la implementación de los proyectos de ciudades intermedias y agua rural.⁴⁷ En transporte, el ritmo acelerado de aprobaciones ejerció presión sobre la capacidad de absorción de la Unidad Central de Ejecución (UCE) impactando la ejecución de los proyectos. En educación, la presión del programa de construcción de escuelas, unido a las nuevas funciones asignadas por el gobierno a FAES relacionadas al programa masivo de subsidios, desbordó su capacidad de gestión y supervisión, lo que derivó en la suspensión de las obras de las primeras 19 escuelas (junio 2012) por problemas estructurales de construcción que no cumplían con los estándares acordados.⁴⁸ En el caso de energía la ejecución se vio afectada por la falta de decisión de los organismos rectores que provocaron retrasos y por la falta de claridad de los roles y responsabilidades de los actores del sector.

El Banco realizó un enorme esfuerzo para agilizar la implementación de proyectos y compensar las limitaciones técnicas de los ejecutores y las instituciones dedicando importantes recursos para fortalecimiento institucional. Además del incremento del personal en la sede y en la oficina de país, de acuerdo a los documentos de aprobación de proyectos,⁴⁹ el BID destinó alrededor de US\$205,7 millones en sus 32 operaciones de inversión durante el periodo de evaluación para el fortalecimiento de las instituciones y la construcción de capacidades, así como para la consolidación de unidades de

ejecución dotadas de mejores condiciones salariales (Anexo IX). Las inversiones del Banco en materia de fortalecimiento institucional se pueden diferenciar en tres grupos de actividades:

- a. **Apoyo a la ejecución de operaciones.** Estos recursos se destinaron a la creación/mantenimiento/funcionamiento de Unidades de Coordinación de Proyectos (UCP) dentro de los ministerios de línea que se ocupan de la ejecución de proyectos con el fin de mitigar las debilidades de las agencias. En total, se aprobaron unos US\$78,8 millones para este fin.
- b. **Apoyo a la ejecución de políticas públicas y reestructuración institucional.** Dentro de esta categoría se incluyen actividades tales como la elaboración de instrumentos de planificación de políticas (mapeo de escuelas, inventario de carreteras, etc.), apoyo a la reorganización institucional (creación de nuevas unidades de gestión y operación, etc.) y formación de cuadros técnicos al interior de los ministerios (maestrías, capacitación de personal, etc.). En total se aprobaron unos US\$109.7 millones para estas actividades. Asimismo, se apoyó la preparación de alrededor de 20 políticas/leyes/reglamentos, muchas de las cuales están pendientes de aprobación por parte del Parlamento.⁵⁰ También, los proyectos incluyeron la creación de unas 25 nuevas entidades de gestión y operación al interior de los ministerios (sin incluir las UCP).⁵¹
- c. **Apoyo al presupuesto de los ministerios de línea.** Estos recursos se destinaron a apoyar gastos corrientes de las instancias sectoriales y contratar consultores de apoyo permanente en las unidades operativas y de gestión creadas (unidad de compras y gestión financieras del Ministerio de Agricultura, Unidad de Sanidad, etc.). En total, se aprobaron US\$17,2 millones para estas actividades.

En la práctica, las operaciones direccionaron fondos sustanciales al financiamiento de consultores permanentes y complemento salariales de funcionarios en las distintas instituciones del Estado. Durante la ejecución, las operaciones de inversión financiaron funcionarios y consultores en los diferentes ministerios, alcanzando unas 715 personas en el ejercicio fiscal 2014/2015 (principalmente en APS y agricultura) con un gasto aproximado de US\$9,2 millones en ese año (Anexo IX).⁵² Esos totales incluyen también el financiamiento del personal de unas 16 UCP que están ejecutando más de 27 proyectos de inversión activos.

Si bien estas actividades permitieron al BID dinamizar la implementación de los proyectos en Haití, las mismas estarían también mitigando, transitoriamente, la falta de capacidad de las instituciones. A largo plazo, la suma importante de recursos destinados para estas actividades podría impactar la sostenibilidad fiscal y operativa de las instituciones. Por su parte, la ausencia de un Parlamento funcional, impidió la aprobación de la mayor parte de leyes creando una acumulación de propuestas.



La Estrategia del Banco con el País planteó como objetivo estratégico seguir apoyando la reforma del sector, mejorar los servicios de Agua Potable y Saneamiento (APS) y el manejo de los desechos sólidos. El BID se propuso invertir en: (i) la expansión, rehabilitación y gestión de los servicios de APS en Puerto Príncipe (PaP), (ii) la expansión, rehabilitación y gestión de la infraestructura de APS en ciudades secundarias y zonas rurales, y (iii) la mejora del manejo de desechos sólidos en PaP.

3 Efectividad del Programa del Banco

La Matriz de Resultados de la EBP presenta limitaciones importantes en términos de rendición de cuentas, tanto por la falta de realismo de los objetivos estratégicos propuestos, como por el cambio de indicadores y metas y la limitada información de monitoreo para los indicadores de resultados originales. Esta sección analiza la contribución de los programas/proyectos a los objetivos de la EBP en cada sector. Los resultados del BID se analizan en función de las metas originales que fueron aprobadas por el Directorio del BID en la EBP, pero se consideran también los nuevos indicadores y sus metas reformuladas a partir de 2013/14 (Anexo VIII).⁵³ Es importante destacar que los retrasos de ejecución y los incrementos de costos de obras llevaron a una reducción paulatina de las metas iniciales. El detalle de los resultados proyecto por proyecto se encuentra en los Anexos Sectoriales (Anexos II al VII).

A. TRANSPORTE

El apoyo al sector incluye un programa con cinco operaciones sucesivas, aprobadas de forma anual, por un total de US\$273 millones y una serie programática para el apoyo a la reforma y al fortalecimiento del sector. Los objetivos de la EBP apuntaban a: (i) mejorar la calidad de la infraestructura vial; (ii) reforzar la capacidad institucional del sector; y (iii) mejorar la conectividad internacional. Ninguno de los proyectos de inversión aprobados [HA-L1054, HA-L1058, HA-L1079, HA-L1089, HA-L1098] han finalizado; los desembolsos totales del programa están alrededor de 55% del volumen aprobado.⁵⁴ La serie programática se encuentra en la segunda operación de las tres programadas (HA-L1088, HA-L1099 por US\$19 millones) por lo que no ha concluido aún el esfuerzo de fortalecimiento institucional pautado.

En el sector transporte, no se reporta ninguno de los indicadores de resultados contenidos en la EBP. El único indicador de resultados reportado es el tiempo de viaje para algunos tramos de la Red Vial Principal (RVP), que muestra una reducción, producto de la rehabilitación de las vías. En efecto, con la intervención actualmente concluida en la RN7 se estima que el viaje por carretera entre Les Cayes y Jérémie, que hace cuatro años tardaba seis horas, hoy tarda tres horas y media. Se espera que cuando la obra esté terminada el tiempo de viaje se reduzca a menos de tres horas. De manera similar, el recorrido de la RN1 entre Bon Repos y Saint Marc se redujo de más de dos horas a cerca de una hora y media después de la intervención del Banco.⁵⁵

En materia de mejora de la calidad vial, hasta finales del 2015, los km rehabilitados en la RVP, la red secundaria y las vías urbanas estuvieron por debajo de las metas pautadas para 2015. A diciembre 2015, se concluyó la rehabilitación de 104,2km de RVP, equivalentes a 35% de la meta prevista en el Programa de Apoyo a la Desarrollo del Sector transporte – HA-L1054 (301km) y 40% de la meta reformulada (261km) en 2014.⁵⁶ En total, al finalizar la implementación de los proyectos bajo ejecución se habrán rehabilitado 154,4km de la RVP. Los km intervenidos de carreteras secundarias fueron mucho menores a los previstos y alcanzaron solo 49km, escasamente un 20% de la meta revisada en 2014 (250km). En el caso de las rutas urbanas, se intervinieron 23km, y se espera concluir 2,8km adicionales durante 2016, lo cual representa un 28% de los 81km programados, de acuerdo a la meta reformulada en 2014. No se reporta información sobre los indicadores de la EBP de reducción de los costos de operación de vehículos por km, ni sobre el índice de rugosidad de las carreteras intervenidas.

En términos de mantenimiento vial, si bien no se verifican avances en el mantenimiento físico de las carreteras, se está avanzando en temas de planificación. La cartera de conectividad internacional (puertos y aeropuertos) está en su fase inicial de ejecución. La EBP estableció como meta ampliar el porcentaje de carreteras con mantenimiento adecuado desde un estimado de 10% en la línea de base (2011) hasta un 20%. Sin embargo, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados por el Banco para mejorar la planificación y la capacidad de gestión y ejecución del mantenimiento por parte de los organismos competentes, hasta fines de 2015 ninguna de las rutas rehabilitadas se encontraban bajo mantenimiento.⁵⁷

La sostenibilidad de las rutas y otras infraestructuras rehabilitadas enfrenta dificultades derivadas de la baja capacidad técnica y financiera para realizar el mantenimiento adecuado y oportuno de las mismas. Si bien el Banco y el país han hecho esfuerzos para avanzar al respecto, la fragilidad de los organismos responsables y los escasos recursos financieros canalizados a través del *Fonds d'Entretien Routier* (FER) continúan atentando contra la sostenibilidad de las inversiones a mediano y largo plazo.

Los resultados en cuanto a la mejora de la capacidad institucional impulsados a través de los PBGs se encuentran en etapa de formulación y requieren consolidación legal para disminuir los riesgos. Los cambios institucionales impulsados hasta la fecha resultan insuficientes para garantizar una gestión vial efectiva, que incluya mantenimiento y seguridad vial. El impulso dado por el Banco a través de los PBGs y de los fondos de fortalecimiento institucional ha permitido avanzar en la formulación de propuestas de reforma, en la creación de unidades especializadas dentro del ministerio y en el desarrollo de instrumentos de planificación y mejoras operativas. Sin embargo, la consolidación de los cambios institucionales y regulatorios promovidos con el fin de fortalecer la institucionalidad sectorial se enfrenta a dos amenazas: (i) la transición política que dificulta las aprobaciones a nivel parlamentario de las propuestas de ley y otros instrumentos del marco sectorial; y (ii) la baja disponibilidad de financiamiento para garantizar el personal especializado y la operatividad de las organizaciones, lo que ha hecho necesario el financiamiento parcial de gastos de personal y operativos, por parte del BID y otros donantes. En consecuencia, la sostenibilidad de los cambios institucionales impulsados dependerá de que el GdH cuente con los recursos financieros y los aportes presupuestarios requeridos.

