



RE-390

*Evaluación del Programa de
País: Honduras 2007-2010*

*Oficina de Evaluación y Supervisión,
OVE*

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Mayo 2011

Sólo Para Uso Oficial

INDICE

ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO Y DESAFÍOS DE DESARROLLO DE HONDURAS	1
A.	Perspectiva General	1
B.	Aspectos Macroeconómicos	2
C.	Aspectos Institucionales y Gobernabilidad.....	3
D.	Competitividad y Sectores Productivos.....	5
E.	Desarrollo Social.....	6
F.	Perspectivas Futuras	7
II.	DESARROLLO DEL PROGRAMA PAÍS.....	7
A.	Pertinencia	8
B.	Coherencia del programa.....	10
C.	Previsión del programa.....	11
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA PAÍS	12
A.	Cartera bajo evaluación	12
B.	Eficiencia de las operaciones.....	13
1.	Tiempos de preparación y ejecución	13
2.	Costos	14
C.	Problemas identificados en las operaciones	14
D.	La Pausa de Actividades Producto de la Crisis Política	15
IV.	RESULTADOS DEL PROGRAMA DEL BANCO.....	16
A.	Equilibrio fiscal	16
B.	Competitividad	17
1.	Sector Eléctrico	18
2.	Infraestructura Vial y Portuaria.....	18
3.	Otras Áreas de Competitividad	19
C.	Desarrollo Social	20
1.	Educación y Salud	20
2.	Inversión Social.....	21
3.	Vivienda y Servicios Básicos	23
D.	Capacidad Institucional	23
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	24
A.	Conclusiones.....	24
B.	Recomendaciones	27

ANEXOS

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35877369>

ABREVIATURAS

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AOM	Acuerdo Operativo Marco
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BM	Banco Mundial
CAFTA-DR	Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement
CBTPA	Caribbean Basin Trade Partnership Act
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CO	Capital Ordinario
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
DIPA	Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas
EFA	Estados Financieros Auditados
EIU	Economist Intelligence Unit
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
EPHO	Estrategia de País Honduras
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GHO	Gobierno de Honduras
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HONDUTEL	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
ISDP	Informe de Supervisión del Informe de Seguimiento del Desempeño de Proyectos
LPS	Lempiras
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no Gubernamental
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PASCE	Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa
PIB	Producto Interno Bruto
PBL	Préstamo Basado en Políticas

PDL	Performance-driven Loan
PPA	Power Purchase Agreement
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SEDI	Sistema de Expediente Digital Interinstitucional
SEFIN	Secretaria de Finanzas
SGJ	Secretaria de Gobernación y Justicia
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integral
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
SISC	Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana
TPS	Temporary Protected Status
UAP	Unidad Administradora de Proyectos
UE	Unidad Ejecutora

RESUMEN EJECUTIVO

Honduras es uno de los países más pobres y desiguales de la región. A pesar de sus 3 décadas de democracia, la mayoría de la población aún desconfía de la efectividad del Estado y las instituciones. Entre 2007-2010, la combinación de la crisis mundial y local le restó flujos del orden de 20% del PIB. No obstante, el gasto público no se ha reajustado y, en general, los ahorros son capturados por grupos rentistas minoritarios. Paradójicamente, en el corto plazo estos grupos se benefician del precario *status-quo* de la mayoría; perpetuando un equilibrio bajo respecto al potencial de desarrollo del país, que en cierta forma ha sido sustentado por el accionar y condicionalidades de los cooperantes internacionales.

Como beneficiario del Fondo de Operaciones Especiales (FOE), los recursos asignables a Honduras se determinan bianualmente en base a su desempeño económico y de cartera. Desde 2007, estos recursos se mezclan con Capital Ordinario (CO), en una proporción fija dependiente de la sostenibilidad de la deuda. Gracias a sucesivas condonaciones equivalentes a un 75% de la cartera, para 2007 Honduras se tornó en uno de los países FOE con menor riesgo de deuda; recibiendo por tanto la mezcla más alta de CO (70%). Esto elevó fuertemente su costo, pero más que triplicó su disponibilidad de recursos (de unos US\$60 millones anuales a más de 200).