B. ENERGÍA

La transformación institucional del sector y la superación de los déficits de la empresa de electricidad (EDH) resultaron un elemento central de la acción del Banco y de otras agencias desde el 2010.⁵⁸ Los objetivos estratégicos de la EBP incluyeron: (i) la modernización sectorial y el aumento de la eficiencia y transparencia de la EDH, (ii) la ampliación de la cobertura y calidad del servicio eléctrico en Puerto Príncipe (PaP), y (iii) el aumento de la cobertura de electricidad y energía en las zonas rurales. La cartera ejecutada se elevó a US\$179 millones, de los cuales un 67% fue aprobado durante el periodo de la EBP.⁵⁹ Dos tercios de los recursos fueron dirigidos a aumentar la cobertura y calidad del servicio eléctrico en PaP y el 40% restante corresponde a tres operaciones PBG de modernización sectorial y aumento de la eficiencia de la EDH. El objetivo de aumentar la cobertura del medio rural fue atendido mediante cooperaciones técnicas ejecutadas directamente por el BID.

En términos de resultados, la mayoría de los programas no han concluido y las metas establecidas para 2015 han sido solo parcialmente alcanzadas. En efecto, con excepción del programa de transformación institucional (PBG), los otros proyectos dirigidos a aumentar la cobertura y calidad del servicio se encuentran en ejecución y sus resultados no han podido ser alcanzados en un contexto de limitados avances en la transformación institucional y regulatoria. No se observan avances en los indicadores de la EBP relacionados al aumento de cobertura del servicio ni al porcentaje de pérdidas de la red. Los programas de infraestructura están parcialmente concluidos y se espera un aumento en la generación de energía (54MW) para 2017, muy por debajo la meta de generación originalmente establecida en la EBP (200MW). En relación al índice

de recuperación de costos de la EDH, no se lograron los avances esperados⁶⁰. Si bien se verificó un aumento en los ingresos de EDH para el año fiscal 2014-2015 en las áreas cubiertas por los circuitos de distribución rehabilitados, este aumento no pudo compensar la reducción de los pagos de las municipalidades a EDH que el Ministerio de Finanzas no continuó realizando.

En relación al programa de modernización sectorial y aumento de la eficiencia y transparencia de la EDH, los resultados alcanzados por el PBG, si bien inferiores a los previstos, muestran algunos avances en la gobernabilidad del sector. Los principales avances incluyen: (i) la aprobación por el Consejo de Ministros del documento Nuevo Ecosistema para Electricidad que contiene la política que regula al sector, (ii) la creación de una unidad de energía (*Cellule de l'énergie*) en el Ministerio de transporte público y obras públicas (MTPTC) para la planificación y el monitoreo sectorial, aunque la misma fue principalmente financiada por el BM y es aún muy débil para realizar estas funciones, y (iii) el envío al parlamento de una propuesta de ley penalizando el robo de la energía eléctrica, que aún no ha podido ser sometida a discusión. Adicionalmente, durante el periodo se apoyó la realización de estudios y análisis técnico-económicos de los actuales contratos de la EDH con proveedores privados de energía, se desarrollaron contratos modelos y se apoyó la Comisión de Renegociación de contratos, aunque no se logró avanzar en dicha renegociación.

A pesar de los enormes desafíos que limitaron el logro de los objetivos de la reforma sectorial, los intentos impulsados por el BID y otros actores de la CI permitieron la creación de un cuerpo legal que, a principios de 2016, logró superar la inercia e impulsar un nuevo marco legal para el sector. La inestabilidad política del país, la dificultad para lograr acuerdos en el seno del Gobierno y la falta de compromiso de la EDH con los cambios propuestos, fueron las razones más frecuentemente señaladas como inhibidoras del proceso de reforma. Sin embargo, durante la fase final del gobierno de Martelly, se aprobaron tres Decretos Ejecutivos con Rango de Ley (Gaceta No. 23, 3 de febrero de 2016) que modifican de manera sustantiva el marco institucional del sector. Los elementos centrales de la reforma aprobada se asientan, en gran parte, sobre el trabajo analítico realizado por el BID y otros actores de la CI (*white papers*) y se refieren al fin del monopolio de la EDH, la apertura de la industria a la participación privada en todas sus actividades, la creación de un ente regulador y la refundación de la EDH.⁶¹

Se ha avanzado en la ampliación y mejora de la calidad del suministro eléctrico a través de las obras de rehabilitación de la hidroeléctrica Péligre y en el programa de rehabilitación del sistema de distribución, aunque con un incremento importante de costos en el caso de Peligre y retrasos importantes en la rehabilitación del sistema de distribución. La rehabilitación de Péligre ha estado sujeta a un importante incremento de costos (cerca de US\$110 millones)⁶² asociados al cambio de la metodología de los trabajos de rehabilitación (post-licitación) de “vaciado del embalse” a “trabajos de

rehabilitación subacuáticos” y cambios en el alcance del proyecto, ya que se verificó que el deterioro de la central era más severo que el originariamente previsto (Anexo III). Para fines de 2015, los trabajos de rehabilitación de la primera unidad de 18MW⁶³ se encontraban adelantados y se esperaba su recepción para 2016 (comparado con una fecha inicial de cierre de la operación original en diciembre 2013). El programa de rehabilitación del sistema de distribución arrancó con lentitud, pero a partir de 2013 se iniciaron las obras y se resolvieron los problemas de las servidumbres para la construcción de la subestación Tabarre. Para 2015 se habían rehabilitado tres de los siete circuitos inicialmente estudiados e instalado 21.000 medidores de lectura a distancia. Se estima que el proyecto se encuentre concluido hacia Julio del 2016 (comparado con una fecha inicial de cierre del proyecto en julio 2012).

En relación a la ampliación de la cobertura de electricidad en el medio rural, para fines de 2015 se encontraban en ejecución dos proyectos piloto financiados con CT y ejecutados por el BID.⁶⁴ El primero, un sistema híbrido (13 KW de energía solar y 13 KW con un generador a diésel), busca proporcionar energía a unos 75 hogares y un microcentro de nueve pequeños cuentapropistas. El segundo es un sistema piloto en la región sudoeste que busca apoyar la primera cooperativa de electricidad rural del país y brindar servicio eléctrico a 1.600 hogares en tres aldeas usando un sistema híbrido (250 KW de energía por generadores diésel y 140 KW de energía solar). Si bien el país no cuenta con un programa para electrificación rural que dirija estas iniciativas, los proyectos pilotos financiados y ejecutados por el BID están lejos de contribuir al objetivo estratégico de aumentar de cobertura rural establecido en la EBP.

C. AGRICULTURA

Los objetivos estratégicos del BID en el sector se definieron de manera general: proteger el medio ambiente y responder al cambio climático a través de la protección de inundaciones, por un lado; y promover la seguridad alimentaria a través del aumento de los ingresos agrícolas, por el otro. El programa operativo incluyó una línea de intervención que contribuyó principalmente al primer objetivo estratégico relacionado con la protección contra inundaciones e intensificación agrícola (40% de la cartera), y tres líneas de intervención que contribuyeron principalmente al segundo objetivo mediante la promoción de prácticas agrícolas sostenibles y transferencia de tecnología (24%), el fortalecimiento de los servicios agrícolas (16%), y el apoyo para mejorar la tenencia de tierras (9%). Asimismo, se aprobó una serie programática PBG con objetivos de fortalecimiento institucional (10%).

Si bien no se reportan resultados en relación a los indicadores de desarrollo de la EBP, los datos a nivel nacional para Haití sugieren que las pérdidas económicas por inundaciones aumentaron mientras que los ingresos agrícolas disminuyeron. Los datos disponibles a nivel nacional reportan un aumento en las pérdidas económicas

totales por inundaciones y tormentas (de US\$102,5 millones entre 2000 y 2007 a US\$254 millones entre 2007 y 2015⁶⁵). Con respecto a los ingresos agrícolas, la más reciente encuesta de niveles de vida reporta una caída de los ingresos agrícolas de aproximadamente 50% entre 2007 y 2012⁶⁶, producto, en parte de la grave sequía que ha sufrido Haití en los últimos años. Ambos indicadores de desarrollo incluidos en la EBP presentan problemas de atribución.

La cartera del BID en el sector es extensa, el nivel de desembolsos totales se sitúa alrededor del 40% (diciembre 2015), y su ejecución representa una carga institucional importante. Entre 2011 y 2015, se aprobaron 14 operaciones (US\$208,2 millones): siete proyectos de inversión (US\$176,5 millones),⁶⁷ dos de apoyo presupuestario (US\$30 millones),⁶⁸ y cuatro cooperaciones técnicas (US\$1,7 millones). La cartera heredada consiste en ocho operaciones (US\$85 millones): cinco proyectos de inversión (US\$82,9 millones)⁶⁹ y tres CTs (US\$2,2 millones). La cartera de agricultura en el sector ha acumulado importantes balances sin desembolsar (US\$126,3 millones a diciembre 2015, lo que representa el 21% del total de los balances sin desembolsar en Haití). De esta forma, los resultados de la cartera en el sector refieren, en su mayoría, a la cartera heredada. La responsabilidad de la ejecución está repartida entre varias direcciones del ministerio de agricultura (MARNDR), así como en el *Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire* (CIAT) y el ministerio de medio ambiente; sin embargo, el elevado número de operaciones representa una carga institucional importante. El BID ha dirigido importantes recursos para apuntalar la capacidad del MARNDR.

Los avances en la protección del medio ambiente y respuesta al cambio climático consistieron principalmente en la construcción de infraestructura para la protección contra inundaciones y el incremento de la superficie irrigable. Tanto el proyecto Ennery-Quinte (HA-L1009) como el Programa de Mitigación de Desastres Naturales (PMDN) (HA-L1041) alcanzaron sus metas de construcción de infraestructura de protección y desarrollaron la mayoría de sus actividades de gestión de cuencas. Si bien no hay evidencia empírica para medir el impacto de esas operaciones sobre el indicador original de la EBP de reducción del 50% en las pérdidas por inundaciones en todas las cuencas intervenidas (Artibonite, Grande Riviere du Nord, Ravine du Sud y Cavaillon), la evaluación económica ex-post del PMDN calcula que las cuatro grandes obras de protección construidas por el proyecto en las cuencas del Artibonite y de Cavaillon evitarían pérdidas económicas anuales de US\$10.9 millones.⁷⁰ Por otro lado, la operación de Alerta Temprana (HA-L1005) no logró establecer un sistema de alerta que se mantuviera en el tiempo debido a la complejidad de la solución utilizada y la insuficiente apropiación institucional de la misma por parte del gobierno.