Durante el periodo de evaluación, el País enfrentó una creciente demanda de liquidez producto de la crisis financiera internacional que puso en evidencia limitaciones de los instrumentos disponibles para países FOE. Por un lado, Honduras se vio imposibilitada de acceder a líneas de crédito de emergencia a un costo razonable. Ante esta situación, el País optó por promover la aprobación de operaciones en el sector de infraestructura.¹ Por otra parte, la imposibilidad de traspasar aprobaciones dentro de un mismo periodo bianual (*carry-overs*) restó flexibilidad a la programación, toda vez que requirió la aprobación de una dispensa excepcional para que los recursos de 2009 pudiesen ser aprobados en 2010. Finalmente, la falta de flexibilidad del FOE para apoyar reformas de políticas podría limitar la efectividad del Banco en un contexto potencialmente propicio para reformas estructurales.²

En el programa del Banco (2007-2010), coincidente con el período presidencial, el País se propuso 120 objetivos de desarrollo en su trabajo con el Banco. No obstante su importancia, en la práctica, estos excedieron tanto la capacidad de ejecución del País, como la de acompañamiento del Banco. La cartera evaluada ascendió a US\$1.171,5 millones, debido en gran parte al extraordinario nivel de aprobaciones en 2010 (55% de las aprobaciones totales). A pesar de la pausa derivada de la crisis política de 2009, el Banco logró comprometer la totalidad de los recursos que se esperaba asignar al País.

La *pertinencia* del programa del Banco fue débil. A pesar de que tanto el País como el Banco identificaron la “*reducción de la pobreza e indigencia*” como el gran desafío de desarrollo, la debilidad institucional impidió traducir este objetivo compartido en prioridades y asignaciones de recursos específicas. La amplitud y discontinuidad de los planes de desarrollo del País también limitó la pertinencia de las intervenciones. El mismo Banco distribuyó su cartera en 18 sectores, sin poder revertir la tendencia histórica a la fragmentación de la cartera. Se buscó maximizar la absorción de recursos, pero sin que haya evidencia de un modelo de asignación sectorial basado en el desempeño real de cartera y prioridades relativas.

La *coherencia* del programa resultante fue baja. El Banco tuvo dificultades para desplegar instrumentos consistentes con la magnitud del desafío generado por la debilidad institucional del País. Operando con más de 20 unidades ejecutoras relativamente aisladas y con esquemas de remuneración diferenciados del servicio civil nacional, redujo la vulnerabilidad a cambios de personal en los ministerios, pero avanzó poco el fortalecimiento institucional a largo plazo. Las dificultades fiduciarias de operar en el País hicieron que el Banco - y en cierta medida el País - enfatizaran la infraestructura física, más que inversiones en desarrollo institucional y social.

La *eficiencia* fue baja, especialmente en ejecución. El déficit crónico de capacidad de gestión se tradujo en altos tiempos y costos de ejecución - que ya eran elevados antes de la crisis política y superaban ampliamente los promedios Banco, en 50% y 700% respectivamente. Estos tiempos y costos se encuentran asociados a la carga impuesta por los procesos fiduciarios requeridos para operar en un País donde más de 75% de las auditorías de proyectos tienen observaciones, así como al reducido tamaño de las operaciones, casi 5 veces menores que el promedio Banco.

La Estrategia de País mejoró su *evaluabilidad*, pero no así los proyectos individuales. La falta de líneas de base, evaluaciones ex post, indicadores y/o metas relacionadas a los resultados de los proyectos, así como la inadecuada definición de los objetivos impiden distinguir la contribución de las operaciones. Asimismo, debilidades en los sistemas de monitoreo y evaluación impiden establecer una relación causal entre los *avances del País* y las *acciones del Banco*. Por lo tanto, la *efectividad* del programa del Banco en el País no puede medirse, dificultando el aprendizaje.