El BID buscó promover la seguridad alimentaria y el aumento de ingresos agrícolas mediante actividades en todas las líneas de intervención, con resultados parciales. En protección contra inundaciones, se calcula que las pequeñas infraestructuras

construidas por el PMDN (HA-L1041) en las partes altas de las cuencas de Grande Rivière du Nord, Ravine du Sud y Cavaillon permitieron a las parcelas beneficiadas tener un diferencial promedio del Valor Agregado Bruto (VAB) por hectárea de HTG70.057 (asociado a un aumento de la superficie cultivable (con cultivos de más alto rendimiento) y una mejor fertilidad de la tierra aguas arriba) lo que corresponde aproximadamente a un 50% del ingreso mensual promedio de hogares rurales en el sector primario. En servicios agrícolas, las intervenciones más recientes del Programa de Transferencia de Tecnología a Pequeños Productores Agrícolas PTTA (HA-L1059) en el fortalecimiento del servicio nacional de semillas y del programa de titularización de tierras (HA-L1056) reportan incipientes avances (Anexo V). Pero por otro lado, el Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas (DEFI) (HA-L1003) tuvo resultados limitados en la promoción de la investigación agrícola y los buenos resultados de algunos paquetes tecnológicos del Ennery-Quinte (HA-L1009) en el aumento del rendimiento de ciertos cultivos, no fueron sostenibles dada la incapacidad de los productores de continuar comprando los insumos después del proyecto. Asimismo, aunque el PMDN y el PTTA distribuyeron cupones a 27.378 productores para favorecer la adopción de paquetes tecnológicos, los resultados preliminares de las evaluaciones sugieren que el sistema de apoyo a proveedores del PTTA no funciona de manera sostenible en todas las regiones, y que no hay hasta el momento evidencia de un impacto positivo sobre el rendimiento de los cultivos (particularmente los cultivos anuales). La sostenibilidad de las prácticas agrícolas promovidas por estos programas dependerá también de su viabilidad financiera y del acceso de los productores al crédito agrícola.

El PBG reforzó todas las líneas de intervención del BID en el sector, evidenciando un alto nivel de complementariedad con la cartera de inversión y un fluido diálogo de política sectorial. Sin embargo, el éxito de las reformas dependerá de la aprobación, implementación y reglamentación de las leyes contempladas en la tercera fase del programa. Los principales avances que se dieron con el PBG fueron: (i) la creación de una unidad de sanidad transitoria (UPS) y la aprobación por el MARNDR de un plan operativo y de un plan estratégico para la modernización de los servicios de sanidad agrícolas; (ii) el desarrollo de un marco metodológico para un registro nacional de productores y la elaboración de una estrategia de transición de mecanismos de subsidios a los insumos agrícolas; (iii) la constitución de una comisión de monitoreo inter-ministerial para el manejo del agua en la presa de Péligre; y (iv) la creación en el MARNDR de una unidad única de adquisiciones para agilizar la cartera de inversión; y (v) el apoyo a la creación de una agencia nacional de investigación (FONRED). La serie programática fue diseñada de manera que las reformas de mayor profundidad estaban previstas para la segunda y tercera operación de la serie. En consecuencia, las condiciones de la tercera donación de la serie incluyen un conjunto de proyectos de leyes en 5 subsectores (sanidad, riego, investigación, marco institucional y tenencia de la tierra) que se consideran importantes para el avance de la reforma, tales como: (i) la adopción de una ley para transformar la UPS en una dependencia gubernamental autónoma; (ii) la nueva ley orgánica para la modernización del Ministerio, y otros

proyectos de ley sobre el estatus legal de los productores, (iii) la transferencia de perímetros de irrigación a asociaciones de usuarios; (iv) el establecimiento del FONRED y de un mecanismo de financiamiento para investigación; y (v) la tenencia de tierras. Si no se aprueban la tercera operación y las leyes propuestas, el proceso de reforma quedaría incompleto. Además, la mayoría de las entidades creadas a partir del PBG están siendo financiadas por donantes, lo que representa un riesgo de sostenibilidad.

D. EDUCACIÓN

La EBP se sumó a la apuesta del GdH de impulsar una reforma integral del sector educativo con la implantación de un sistema gratuito y de acceso universal, financiado por el sector público. El programa del BID se estructuró sobre la base de cuatro pilares a los que contribuyeron todas las operaciones aprobadas. El primer pilar, infraestructura escolar, incluía un plan original de construir/reconstruir 200 escuelas públicas. Esta meta fue reducida a 92 escuelas en el Informe de Progreso del 2014 (Anexo VIII) y a la fecha se estima que la nueva meta será de 97 escuelas.⁷¹ El segundo pilar, mejora de la calidad de la educación, incluye el compromiso del BID de apoyar la reforma curricular, la formación de docentes, y el apoyo al desarrollo e implementación de políticas de primera infancia, entre otros. El tercer pilar, formación profesional, se introdujo en la segunda operación, pero se discontinuó después de la evaluación intermedia (2013). El cuarto pilar, gobernanza, incluye importantes recursos para el fortalecimiento institucional, con énfasis en el fortalecimiento del ministerio de educación (MENFP) para mejorar su capacidad de definir políticas, y supervisar el sector. La mayoría de los indicadores de resultado de la EBP no han sido medidos⁷² y los indicadores globales del sector educativo no muestran avances importantes en los últimos años. La reforma del sector como tal no ha avanzado y el GdH no ha logrado apalancar recursos para financiar un programa de educación gratuita.

Los proyectos enfrentaron importantes retrasos en ejecución. La cartera fue parcialmente reestructurada a partir de una evaluación intermedia realizada en 2013. A partir del 2010, el BID aprobó un programa que incluye cuatro operaciones de inversión y seis cooperaciones técnicas por un total de US\$175 millones. Además, se aprobaron US\$43,8 millones de cofinanciamiento.⁷³ Como se mencionó anteriormente, la evaluación intermedia realizada en 2013 resaltó la necesidad de adaptar el compromiso financiero propuesto originalmente (US\$250 millones) a la capacidad institucional y de absorción del sector. Además, los retrasos en implementación y las decisiones estratégicas de la división propiciaron una reducción en la velocidad de aprobaciones y en el monto de las operaciones.

En términos de mejoras en el acceso, los resultados a través de la construcción de escuelas han sido, hasta el momento, limitados; mientras que el programa de exención de matrícula ha mostrado mejores avances. Sumando los recursos de las cuatro

operaciones, el BID aprobó más de US\$75 millones para la construcción de escuelas. Con estos recursos se espera construir alrededor de 97 escuelas (de una meta original de 200), que en su mayoría remplazarían escuelas ya existentes que funcionaban en estructuras sub-óptimas. A diciembre de 2015, solo seis escuelas estaban terminadas y funcionando. Otras 66 escuelas se encontraban en diferentes etapas de construcción y las 25 escuelas restantes habían terminado el proceso de licitación. El BID aprobó US\$26 millones al programa de exención de matrícula (*Education pour tous - EPT*) y en el año escolar 2014-2015 se otorgaron subvenciones a 162 escuelas.⁷⁴ A pesar de la falta de claridad relacionada a los criterios de selección de las escuelas que participan en el programa,⁷⁵ esta intervención alcanzó sus objetivos en términos de mayores niveles de matriculación, con un ratio estudiante-maestro relativamente bajo (40 estudiantes por maestro), y una reducción de repetición de grado y de sobre-edad (BM, 2015). Estas ganancias están sujetas a que las escuelas mantengan un cierto nivel de calidad y seguimiento de los niños que participan en el programa. Sin embargo, el ministerio no cuenta con información desglosada sobre los beneficiarios de cada una de las escuelas. Finalmente, la evaluación (2014) sobre la *distribución de los kits escolares* confirmó que si bien se superaron las metas planteadas en términos de números de kit escolares entregados, se identificaron una serie de problemas asociados a que “las cantidades recibidas en algunas escuelas han sido a menudo insuficientes”, a “la calidad de las mochilas” y a que “algunas escuelas rechazaron los uniformes escolares, porque no estaban de acuerdo con las normas del ministerio”.

Los resultados en términos de calidad también han sido, hasta el momento, limitados. El BID incluyó varias actividades en sus distintos proyectos para contribuir a la mejora de la calidad de la educación (Tabla 3.2 Anexo VII). Una de las principales actividades fue la formación de maestros que estaba prevista en la primera operación (HA-L1049). De acuerdo con la evaluación realizada en 2014⁷⁶, se han observado mejoras en aspectos tales como la estructuración y presentación de las sesiones, el uso de los materiales distribuidos y la relación entre profesores y alumnos en los centros cuyos profesores recibieron la formación. La evaluación enfatiza también la necesidad de medir las mejoras en la enseñanza y el aprendizaje a nivel de los alumnos. El principal desafío de este pilar, de acuerdo con los especialistas, ha sido el cambio constante de liderazgo en el sector.

En relación a la formación profesional, el Banco decidió retirarse del sector tras finalizar las actividades previstas en la operación aprobada en 2011. El programa del Banco había previsto mejorar las oportunidades de formación técnica y profesional de más de 1.000 jóvenes por año. Sin embargo, sólo la segunda operación (HA-L1060 aprobada en 2011) incluyó un componente de US\$8,2 millones para este pilar. El componente tuvo importantes retrasos y problemas asociados a la desconexión entre la comunidad empresarial y el Instituto Nacional de Formación Profesional.⁷⁷ Siguiendo la recomendación de la evaluación intermedia (2013), el BID se retiró parcialmente del sector para focalizar la cartera en un número menor de prioridades cediendo el liderazgo en este sub-sector a otros donantes.⁷⁸

Los avances en el pilar de gobernabilidad han sido importantes con un uso incipiente de los instrumentos desarrollados para la planificación y la toma de decisiones de política. Los principales productos logrados con el apoyo del BID y otros donantes fueron: (i) el censo y la cartografía de escuelas; (ii) la puesta en marcha de grupos de trabajo temáticos; (iii) la transferencia de recursos financieros y humanos para apoyar al ministerio (MENFP); (iv) el desarrollo de las políticas del subsector de primera infancia y salud en las escuelas; (v) la puesta en marcha de la *Office National de Partenariat en Education*; y (vi) la implementación de evaluaciones nacionales de lectura y matemáticas. Sin embargo, los problemas en la recopilación de información dieron lugar a un retraso significativo de las iniciativas destinadas a aumentar la capacidad de regulación y supervisión del sector. Asimismo, si bien el BID y el GdH han hecho un uso puntual del censo educativo y el mapeo escolar para actividades tales como las pruebas de nivel (4to grado) del 2015 y 2016 y la distribución, por parte del MENFP, de las acreditaciones provisionales para maestros, las potencialidades de estos instrumentos aún no han sido plenamente explotadas para la formulación de política en el sector.

E. AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

La EBP planteó como objetivo estratégico seguir apoyando la reforma del sector, mejorar los servicios de APS y el manejo de los desechos sólidos. El BID se propuso invertir en: (i) la expansión, rehabilitación y gestión de los servicios de APS en PaP; (ii) la expansión, rehabilitación y gestión de la infraestructura de APS en ciudades secundarias y zonas rurales, y (iii) la mejora del manejo de desechos sólidos en PaP. Entre 2011 y 2015, se aprobaron US\$69,5 millones, más un cofinanciamiento de la cooperación española (AECID) por US\$14 millones.⁷⁹ El 84% de los recursos fueron para el aumento de la cobertura y mejora de la gestión de los servicios, con un enfoque particular en PaP; un 16% fue para el apoyo a la reforma institucional del sector (PBG); y el 1% restante para la gestión de residuos sólidos. La evaluación incluye operaciones previamente aprobadas y parcialmente ejecutadas durante el periodo de la EBP por US\$185 millones. Estas operaciones están en un estado de ejecución más avanzado y el reporte de resultados se basa en la información disponible para las mismas.⁸⁰

El programa de APS para PaP ha registrado avances limitados en el aumento de la cobertura de agua potable y mejoras incipientes en el desempeño financiero del operador. La meta original de la EBP preveía un aumento del 15% de cobertura de agua potable en PaP. En total, se estima que el primer proyecto (HA-L1044/HA-X1021), con un desembolso del 85%, habría aumentado la cobertura de agua potable en 5.206 hogares con nuevas conexiones (frente a una meta original de 10.000 y una meta revisada a 2.793 en el Informe de Progreso de 2014) y que el segundo proyecto (HA-L1075), con un desembolso del 15%, habría dotado a otros 1.728 hogares de conexiones rehabilitadas, totalizando 6.934 hogares entre ambas operaciones (un

impacto de aproximadamente 5% sobre la cobertura estimada en PaP para 2012). Las actividades de saneamiento no registraron resultados y las metas correspondientes fueron eliminadas.⁸¹ Se verificaron mejoras en los indicadores de recuperación de costos y otros indicadores comerciales de los operadores entre la línea de base de 2010 y sus niveles de 2015. Sin embargo, en varios casos, estas mejoras se ralentizaron o incluso se revirtieron a partir de 2012, quedando muchos indicadores lejos de las metas establecidas.⁸²

Los resultados en materia de fortalecimiento institucional del operador de PaP obtenidos a través del contrato de asistencia técnica (ATO) fueron insuficientes en relación con los objetivos establecidos. El 20% de los recursos de las operaciones de inversión para PaP financiaron la contratación de un operador internacional con el fin de brindar un apoyo integral a la operación de los servicios y elevar la capacidad operativa y de gestión del operador (*Centre Technique d'Exploitation*, CTE por sus siglas en francés). El primer ATO se encuentra concluido mientras que el segundo está bajo ejecución. En términos de los resultados, el CTE de PaP no suministra todavía servicios de agua y saneamiento de manera sostenible y solo dos de las seis metas de desempeño incluidas en el contrato habrían sido parcialmente alcanzadas (Recuadro 4.1 Anexo VI). A pesar de ello, se verificaron avances en algunas áreas clave de la operación que permitieron aumentar las horas promedio de abastecimiento de agua, los montos recaudados, la organización del CTE y el plan de inversiones claves a realizar.

El programa ciudades intermedias ha obtenido resultados que superan las metas de cobertura de agua, pero con limitados avances en saneamiento y con resultados operativos diferenciados por ciudad. Con un desembolso del 81%, las metas del programa (HA-L1039/HA-X1013) relacionadas con el acceso domiciliario al agua “mejorada” fueron cumplidas, si bien las metas de acceso colectivo se encuentran rezagadas. En total, se estima que el proyecto ha aumentado el acceso a agua “mejorada” en 28.114 hogares⁸³, lo que equivaldría a un aumento de cobertura de aproximadamente 45% en relación a la cobertura estimada para las cinco ciudades en 2010, superando la meta de 30% pautada en la EBP. Las actividades en materia de saneamiento fueron limitadas registrándose solamente la construcción de nueve bloques sanitarios en escuelas y la realización de algunas campañas de sensibilización⁸⁴. En lo que respecta a los avances en la gestión de los operadores, los cinco CTE se encuentran establecidos y funcionando, reportándose buena gestión y recuperación de costos en Port de Paix y Jacmel, resultados aún incipientes en Ouanaminthe y Les Cayes, y gestión deficitaria en Saint Marc.

El programa de agua rural cumplió con las metas de beneficiarios, pero no le alcanzó para cumplir con las metas de cobertura. Con desembolsos del 100% para la primera operación (HA-L1007) y del 80% para la segunda (HA-X1014), y a pesar de que las metas de número de beneficiarios de agua “mejorada” fueron cumplidas,⁸⁵ el

avance en términos de cobertura (35.537 hogares) equivale a un 7% de aumento en la cobertura de agua mejorada estimada en las zonas rurales del país para 2015 (comparado con una meta de 14% establecida en la EBP). Además, el informe final del proyecto indica que solamente una fracción de la población atendida recibe un suministro “adecuado” de agua potable, debido a las limitaciones en la disponibilidad de los recursos hídricos, las debilidades en la condición física de las obras, la falta de mantenimiento y la baja sostenibilidad financiera de los operadores. En materia de saneamiento,⁸⁶ resulta importante mencionar que el servicio brindado por el proyecto, a través de soluciones colectivas, no puede ser considerado como “acceso mejorado” a saneamiento. Además, las limitadas actividades de sensibilización de la población restringió el uso de tales soluciones, haciéndolas inoperables.

El PBG se encuentra en su fase inicial y solo aprobó la primera operación de la serie programática, por lo que no es posible aún realizar una evaluación de la operación completa. Sin embargo, el éxito de esta intervención dependerá de la viabilidad de la institucionalidad pautada. Desde sus inicios, el proceso de reforma sectorial estuvo fuertemente impulsado por el BID a través del apoyo al diseño de la Ley Marco para el sector (incluida en la operación HA0014 de 1998). Casi veinte años después de la propuesta del arreglo institucional pautado en la Ley, su construcción continúa demandando de un apoyo externo permanente para su sostenibilidad. La estructura sectorial impulsada, con múltiples niveles de decisión y elevados costos salariales, supone un peso institucional y salarial importante para el sector y su financiamiento parece poco realista ante los déficits de financiamiento endémicos del sector.

E. PROMOCIÓN DEL SECTOR PRIVADO

A diferencia de las estrategias anteriores, el desarrollo del sector privado adquirió una relevancia particular en la EBP 2011-2015. Durante el periodo bajo evaluación, el Grupo BID (NSG y SG) aprobó operaciones por US\$327 millones para el desarrollo del sector privado: US\$292 millones con SG, US\$7 millones NSG, US\$11 millones de la CII y US\$16 millones del FOMIN, lo que representó un aumento significativo en comparación con el período anterior.⁸⁷ La EBP propuso un objetivo estratégico amplio centrándose en “fomentar la inversión privada con miras a crear empleo, lograr un crecimiento sostenible y reducir la pobreza”. Los resultados previstos se definieron a tres niveles estratégicos: (i) creación de un entorno comercial favorable a la inversión y el emprendimiento; (ii) aumento de la inversión de la PYME mediante el acceso al financiamiento, servicios de desarrollo empresarial y capacitación; (iii) creación de nuevas PYMEs y empleos mediante el desarrollo de aglomeraciones productivas, en particular la construcción del PIC.⁸⁸

La matriz de resultados de la EBP propuso metas ambiciosas y poco atribuibles a la acción del BID, como aumentar la IED y el crédito para el sector privado, que no se lograron. Como se mencionó en el capítulo de contexto, el avance en la mejora del

entorno empresarial local ha sido muy limitado, y en algunos aspectos, se ha producido un deterioro. Esto, sumado a la incertidumbre política del 2015-2016, impactó de forma importante la actividad privada. Los flujos de IED para 2015, altamente volátiles en Haití por el reducido número de transacciones anuales, se redujeron en comparación con los niveles de 2010. Si bien no se cuenta con información precisa sobre el acceso al crédito para las PYMEs, el crédito al sector privado no ha mostrado aumento.

De los tres niveles estratégicos, la mayor parte de los recursos aprobados durante el periodo fueron para la construcción del PIC. Aproximadamente el 80% de los recursos aprobados por la ventanilla pública para el desarrollo del sector privado haitiano fueron para el financiamiento de infraestructura y gastos asociados al PIC (HA-L1055, HA-L1076, HA-L1081, HA-L1101, HA-X1036 por US\$256,8 millones), con sus CT asociadas (por US\$4,3 millones).⁸⁹ En cuanto a la creación de un entorno favorable para los negocios, el papel del BID fue limitado, centrándose principalmente en el apoyo a la agencia de promoción de inversiones (HA-L1078 por US\$17,5 millones). El resto de los recursos de la ventanilla pública fueron para el fomento de la formalización, crecimiento y acceso al crédito de las PYMEs (HA-L1057 y HA-L1068 por US\$14,5 millones).⁹⁰

A nivel de los proyectos, el programa que ha logrado más avances ha sido el del PIC. Con más del 78% de los recursos desembolsados, el PIC ha avanzado en el desarrollo de una infraestructura de calidad y la generación de empleos, superando los problemas del entorno. El PIC es ahora un parque industrial funcional, con una infraestructura básica de 113.500 m² de naves industriales (comparadas a los 238.250 m² previstos inicialmente). La empresa coreana SAE-A ha sido el principal inquilino desde su creación, y está utilizando cuatro de las 12 instalaciones industriales programadas para su uso. Además, el PIC tiene otros cinco inquilinos. La infraestructura es de primer nivel y cuenta con suministro fiable de servicios públicos. Las seis empresas establecidas en el PIC están generando cerca de 8.000 empleos directos. Los empleados del parque tienen (i) un trabajo formal; (ii) un salario mínimo, pero que en general supera el asociado a las oportunidades de trabajo disponibles en la región; (iii) beneficios; y (iv) formación en habilidades. El BID ha navegado con éxito un entorno de negocios complejo para grandes proyectos de infraestructura en el norte del país, donde nunca se había ejecutado un proyecto de esta envergadura.

Sin embargo, los resultados están por debajo de lo previsto en términos de generación de empleo, el costo por puesto de trabajo es relativamente alto, y no se logró generar mayor interés en potenciales clientes para el PIC. De acuerdo con la operación inicial (HA-L1050, 2011), para finales de 2015 se esperaba que el parque generaría cerca de 23.500 puestos de trabajo (la meta inicial en la EBP era de 50.000 para 2015⁹¹ y la meta revisada en 2014 es de 18.143), una nómina de alrededor de US\$23,3 millones, e ingresos operativos por US\$5,4 millones. A finales

de 2015, el parque había generado alrededor de 8.000 puestos de trabajo directos, una nómina de alrededor de US\$16 millones y US\$1,8 millones utilidades (30% procedentes de los servicios de transporte). El costo por puesto de trabajo creado en el PIC parece ser particularmente alto. Según las estimaciones iniciales y sin tener en cuenta el valor temporal del dinero, cada puesto de trabajo generado por el PIC tiene un costo cercano a los US\$11.600, lo que equivale a aproximadamente ocho años de salario mínimo en Haití.⁹² Asimismo, la mayoría de los puestos de trabajo creados (90%) han sido impulsados por un solo inquilino, la empresa coreana ancla SAE-A que ocupa el 80% de la zona industrial del parque. Inicialmente, el interés de clientes potenciales para el parque se sobreestimó: al 2015, sólo dos empresas (SAE-A y Peintures Caraibes) de la lista de 11 potenciales empresas incluidas en el primer programa se convirtieron en clientes del parque. La mayoría del resto de los inquilinos clientes del parque no parecen ser la mejor opción de empresa para el propósito del mismo, con un impacto limitado en términos de generación de empleo.⁹³