El área de *Competitividad* representó 72% de las nuevas aprobaciones, a pesar de la alta proporción de cartera remanente por desembolsar. Por ejemplo, en el Sector Vial hubo repetidos retrasos por licitaciones, derechos de vía y obras. No obstante, en 2008-2009, se aprobaron otros dos préstamos que aun no desembolsan. En área de *Equilibrio Fiscal* el Banco promovió la modernización de la gestión fiscal, pero la recaudación se mantuvo relativamente constante. Ante necesidades de caja fiscal, el Banco otorgó Préstamos Basados en Políticas, que solventaron necesidades puntuales, pero no produjeron políticas sustentables para reducir desajustes futuros. El área de *Capacidad Institucional* representó sólo 6% de la cartera, vía programas específicos.

En *Desarrollo Social*, dada la lentitud en los desembolsos, sólo 3 de los 13 préstamos analizados fueron aprobado post-2007. En Educación, el Banco fue el único cooperante en trabajar en educación secundaria, y si bien la cobertura creció, no hay evidencia de mejoras en calidad educativa. En Salud, el Banco aprobó un Programa Basado en Desempeño con baja ejecución, por dificultades en la justificación de gastos. El Banco continuó con operaciones de transferencias condicionadas, ensayando varios diseños de bonos, corresponsabilidades, sistemas de pago y verificación. En parte por su visibilidad política, el programa sufrió rediseños. Si bien se avanzó en la exploración de mejores prácticas, sus resultados aún no han podido evaluarse.

Las recomendaciones de este CPE apuntan a la optimización en el mediano plazo de lo que ya es una sólida relación País-Banco, mientras se continúa acompañando al País a superar sus desafíos inmediatos. Para ello el Banco deberá buscar oportunidades para continuar fortaleciendo tres funciones clave en su interacción con el País: (i) Programación; (ii) Ejecución, y (iii) Monitoreo y Evaluación.

INTRODUCCIÓN

Esta Evaluación de Programa de País (CPE) fue elaborada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) siguiendo un protocolo pre-establecido; aplicado anteriormente tanto en Honduras, como en el resto de los países prestatarios del Banco. Dicho protocolo permite construir una visión independiente, integral y de largo plazo de la *relación del Banco con el País*; de forma que pueda constituirse en un insumo para la preparación de la futura estrategia del Banco con Honduras.

El CPE se basó en una amplia interacción con referentes claves en el País, incluyendo aquellos no directamente involucrados en actividades con el Banco.³ Los representantes del Gobierno y la Administración del Banco mantuvieron una excelente colaboración con el equipo de trabajo. OVE considera que esto ha contribuido positivamente a avanzar en el objetivo último de esta evaluación, consistente en mejorar el servicio que el Banco le presta al País.

Si bien la fecha de corte técnica de la evaluación es 31 de Diciembre de 2010, gran parte de la información de contexto se refiere al periodo anterior a 2010, correspondiente al anterior gobierno.⁴ La cartera bajo evaluación asciende a US\$1.171,5 millones e incluye todas las operaciones aprobadas entre 2007-2010 (US\$659,5 millones), así como préstamos aprobados pre-2006, pero que tenían más del 50% de sus recursos por ejecutar.

El CPE evaluó la *pertinencia* del programa 2007-2010 respecto a las prioridades País y el Banco. Asimismo, calificó la *previsión* del proceso de programación y la *coherencia* del programa resultante - respecto a los tipos de instrumentos, factibilidad de los resultados anticipados y especificación de la división de trabajo con otros actores. Finalmente, el CPE evaluó la *eficiencia* de la ejecución del programa; así como la *efectividad* en el logro de los objetivos de desarrollo. En la medida de lo posible, en todas las dimensiones se intentó separar los efectos de la transición generada por la crisis política de 2009.

La evaluación procuró utilizar estudios y datos de monitoreo del Banco, pero generalmente estos resultaron insuficientes para reflejar el avance de los objetivos de desarrollo propuestos en el País. Por lo tanto, OVE complementó esta información con datos de fuentes secundarias; así como con evidencia cualitativa sobre el trabajo del Banco alrededor de los cuatro desafíos de desarrollo principales del País: ¿Cómo promover un equilibrio macroeconómico auto-sostenible?; ¿Cómo fomentar una actividad productiva diversificada y competitiva?; ¿Cómo satisfacer las fuertes necesidades sociales y construir capital social?; ¿Cómo fortalecer la efectividad y transparencia de las instituciones?