Varios factores atentan contra la competitividad y la sostenibilidad del PIC a largo plazo: (i) la ausencia de un puerto fiable en las cercanías del parque que obliga a utilizar el puerto de República Dominicana; (ii) los altos costos de transporte desde los centros urbanos hacia el parque; (iii) la limitada oferta de una fuerza laboral con habilidades adaptadas al negocio en la región; (iv) y el modelo de desarrollo del PIC, basado en incentivos financieros y fiscales para atraer clientes.⁹⁴ Estos incentivos han sido reconocidos como obstáculos críticos para el éxito de las “zonas económicas especiales” como la del PIC.⁹⁵

Los proyectos que apoyan el entorno de negocios y el desarrollo empresarial han tenido importantes retrasos en la implementación, bajos niveles de desembolsos y limitados avances. El proyecto con el *Centre de Facilitation des Investissements* (CFI) (HA-L1078) tuvo un avance limitado (40% de desembolsos) en el apoyo institucional y de políticas destinadas a abordar los obstáculos fundamentales identificados para mejorar la promoción de inversiones.⁹⁶ Los proyectos de apoyo a PYMEs (HA-L1057 de servicios de desarrollo empresarial y HA-L1068 de micro-parques) con un 30% de desembolsos, tampoco muestran avances importantes hasta la fecha y el carácter piloto de las intervenciones limitan su impacto en la medida que estas iniciativas no incluyen una estrategia clara de escalabilidad o efecto demostración.⁹⁷

Las operaciones de la ventanilla privada (OMJ y SCF) no lograron los resultados esperados, afectadas por la calidad crediticia de los clientes, el prepago de préstamos y los retrasos en el procesamiento de operaciones. Uno de los préstamos tomó más de cuatro años en ser aprobado y desembolsado. Esto llevó a que la compañía financiera con otros recursos el proyecto de expansión planeado y utilizara los recursos del BID (desembolsados a finales de 2015), para refinanciar esta deuda. En el caso de

otra operación, el préstamo fue pre-pagado con menos de la mitad de plazo inicial completado. La tercera operación fue clasificada en Activos Especiales (Special Assets), como consecuencia de atrasos en los pagos de esta obligación. Los resultados de los proyectos de la CII se resumen en la Nota sectorial (Anexo IV).



El periodo de evaluación 2011-2015 se caracterizó por un contexto político de cambios importantes al interior del gobierno que impactaron la implementación del programa del BID. Asimismo, Haití permanece en una situación de extrema fragilidad institucional y vulnerabilidad económica y social.

4 Conclusiones y Recomendaciones

El periodo de evaluación 2011-2015 se caracterizó por un contexto político de cambios importantes al interior del gobierno que impactaron la implementación del programa del BID. Asimismo, Haití permanece en una situación de extrema fragilidad institucional y vulnerabilidad económica y social. Si bien los esfuerzos de reconstrucción después del terremoto del 2010 y los significativos montos de financiamiento externo dieron un gran impulso al crecimiento económico, está claro que la etapa de post-desastre y reconstrucción, incluyendo los importantes flujos de ayuda financiera de la comunidad internacional, está culminando. No obstante, los problemas estructurales que caracterizan a Haití como un estado frágil no solo no se han resuelto sino que se ha producido un deterioro de las condiciones macroeconómicas y fiscales, la gobernabilidad política y las condiciones sociales⁹⁸ que atentan contra la construcción de un verdadero pacto social. Las capacidades institucionales locales siguen siendo limitadas, con una alta rotación de personal en la función pública. La reducción del crecimiento económico y de los ingresos fiscales presiona sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. La disminución de recursos concesionales enfatiza la importancia de movilizar recursos domésticos y hacer una gestión y un uso más eficiente de los mismos. Las limitaciones asociadas a la eficiencia del gobierno y la calidad de las instituciones atentan contra el funcionamiento del estado. Estos factores se traducen en un

contexto de intervención difícil en el corto y mediano plazo. Asimismo, Haití atraviesa una situación de transición política resultado del fin del mandato presidencial y la instalación de un gobierno provisional (febrero 2016), que se prevé que realizará nuevas elecciones presidenciales en octubre 2016, con la toma de posesión del ejecutivo en febrero del 2017. Esta situación política sumada al contexto de desaceleración económica y depreciación de la moneda local, agrava la delicada situación de fragilidad del país.

La EBP 2011-2015 fue aprobada en noviembre del 2011 como respuesta al mandato del IDB9, cuyos compromisos incluyeron la transferencia de montos sin precedente de recursos concesionales para el país mediante una cartera de donaciones. En parte como resultado de la presión de los compromisos del IDB9, el Banco diseñó e implementó una estrategia ambiciosa, anclada en la decisión de la Administración del BID de aprobar y desembolsar anualmente US\$200 millones.⁹⁹ OVE considera que esta apuesta estratégica no tomó suficientemente en cuenta los desafíos asociados a la situación de fragilidad de Haití y su limitada capacidad institucional y de absorción. La EBP propuso objetivos y metas poco realistas que parecieron no reconocer la necesidad de adaptar la acción del Banco a la realidad de un país frágil en un contexto post-desastre, particularmente a las limitadas capacidades de planificación estratégica, gestión e implementación del gobierno de Haití. La programación sectorial no pareció tomar suficientemente en cuenta los problemas transversales relacionados con la sostenibilidad operativa, fiscal e institucional del programa.¹⁰⁰ Como consecuencia, el BID terminó financiando un programa operativo sobredimensionado en relación a las capacidades institucionales y de absorción del país.

Frente al desafío de ejecutar un programa operativo sobredimensionado en un difícil contexto de intervención, el personal del Banco hizo esfuerzos substanciales para agilizar la implementación de su programa e invirtió importantes recursos para compensar las limitaciones institucionales de la contraparte. Durante el periodo de evaluación, el BID duplicó las aprobaciones y triplicó los desembolsos. Esto se logró, por una parte, gracias al incremento de personal en la sede y en la Oficina de País asignado al programa de Haití; y en parte, gracias a la importante inversión de recursos para fortalecer las capacidades del gobierno y el acompañamiento de funcionarios y consultores que desempeñaban labores permanentes de apoyo a la implementación de los proyectos, potenciando un diálogo continuo con las contrapartes locales. El BID invirtió importantes recursos para apoyar las unidades de ejecución de proyectos, promover el desarrollo de políticas públicas, y apuntalar procesos de reestructuración institucional. En particular, el BID está financiando gastos de naturaleza corriente en varios ministerios y agencias gubernamentales, lo que se traduce en un importante gasto anual que se financia con los recursos de las operaciones. Aunque la situación particular de Haití puede haber justificado ese

tipo de apoyo financiero en una fase inicial, estos recursos crean asimetrías en las agencias del gobierno, riesgos de sostenibilidad fiscal y requieren una clara estrategia de salida.

A pesar de esos esfuerzos, el programa del BID se enfrentó no solo a las limitaciones estructurales del país, sino también a problemas derivados de la planificación de las operaciones en el contexto post-terremoto. La mayoría de las operaciones fueron impactadas por limitaciones estructurales derivadas de la baja capacidad de gestión y ejecución de las entidades gubernamentales, la volatilidad del liderazgo político a nivel de los ministerios de línea, y las limitaciones del entorno de negocios. Las operaciones enfrentaron también problemas de conceptualización y diseño asociados, en parte, a la rapidez de los tiempos de preparación en el contexto post-terremoto. Estos comportaron dificultades de implementación y retrasos que resultaron en importantes incrementos de costos. Asimismo, dada la limitada información sobre los mercados y precios, los análisis costo-beneficio de las intervenciones fueron poco realistas. Estos problemas limitaron el alcance de las obras y de los resultados.

En este contexto, los resultados de la EBP fueron limitados, particularmente en relación a las metas propuestas inicialmente, con retos en términos de la sostenibilidad operativa y financiera de las inversiones. Con importantes diferencias entre sectores, la cartera de inversión avanzó favorablemente en las obras de infraestructura, pero sin lograr las metas de cobertura y expansión inicialmente propuestas. A mediano plazo, las operaciones de inversión enfrentan riesgos de sostenibilidad operativa y financiera. Las operaciones de PBG, por su parte, sirvieron para apoyar el diálogo de políticas a nivel sectorial pero abarcaron procesos de reforma incompletos y el apoyo presupuestario no estuvo integrado a una planificación centralizada. Las reformas institucionales apoyadas por el BID en varios ministerios ayudaron a identificar y promover nuevos ejes de reforma sectorial, así como a profundizar el diálogo sectorial. Sin embargo, los PBGs se ejecutaron de forma independiente en cada sector, sin contar con una planificación centralizada desde el gobierno nacional y sin llegar a integrar los flujos financieros al presupuesto nacional. Los PBGs propiciaron la conceptualización de un extenso cuerpo de legislación que sigue en gran parte pendiente de aprobación por parte del Parlamento que no ha funcionado adecuadamente desde 2012. Por otra parte, las nuevas estructuras institucionales creadas en el marco del Programa no han sido acompañadas por las asignaciones presupuestarias necesarias para garantizar su funcionamiento y propiciar un desarrollo institucional genuino.

En este contexto, OVE considera que la nueva estrategia del BID con Haití para los cinco años restantes del mandato IDB9 no puede ser una estrategia “business as usual”. La estrategia futura debería permitirle al BID posicionarse como un verdadero “socio para el desarrollo” de Haití, centrándose en soluciones a los

problemas estructurales del país. El periodo de transición política actual y la decisión de la Administración del BID de no aprobar nuevas operaciones durante el 2016 abre la posibilidad de redimensionar el programa en función de las capacidades institucionales y de ejecución reales del país, en línea con las recomendaciones de OVE en evaluaciones anteriores (Recuadro 3.1). OVE considera también que el BID necesita consolidar su cartera con el fin de mostrar resultados tangibles al final del mandato del IDB9 y alcanzarlos de forma costo-efectiva. En consecuencia, OVE recomienda al Banco:

1. Definir la próxima Estrategia de País de forma realista y centrada en el fortalecimiento de capacidades institucionales propias y de largo plazo. La estrategia necesita incorporar los elementos de diagnóstico que definen la fragilidad del estado haitiano y la capacidad de absorción de sus instituciones y promover acciones progresivas de desarrollo de capacidades institucionales propias y que responsabilicen a las instancias gubernamentales. Asimismo, los objetivos y metas se deben definir en función de estas capacidades y de forma medible para que favorezcan la rendición de cuentas.
2. Iniciar un proceso con el GdH para integrar los recursos del BID al presupuesto general de la nación, apoyando al GdH en la consolidación del mismo. De esta manera, se alinearían los incentivos y se reforzaría el papel del gobierno central (a través del Ministerio de Finanzas) en la administración estratégica de los recursos de apoyo presupuestario e inversión, poniendo al BID en una posición de liderazgo frente a otros donantes. Asimismo, se dotaría al GdH de capacidades de gestión fiscal y ejecución de políticas públicas permanentes, fortaleciendo la apropiación del programa y su sostenibilidad. Para ello, el BID debería también apoyar al GdH para reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos públicos.
3. Preparar una estrategia de salida para el financiamiento de funcionarios/ consultores permanentes en las instituciones del gobierno. Esta estrategia requeriría del financiamiento, con recursos fiscales, para las capacidades operativas de los ministerios y agencias gubernamentales, y ayudaría a garantizar la sostenibilidad de las intervenciones en el mediano plazo. Para ello, el BID debería también apoyar al GdH para avanzar en las reformas organizacionales y las mejoras de la gestión de recursos humanos en la función pública.
4. Revisar y consolidar la cartera de inversiones actual, bajo un enfoque costo-efectivo que busque secuenciar las intervenciones con el fin de fortalecer la sostenibilidad de los resultados de la cartera del Banco. El BID debería racionalizar el portfolio: priorizando las intervenciones en función de un análisis de costo-beneficio realista y combinando operaciones en función

de objetivos estratégicos comunes. El BID debería proceder con nuevas operaciones solo cuando se evidencien avances importantes en la cartera existente y cuando quede demostrado que la capacidad institucional sea suficiente para asumir un nuevo compromiso de manera efectiva.

5. Enfocar el uso de los recursos con garantía soberana a la mejora del clima de negocios para facilitar la actividad del sector privado. Focalizar los recursos de la ventanilla pública hacia la misión fundamental de apoyar iniciativas tendientes a mejorar el clima de negocios en Haití. Asimismo, el BID podría explorar nuevas formas de apoyar iniciativas del sector privado mediante la estructuración y financiamiento de mecanismos que reduzcan el riesgo de las mismas.

- ¹ Las autoridades haitianas estimaron que el terremoto fue responsable de más de 200.000 muertes y el desplazamiento de más de un millón de personas. El *Post-Disaster Needs Assessment* (PDNA) estimó los daños y las pérdidas asociadas al terremoto en más de US\$7.900 millones (equivalente al 120% del PIB) y las necesidades totales de recuperación en US\$11.500 millones.
- ² El sector agrícola representaba el 23% del PIB en 2013-14, comparado con el 36% en 1993-94. La baja productividad del sector refleja desafíos relacionados a la inadecuada calidad de la infraestructura, limitaciones de la seguridad jurídica sobre la tenencia de tierra, limitada capacidad institucional y un gasto público orientado a subsidios a la oferta de insumos con escasa inversión en bienes públicos (Anexo V).
- ³ Petrocaribe es una iniciativa del Gobierno de Venezuela que le permite a países del Caribe comprar petróleo venezolano en condiciones de pago preferencial y financiar deuda.
- ⁴ El programa de inversión pública se compone por proyectos que no están ni totalmente evaluados ni priorizados. Ver (Banco Mundial, 2015): “Haiti, Towards a new narrative: System country diagnostic”.
- ⁵ En promedio simple, la contribución del sector manufacturero al crecimiento del PIB paso de 2% en periodo 2006-09 al 3.8% en el periodo 2012-15. Ver Anexo I. Tabla I.1.
- ⁶ Si bien el cupo de utilización se ha venido incrementando en los últimos años, de acuerdo con la asociación de industriales de Haití, actualmente el país está usando cerca del 25% del total de las cuotas de las “Tariff Preference Levels”. Con un crecimiento de 8% anual, en los metros cuadrados exportados, las cuotas no estarían copadas sino hasta el año 2035.
- ⁷ Las preferencias están contenidas en la legislación HOPE “Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement”, 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.
- ⁸ El promedio es de 4,4% del PIB en países de bajos ingresos y 3,5% en el resto de la región.
- ⁹ Después de un superávit fiscal en 2010 de 2,2%, el déficit fue de 3,6% en 2011, 4,8% en 2012, 7,1% en 2013, 6,4% en 2014 y 2.5% en 2015 (último dato disponible).
- ¹⁰ Entre mayo de 2011 y septiembre de 2014, Petrocaribe comprometió un total de US\$1.200 millones que financiaron 234 proyectos públicos, con un desembolso de US\$960 millones.
- ¹¹ La evolución de los ingresos refleja los esfuerzos realizados durante los últimos 10 años para fortalecer la política fiscal y su gestión. Estos esfuerzos recibieron el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros donantes, como el BID y el BM (Cuadro 3 – Anexo I).
- ¹² La mitad de estas transferencias son para cubrir las pérdidas de Electricité d’Haïti (EDH). Las pérdidas de EDH representan 2,5% del PIB (2014). Las transferencias del gobierno son del 1,6%.
- ¹³ Las tasas de pobreza y pobreza extrema en 2001 estaban alrededor del 76% y 56% respectivamente. Estas tasas no son comparables con las de 2012 ya que se calculan con base en el 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 que se estimó en 81.7 gourdes, equivalentes a US\$2.41 usando la conversión PPP del 2005.
- ¹⁴ El porcentaje de cobertura en zonas urbanas cayó debido a un rápido incremento de la población y un deterioro de los servicios de agua y saneamiento causado por la falta de inversión pública (Anexo VI).
- ¹⁵ La capacidad de los estados para proporcionar bienes y servicios a la sociedad es un factor central que influye en el bienestar de su población. La debilidad del estado para cumplir con estas funciones, puede conducir a una pérdida de legitimidad, a un gobierno disfuncional, a una descomposición institucional o a la ruptura del pacto social.

- ¹⁶ Tanto en salud como en educación, el gasto está sesgado a cubrir gastos administrativos en lugar de gastos de personal “de primera línea” (personal médico y profesores), y las asignaciones para insumos médicos y materiales pedagógicos son muy limitadas.
- ¹⁷ A nivel mundial y regional, Haití mantiene bajos indicadores en relación a la calidad de sus carreteras (puesto número 135) y a la cobertura de la red fundamental e infraestructura logística (puesto 144, el segundo más bajo en la región). De los 950km de la red vial principal (RVP) solo la mitad se encuentra en buen estado (22% para la red secundaria) resultado del insuficiente mantenimiento y la falta de inversión. El gobierno no cuenta con los recursos suficientes para realizar las tareas de mantenimiento. Haití tiene una limitada conectividad de transporte marítimo y aéreo: puesto 124 en puertos y 127 en aeropuertos a nivel mundial. El promedio de accidentes viales es el más alto de la región.
- ¹⁸ En el *Doing Business* 2016 la fiabilidad de la oferta energética y la transparencia de índice de tarifas de Haití recibe una puntuación de 0 (rango 0-8). La puntuación para ALC es 4. Haití es el país con el menor consumo y cobertura de electricidad de la región. La dependencia de la biomasa, especialmente en la zona rural, presiona sobre los escasos recursos naturales. El costo de la tarifa es especialmente elevado: la tarifa promedio efectiva (2014) fue de 29 centavos de dólar/kWh frente a una mediana de 19,4 para ALC.
- ¹⁹ En el *Doing Business* 2016 Haití está en el puesto 182 (de 189 países).
- ²⁰ 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).
- ²¹ El crédito al sector privado como proporción del PIB en Haití es sólo un 20%, comparado con 49% de la región y el 31% de los países de bajos ingresos (Banco Mundial, 2015).
- ²² El Directorio del BID acordó convertir todos los volúmenes no desembolsados de préstamos activos del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) con Haití en donaciones en septiembre de 2010 mediante la Resolución DE-109/10. Asimismo, en octubre de 2010 se firmó un contrato modificatorio para convertir los balances no desembolsados de 18 préstamos FOE (totalizando US\$143,7 millones) a financiamiento no reembolsable de la Facilidad de Donaciones del BID (GRF, por sus siglas en inglés). LEG/SGO/HA-35308807-10.
- ²³ Por ejemplo, en educación se planteó la refundación del sistema educativo con objetivos de mejoras a todos los niveles educativos: desarrollo temprano, niveles primario, secundario, terciario o vocacional y universitario, así como mejoras en la gobernabilidad y reformas de política. En transporte también se planteó intervenir en toda la red vial (primaria, secundar y terciaria).
- ²⁴ El BID apoyó procesos de reformas de política a nivel sectorial, pero no se priorizaron actividades específicas de Reconstrucción Institucional de carácter transversal, tales como la gobernanza democrática, el fortalecimiento de la capacidades de la administración central y los gobiernos locales, o la reforma de la administración pública.
- ²⁵ De los 38 indicadores de resultados originales y sus metas incluidos en la matriz de resultados de la EBP, solo cuatro indicadores se incluyeron en la matriz revisada del 2014: 12 indicadores fueron completamente reemplazados; 11 cambiaron la unidad de medida y tres fueron eliminados. La mayoría de los indicadores cambiaron sus metas con respecto a la EBP. El Anexo VIII muestra las metas reportadas en los Informes del Progreso del 2013 al 2016. En la mayoría de los casos, y cuando la información estaba disponible, OVE utilizó, además de los indicadores y metas de la EBP, los indicadores y las metas reformulados del 2014 para evaluar el avance de las intervenciones. En Informe de Progreso de 2016 presenta las metas incluidas en los PMR que no se corresponden con los informes anteriores.
- ²⁶ El portafolio heredado analizado incluye todas aquellas operaciones que al 1 de enero de 2011 tenían un saldo por desembolsar de más del 50% del monto originalmente aprobado, totalizando 103 operaciones por un monto de US\$1.753 millones.
- ²⁷ Petrocaribe se situó a la par del BID, pero con préstamos concesionales.