El CPE consta de cinco capítulos, estructurados alrededor de estos mismos temas para facilitar su contribución al diálogo programático entre la Administración del Banco y las autoridades del País. El Capítulo I analiza el contexto del cual surgen los principales desafíos de desarrollo de Honduras. El Capítulo II evalúa la programación acordada entre el Banco y el País. El Capítulo III evalúa el grado de ejecución de las actividades programadas. El Capítulo IV reporta el avance en la consecución de los objetivos de desarrollo propuestos en el programa, así como la contribución del Banco. Finalmente, el Capítulo V presenta conclusiones y recomendaciones para la futura estrategia del Banco con Honduras.

I. CONTEXTO Y DESAFÍOS DE DESARROLLO DE HONDURAS

A. Perspectiva General

- 1.1 **Honduras es uno de los países más pobres y desiguales de la región.** Con un PIB per cápita ajustado por poder de compra de US\$3.841, Honduras es el cuarto país más pobre de la región luego de Haití, Guyana y Nicaragua.⁵ Un 66% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza; y dos terceras partes de ellos (45% de la población) sufren de pobreza extrema.⁶ Asimismo, Honduras se encuentra entre los países con mayor desigualdad en ingresos.⁷ En contraste con el resto de la región, esta desigualdad se incrementó aún en contextos de crecimiento económico (como por ejemplo en el periodo entre 2000-2006).⁸
- 1.2 **La economía hondureña es pequeña, abierta y relativamente poco diversificada.** Honduras es la sexta economía más pequeña de la región.⁹ Con una apertura comercial equivalente a 130% del PIB, Honduras se ubica entre las economías más abiertas de la región.¹⁰ No obstante, la producción es aún poco diversificada tanto en términos de destinos como de productos.¹¹ Su principal socio comercial, los EEUU, aún representa alrededor del 40% de las exportaciones e importaciones.¹² Por su parte, casi la mitad de las exportaciones del País se concentran en cinco rubros de bajo valor agregado.¹³
- 1.3 **Honduras se inserta en un contexto regional históricamente conflictivo e inestable.** Honduras ha estado menos expuesta a los conflictos armados que sufrió Centroamérica durante los 70s y 80s, aunque no por ello permaneció ajena a sus influencias. A diferencia de sus vecinos, Honduras se caracteriza por una geografía accidentada y una estructura económica bi-oceánica con intereses diferenciados.¹⁴ En la vertiente del Pacífico, Tegucigalpa y su área de influencia son el centro político y administrativo del País. Por su parte, la costa atlántica es la zona exportadora más dinámica, con auge del banano a principios del siglo XX, y más recientemente por el impulso de la industria maquiladora.¹⁵
- 1.4 **Honduras recibe flujos significativos de ayuda externa, frecuentemente multiplicados en respuesta a desastres naturales.** La ayuda oficial al desarrollo (AOD) promedió 6% del PIB durante la última década; incrementándose a una tasa promedio anual de 3,7%, casi tres veces más rápida que la media regional.¹⁶ De hecho, la ayuda externa sustenta prácticamente la totalidad de la inversión pública del País (83% en 2008).¹⁷ A partir de 1990, Honduras recibió numerosas reprogramaciones y alivios de deuda, cada vez con mayores niveles de concesionalidad. Este proceso se acentuó a partir del Huracán Mitch en 1998, culminando con la condonación de la mayoría de la deuda externa pública bajo las iniciativas HIPC, MDRI y Condonación de Deuda con el BID (2007).¹⁸
- 1.5 **Con una población caracterizada por alto crecimiento y dinamismo migratorio.**¹⁹ El subempleo afecta a un 30% de la población urbana y la mitad de la población rural.²⁰ Esto ha acentuado las migraciones internas y la urbanización precaria; así como la migración internacional.²¹ A partir del Huracán Mitch y la concesión del régimen TPS por los EEUU habrían emigrado más de 200 mil

personas, equivalentes a 10% de la PEA de 2000.²² De hecho, las remesas internacionales ya son la principal fuente de divisas (alrededor de 20% del PIB).²³