- ²⁸ En un principio, este reposicionamiento del BID como agente principal de financiamiento en algunos sectores generó algunos conflictos. Sin embargo, los temas de coordinación entre donantes han ido mejorando a través de la participación y liderazgo del BID en mesas sectoriales.
- ²⁹ Esto sugiere que el nivel de cofinanciamiento de la cartera aprobada en 2010 (US\$0.37 por dólar aprobado) fue excepcional y que se ha vuelto a niveles de cofinanciamiento pre-terremoto.
- ³⁰ En contraste, el programa anterior del BID (2007-2009) aprobó casi un tercio de sus recursos en fortalecimiento institucional (transversal), seguido por transporte (18%), agricultura (18%), agua y saneamiento (10%), educación (10%), sector privado (9%), y energía (8%).
- ³¹ El programa de cooperaciones técnicas (CT), por su parte, representó el 6% del portafolio. El programa de CT aprobado (2011 – 15) totalizó US\$71.6 millones (60 operaciones). La mitad de las operaciones fueron financiadas con Capital Ordinario (CO) y la otra mitad con fondos administrados por el BID, incluyendo cofinanciamientos. La mitad (30) fueron para el apoyo a la preparación o ejecución de proyectos, 18 fueron para proyectos piloto y actividades de reconstrucción, y el resto fueron para viajes / intercambios de conocimiento y planes de acción para países C y D.
- ³² A modo de ejemplo, de diciembre 2014 a diciembre 2015 hubo 4 ministros de agricultura y 2 ministros de medioambiente.
- ³³ En un país con riesgo crediticio alto, los oficiales de inversiones enfrentan importantes limitaciones que restringen el tipo de acuerdo “aceptable” desde el punto de vista del riesgo, exigiendo estructuras financieras y legales costosas para hacer las operaciones “bancables”.
- ³⁴ En abril del 2016, se presentó a Directorio una revisión intermedia del desempeño del departamento de País – CDH (PP-735) que recomendó la reintegración del CDH a CCB y el restablecimiento del Representante basado en Haití. Desafortunadamente, esta revisión no realizó un trabajo exhaustivo, ni un ejercicio comparativo sobre los costos y beneficios de contar con una estructura permanente de apoyo al programa de Haití.
- ³⁵ 16 nuevas posiciones en la Sede (HQ) y la transferencia de la línea de gerencia de la Oficina de País en Haití del Departamento del Caribe (CCB) a la nueva Gerencia de Haití (CDH).
- ³⁶ Estos balances sin desembolsar, son relativamente bajos con respecto a otros países, sobretudo en relación al tamaño de la cartera.
- ³⁷ En 2016, los Gobernadores del BID aprobaron una propuesta para optimizar la transferencia de los recursos de CO a la Facilidad de Donaciones (GRF) a través de la creación de un fondo de reserva y una cláusula de desembolso condicional (GN-2442-50).
- ³⁸ Los costos (operativos y no-operativos) pasaron de US\$7,6 millones (2011) a US\$12,5 millones (2014).
- ³⁹ El tiempo promedio desde pipeline hasta aprobación fue de 9,2 meses para proyectos aprobados entre 2011-2015 comparado con 17,6 meses para proyectos aprobados entre 2005-2009 (y solamente 1,6 meses para proyectos aprobados en 2010). El tiempo entre aprobación y elegibilidad (8,2 meses) también fue menor, comparado con el periodo anterior (11 meses), mientras los proyectos aprobados en 2010 solo tardaron 3,2 meses.
- ⁴⁰ Esto a pesar de que los costos de preparación aumentaron de US\$5.958 (2005-09) a US\$7.058 (2011-2015) por dólar aprobado y los de ejecución pasaron de US\$13.997 a US\$16.308 por dólar desembolsado.
- ⁴¹ Dentro de los cuales se encuentra la operación de rehabilitación de las rutas Les Cayes-Jeremie (RN7) aprobada con anterioridad a la EBP, y las rutas Bon Repos-Saint Marc (RN1) y Croix des Bouquets-Fond Parisien (RN8). A partir de 2013, se empezaron a licitar las obras con diseños completos, evaluaciones costo-beneficio (HDM) y la incorporación de temas ambientales y sociales.
- ⁴² El costo estimado era de US\$300 mil por escuela, mientras que el costo promedio de las escuelas construidas hasta la fecha ronda US\$1 millón. A partir de 2014, se exigieron diseños definitivos para todas las escuelas antes de iniciar las obras y posteriormente se introdujeron prototipos de construcción que están siendo utilizados en el resto de las escuelas.

- ⁴³ Entre las obras de construcción adicionales se encuentran la primera planta de tratamiento de agua y las redes (doméstica e industrial) y la construcción de obras adicionales tales como la *Eglise Baptiste de Lombard*, 7.5km de ciclo-vías, el estacionamiento de buses y el centro de depósito de material peligroso.
- ⁴⁴ El costo por m² se estimó en US\$150 - US\$254 (para las instalaciones industriales). En la actualidad se encuentra entre US\$585- US\$1.200, dependiendo de las especificaciones. Con esta diferencia, solo para los 12 talleres de costura, el escalamiento de costos es del orden de los US\$62,6 millones.
- ⁴⁵ Las razones aducidas para este aumento fueron de una doble naturaleza. Por una parte, el terremoto de 2010 afectó el cronograma original de la obra e incrementó sus costos debido a la limitada competencia y al aumento de los costos de los materiales básicos de construcción. Por la otra, con posterioridad a la licitación, se cambió la metodología de los trabajos de rehabilitación pasando a realizarse a través de trabajos subacuáticos en oposición al vaciado del embalse originalmente previsto.
- ⁴⁶ El costo de capital estimado para el desarrollo e instalación de plantas hidroeléctricas nuevas se estima entre US\$750 mil y US\$2,5 millones por MW. OVE Working Paper OVE/WP-02/14. No-viembre 2014. Las estimaciones de costos para el caso de Haití podría ser superiores.
- ⁴⁷ La evaluación intermedia del proyecto rural (HA-L1007) indica que debido a las dificultades de la DINEPA para proporcionar los respaldos de gastos en el proceso de cierre financiero del proyecto, fueron cancelados US\$82.278.
- ⁴⁸ La solución del Banco fue contratar a la empresa internacional para la revisión y supervisión de los proyectos. Este proceso dio lugar a un aumento del costo de US\$2,5 millones. Asimismo, el BID movió el programa de construcción de escuelas aprobado en 2012 (HA-L1077) a la UTE.
- ⁴⁹ Los valores citados en el párrafo se refieren al presupuesto asignado a los diferentes componentes y sub-componentes de los proyectos de inversión, según el presupuesto original previsto en los documentos de aprobación. Esos volúmenes pueden haber cambiado durante la ejecución.
- ⁵⁰ Incluyen las leyes propuestas en los PBG (por ejemplo la ley sobre la transferencia de perímetros de irrigación, ley orgánica sobre los estatutos de productores, políticas y procedimientos de las *Offices Régionaux de l'Eau Potable et de l'Assainissement* (OREPA), la ley de reglamentación del sector de energía eléctrica), y leyes o políticas que se apoyaron con préstamos de inversión (por ejemplo, la política de formación vocacional y de primera infancia).
- ⁵¹ Las entidades creadas incluyen, entre otras, las OREPAs y *Unités Rurales Departamentales* (URD) en agua, unidades de sanidad (transicional) y de adquisiciones en agricultura, y unidades de seguridad y mantenimiento vial en transporte.
- ⁵² La estimación del número de funcionarios (financiados o con complemento salarial), consultores de apoyo permanente, y consultores de apoyo y coordinación en la UCP, se basa en la revisión de estudios institucionales realizados por el BID y en contratos e información provista por los equipos de proyecto. Cabe destacar que el apoyo financiero varía de un año a otro.
- ⁵³ El Anexo VIII compara el marco de resultados entre los diferentes Informes de Progreso presentados al Directorio a partir de 2013 donde se observan los cambios en los indicadores.
- ⁵⁴ Este porcentaje de desembolso no incluye el proyecto HA-L1098 que a Junio 2016 no era elegible.
- ⁵⁵ Información suministrada por la COF, marzo de 2016.
- ⁵⁶ Si bien la EBP no incluyó metas en relación los km de carreteras intervenidos, De acuerdo con el documento de préstamo (HA-L1054): el Banco y el GdH acordaron un programa integral denominado "Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Transporte de Haití". La propuesta del Banco era hacer donaciones por un monto total de US\$250 millones durante los próximos cinco años y trabajar proactivamente en la obtención de los US\$150 millones de cofinanciamientos. Durante el período 2011-2015 se rehabilitarían 421 km de los cuales 301 km se referían a la RVP, 100km a rutas rurales y 20km a vías urbanas.

- ⁵⁷ Los proyectos aprobados a partir de 2015 previeron recursos para que los contratos de rehabilitación incluyan dos años de mantenimiento.
- ⁵⁸ El programa de apoyo a la modernización sectorial fue diseñado como un esfuerzo conjunto en el que participaron el BID, el Banco Mundial, *United States Agency for International Development* (USAID, por sus siglas en inglés), la Unión Europea y el FMI. Al efecto, se construyó una matriz de condicionalidades basada en el Libro Blanco del sector energético, en el cual se realizó un exhaustivo diagnóstico del sector y se propuso una estrategia para superar los mayores desafíos sectoriales. El BID, USAID y el Banco Mundial coordinaron sus planes de inversión y, en 2011, acordaron aprobar US\$400 millones para cinco años.
- ⁵⁹ Durante el periodo 2011-2015 el BID aprobó siete operaciones por un total de US\$120,8 millones [HA-L1065, HA-L1073, HA-L1083, HA-G1027, HA-L1100, HA-G1030, HA-L1038]. También se ejecutaron cuatro operaciones (US\$59,6 millones) aprobadas en el periodo anterior.
- ⁶⁰ El índice de recuperación de costos se mantuvo alrededor del 30% durante el periodo (Ver detalle en Anexo III, §3.10), por debajo de la meta original del 50% y de la reformulada del 40%.
- ⁶¹ El gobierno de transición se encuentra revisando los decretos aprobados desde octubre de 2015.
- ⁶² La operación de Péligre fue aprobada en 2008 por US\$12,5 millones a los cual se agregó un cofinanciamiento de la cooperación alemana (KfW) por US\$12 millones (aproximadamente) más US\$15 millones adicionales de OFID (*OPEC Fund for International Development*), lo cual elevaba el costo de la rehabilitación a US\$41,2 millones. Para fines de 2011 se aprobó un financiamiento suplementario para la obra por US\$20 millones provenientes del BID, US\$12 millones adicionales de KfW y US\$20,4 millones de OFID.
- ⁶³ Al finalizar las 3 turbinas se habrá aumentado la capacidad de generación total disponible en 54MW que corresponde a la meta reformulada, pero la meta original establecía “al menos 200MW”.
- ⁶⁴ HA-T1176, HA-T1178 y HA-T1183 por US\$3 millones con financiamiento del Fondo de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI, por sus siglas en inglés) el Fondo Coreano (*Knowledge Partnership Korea Fund for Technology and Innovation*) y el Fondo de Reconstrucción de Haití.
- ⁶⁵ *Center for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED) (2015), “EMDAT, the international disaster database”, <http://www.emdat.be/database>.
- ⁶⁶ Según IHSI (2014), “L'évolution des conditions de vie en Haïti entre 2007 et 2012” con los datos del ECVMAS (2012), el promedio mensual de ingresos para hogares rurales empleados en el sector primario era de HTG 1.380 en 2012 comparado con HTG 2.870 en 2007; esto equivale a un promedio anual de ingresos agrícolas por hogar en 2012 de US\$394 si se usan las tasas de cambio de mercado, versus US\$494 y US\$768 si se usan las tasas de PPP de 2005 y de 2011, respectivamente.
- ⁶⁷ HA-L1059/ G1025 (Transferencia de Tecnología a Pequeños Productores Agrícolas -PTTA), 2011, US\$40 millones; HA-L1056 (Seguridad de la tenencia de la tierra en zonas rurales), 2012, US\$27 millones; HA-G1023 (Manejo Sostenible de Cuencas Altas Macaya II), 2013, US\$9 millones; HA-L1087 (Manejo de agua en la Cuenca del Artibonite - PROGEBA), 2013, US\$25 millones; HA-L1094 (Modernización de los Servicios Públicos de Sanidad Agropecuaria), 2014, US\$14 millones; HA-L1096 (Fomento de la Pesca Artesanal), 2015, US\$15 millones; HA-L1097/ HA-G1031 (Mitigación de Desastres Naturales II – PMDN II), 2015, US\$46,5 millones.
- ⁶⁸ HA-L1074 (Fortalecimiento Institucional y Reforma del sector I), 2012, US\$15 millones; HA-L1082 (Fortalecimiento Institucional y Reforma del Sector II), 2013, US\$15 millones.
- ⁶⁹ HA-L1005 (Alerta Temprana de Inundaciones), 2005, US\$4,5 millones; HA-L1009 (Intensificación Agrícola Ennery-Quinte), 2005, US\$27 millones; HA-X1002 (Manejo Sostenible de Cuencas Prioritarias – Macaya I), 2009, US\$3,4 millones; HA-L1041 (Mitigación de Desastres Naturales I – PMDN I), 2009, US\$30 millones); y HA-L1003 (DEFI), 2006, US\$17,8 millones.

- ⁷⁰ Es probable también que los avances del Ennery-Quinte en aumentar la superficie irrigable (1.628 Ha cubiertas con infraestructura de irrigación adecuada y 1.961 Ha rehabilitadas) hayan tenido efectos positivos en la zona de intervención, aunque esos no sean cuantificables.
- ⁷¹ Como se mencionó en el capítulo anterior, esta reducción obedece en parte a la subestimación de los costos iniciales y al incremento de costos derivados de la adecuación de las escuelas a las normas de construcción post-terremoto.
- ⁷² El único indicador de la EBP que se mide en los Informes de Progreso de la Administración es el “% de escuelas acreditadas”. La meta de este indicador fue reformulada del 100% (en la EBP) a 25% en el Informe de Progreso de 2014, y el nivel de avance reportado en los PMR es de 0%.
- ⁷³ La mayoría de estos recursos de cofinanciamiento (82%) se aprobaron en 2011. El BID no logró la contribución financiera prevista (el compromiso inicial fue de US\$248 millones – HA-L1049). Después de las dos primeras operaciones, el BID ya había disminuido sus esfuerzos para el establecimiento de tales acuerdos. Los especialistas del BID confirmaron que los acuerdos de cofinanciamiento aumentan la carga de trabajo del personal y los costos de transacción.
- ⁷⁴ El EPT financia un ciclo completo de enseñanza primaria (grados 1 a 6), proporcionando exenciones de matrícula a las escuelas no públicas.
- ⁷⁵ Esto es particularmente preocupante, no solo por los errores de focalización que esta intervención pudiera tener, sino también dados los resultados publicados para el PSUGO (*Programa de Scolarisation Gratuite et Universal*), un programa de exención de matrícula siguiendo el modelo ETP, que mostró una alta incidencia de escuelas “fantasmas”, atribuido a la falta de mecanismos de verificación y mantenimiento de registros por parte del ministerio (Banco Mundial, 2015).
- ⁷⁶ «Pour une transformation de l’enseignement en Haïti (TEH) », Rapport d’activité 2014 (pour l’année scolaire 2013-2014) Synthèse, MENFP.
- ⁷⁷ Solo a partir de 2014 el INFP, con el financiamiento del BID, se logró equipar los centros de formación profesional, emprender diversos estudios sobre el sector, y desarrollar los borradores de ley para la reforma del sector.
- ⁷⁸ En relación con los avances de los productos incluidos en el proyecto HA-L1060, el último PMR (2016) reporta que dos de los tres centros de formación fueron construidos, aunque hasta el momento solo uno de los 14 programas de capacitación fueron reformulados.
- ⁷⁹ Incluye una operación de inversión en PaP (HA-L1075), una operación de apoyo presupuestario con cofinanciamiento AECID (HA-L1090/HA-G1032), y seis operaciones de CT.
- ⁸⁰ Incluye dos operaciones de inversión en áreas rurales (HA-L1007 y HA-X1014), una en ciudades intermedias (HA-L1039/HA-X1013), una en PaP (HA-L1044/HA-X1021), todas con cofinanciamiento AECID, y cinco operaciones de CT.
- ⁸¹ Esto se explica en parte por los cambios en la estrategia de saneamiento aprobada por la DINEPA en 2012 que estipula que solamente las comunidades ya abastecidas con agua potable pueden ser abastecidas con saneamiento, y que no se subsidiarán soluciones de saneamiento individuales o familiares, sino solamente bloques sanitarios en edificios públicos.
- ⁸² El índice de recuperación de costos y de recaudación sobre facturación se han mantenido en promedio en 55% entre septiembre 2014 y septiembre 2015, con variaciones considerables (entre 42% y 78% para la tasa de recaudación y entre 26% y 77% para el ratio operativo). Esta cifra muestra un avance sobre la línea de base de 30% en 2010 aunque es inferior a la meta establecida en la EBP que originalmente fue de 65% para 2015 y luego aumentada hasta 75%.
- ⁸³ 11.403 por acceso a nuevas conexiones individuales, 6.111 por conexiones individuales rehabilitadas, y 10.600 por acceso a quiosco (asumiendo que cada quiosco abastece un estimado de 200 hogares).
- ⁸⁴ Además está en construcción de un proyecto piloto de saneamiento condominial en Saint Marc.
- ⁸⁵ La operación HA-L1007 brindó acceso a agua potable a 113.679 personas (superando la meta original de 90.000 y alcanzando todas las metas de producto) y la HA-X1014 a aproximadamente 50.630 personas (superando la meta de 30.000).

- ⁸⁶ El primer proyecto financió la construcción o rehabilitación de 53 letrinas y 100 bloques sanitarios, cumpliendo con las metas de producto y brindando acceso colectivo a saneamiento a un estimado de 4.000 hogares (12.782 personas, comparado con una meta original de 15.000 personas con acceso a soluciones de saneamiento individuales). El segundo proyecto reporta haber beneficiado a 2.074 personas (frente a una meta de 5.000) con bloques sanitarios en mercados y escuelas.
- ⁸⁷ La cartera heredada incluye la operación aprobada en 2010: HA-L1050 Fondo de Garantías por US\$20 millones y su cofinanciamiento HA-G1022 por US\$12,5 millones.
- ⁸⁸ El PIC es un parque industrial de 250ha situado en la región noreste, cerca de la ciudad de Cabo Haitiano, cuyo objetivo principal es la creación de puestos de trabajo formales, a través de la atracción de la IED en el sector manufacturero, con la disposición de la infraestructura industrial adecuada.
- ⁸⁹ En este nivel estratégico se incluyen dos operaciones sin garantía soberana que apoyaron a empresas en la industria textil, pero fuera del PIC.
- ⁹⁰ En este nivel estratégico se incluye una operación de seguros de la ventanilla sin garantía soberana. Si bien la CII no está sujeta a la programación de la EBP, OVE considera que las operaciones de la CII se podrían incluir en este nivel estratégico ya que se trata tanto de operaciones de fondeo para PYMEs a través de intermediarios financieros (*Haiti Social Investment Fund* - SIF y FINCA) como de operaciones corporativas en sectores identificados como prioritarios.
- ⁹¹ El estudio de pre-factibilidad “Etude des Impacts Environnementaux et Sociaux (EIES) du Parc Industriel dans la Région du Nord d’Haïti” realizado por Koios Associate in 2011 (páginas 11 y 12) estimaba la creación de 2.800 empleos temporarios durante la construcción; 40.000 empleos permanentes a tiempo completo en las instalaciones del parque; y un mínimo de otros 40.000 empleos indirectos (empresas proveedoras de bienes y servicios para el parque y sus inquilinos) para un total de 80.000 empleos atribuibles al parque. OVE resaltó, en su evaluación anterior, la sobrestimación de estas cifras de empleos indirectos dado el bajo encadenamiento que tiene la industria de la maquila en la economía haitiana.
- ⁹² OVE considera la inversión total del BID en el PIC al final del programa (US\$256.8 millones) por el estimado de nuevos empleos generados (22.000). Esta cifra está subestimada porque no incluye las inversiones realizadas por otros donantes. Si bien hacer una comparación justa del costo por puesto de trabajo en parques industriales similares es particularmente difícil, aproximaciones brutas con el costo por puesto de trabajo en el parque industrial CODEVI (US\$7.400 por puesto de trabajo) parecen confirmar que los del PIC son elevados. Por su parte, la administración estima que, a la fecha, el costo incremental de empleo es de US\$ 5.200 por puesto de trabajo. Este cálculo utiliza sólo el costo adicional de la construcción de una instalación industrial y el número de empleados que alberga e ignora el costo hundido de la infraestructura que ya se ha puesto en marcha. OVE considera que esta subestimación no refleja el costo real de la creación de empleo en el PIC.
- ⁹³ El cliente “ideal” para un parque debería ser un negocio intensivo de mano de obra con un potencial significativo para la generación de empleo, con un modelo de negocio probado y una escala de negocios que esté en línea con el tamaño y las características de las instalaciones industriales. Asimismo, el hecho de que la mayoría de los inquilinos no estén pagando el precio total por el alquiler de las instalaciones en relación con el número de empleos apunta a una demanda limitada de las mismas o una selección sub-óptima de los inquilinos.
- ⁹⁴ La mayor parte de las empresas establecidas en el parque recibieron algún tipo de “incentivo” para trasladar sus operaciones al PIC. Estos paquetes de incentivos incluyen la combinación de los siguientes elementos: (i) alquiler “libre” por cierto número de meses; (ii) descuento en los precios del alquiler; (iii) descuento en el precio de los servicios públicos; y / o (iv) impuestos “libres” sobre ingresos.
- ⁹⁵ “Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned and Implications for Zone Development”. WBG 2008 (Recuadro 2 Anexo IV)

- ⁹⁶ El Banco apoya iniciativas tales como el desarrollo de una plataforma electrónica para el registro de empresas, el desarrollo del software para el bureau de crédito, y el desarrollo del marco jurídico de la cooperación pública - privada. A diciembre de 2015, estos esfuerzos no han tenido un impacto significativo: las plataformas electrónicas no se han aplicado, y la ausencia de un parlamento funcional ha obstaculizado la discusión y aprobación de las leyes que apoyan estas iniciativas.
- ⁹⁷ De acuerdo con el último informe de supervisión disponible: 9 créditos para empresas “start-up” fueron otorgados por el proyecto HA- L1068 y unas 70 empresas recibieron algún tipo de servicio empresarial del proyecto HA- L1057.
- ⁹⁸ El deterioro de las condiciones sociales está asociado a la depreciación de la moneda local y el aumento de la inflación que repercute en los sectores más vulnerables de la sociedad.
- ⁹⁹ Esto a pesar de las recomendaciones de OVE en el informe del IDB9 que sugerían moderar las presiones de corto plazo para la aprobación y el desembolso de operaciones, tomando en consideración la capacidad de absorción del país.
- ¹⁰⁰ Esto ha sido reconocido por la Administración en su último Informe de Progreso (mayo 2016) (§5.4): “una lección aprendida en el proceso de reforma institucional del sector agrícola es la necesidad de que la oficina del primer ministro y de la presidencia lideren estos procesos dado que las reformas sectoriales requieren de reformas transversales, tales como la gestión de las finanzas públicas y de los recursos humanos”.