B. Aspectos Macroeconómicos

- 1.6 **El período anterior (2000-2006) se caracterizó por un crecimiento relativamente alto y estable, inusual en décadas anteriores.** Entre 2000 y 2006, Honduras creció más que Centroamérica y la región; y éste crecimiento tuvo baja volatilidad, lo cual era inédito desde 1960.²⁴ A partir de 2000, el crecimiento se correlacionó más fuertemente con los EEUU; por la progresiva integración comercial que culminó en el acuerdo CAFTA-DR, así como el creciente peso de las remesas de emigrantes, 95% de los cuales residen en EEUU.²⁵ Desde 2002, la administración Maduro impulsó un programa de reformas para incrementar la recaudación, contener el gasto público y generar mejoras regulatorias.²⁶
- 1.7 **En contraste, durante el período bajo evaluación (2007-2010) la economía sufrió choques externos e internos que le restaron flujos del orden de 20% del PIB.** La crisis financiera internacional, que empezó a manifestarse en Honduras en Marzo de 2009, afectó las dos fuentes principales de divisas: las remesas internacionales y las exportaciones (particularmente la maquila).²⁷ Las remesas pasaron del 21% del PIB pre-2007 al 17% en 2009. El deterioro de exportaciones (y la aceleración de importaciones) incrementaron el déficit comercial de un 15% del PIB pre-2007 al 25% pre-2009.²⁸ Por otra parte, la crisis política interna desencadenada en Junio 2009 provocó la virtual interrupción de los flujos por parte de países e instituciones donantes, incluyendo el BID.²⁹
- 1.8 **No obstante, el gasto público siguió incrementándose sostenidamente durante todo el período, pasando del 19% del PIB pre-2007 al 23% en 2010.**³⁰ Luego de un periodo de prudencia fiscal (2002-2006), un nuevo acuerdo con el gremio docente (PASCE) en 2007 reinició la tendencia alcista en la masa salarial del gobierno central, la cual pasó del 8% del PIB pre-2007 al 11% en 2010.³¹ A principios de 2009, otros sectores también obtuvieron incrementos de salario mínimo entre 19% y 62%, generando impactos fiscales a través de formulas de ajuste.³² El gasto en salarios como porcentaje del gasto total oscila en un 50%, mucho mayor que la media de países de Centroamericana (18%), de la región (31%) o de Latinoamericana con ingreso similar (28%).³³ En los ministerios principales más de tres cuartas partes del gasto se destina a planilla salarial, operándose bajo regímenes laborales poco vinculados al desempeño.³⁴
- 1.9 **La recaudación se mantuvo alrededor de 16% del PIB, pero aún presenta una marcada inequidad vertical y horizontal.**³⁵ La estructura tributaria regresiva - 75% vía impuestos indirectos - es exacerbada por una serie de exoneraciones fiscales poco transparentes.³⁶ Unas 300 personas jurídicas y naturales están exentas por decreto, existiendo además unas 35 leyes específicas.³⁷ El sacrificio fiscal se estima en 6% a 7% del PIB, incrementándose desde 2000.³⁸ Existen exoneraciones dirigidas a: (i) *bienes determinados* - como los combustibles fósiles, que benefician mayormente a empresas privadas generadoras de electricidad; (ii) *actividades económicas* - como las cadenas de

comida rápida; y (iii) *gremios específicos* - como el de los docentes, cuya exención quedó consagrada en la decimosexta constitución de Honduras (1982).³⁹

1.10 **Los déficits de las empresas públicas y los pasivos contingentes de la seguridad social continuaron irresueltos.**⁴⁰ La Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) es la de mayor impacto fiscal con déficits altos, aunque decrecientes.⁴¹ Lo anterior se encuentra acentuado por las altas pérdidas en el sistema, la progresiva dependencia del petróleo, los importantes subsidios eléctricos no focalizados en los más pobres, y los gravosos contratos de provisión de energía con empresas privadas (PPA).⁴² Asimismo, la empresa de telecomunicaciones (Hondutel) redujo sus beneficios por la pérdida del lucrativo monopolio internacional y el tráfico gris.⁴³ El presupuesto de los 5 institutos de provisión de Honduras equivalen al 5,6% del PIB, pero 3 de los institutos más importantes serían actuarialmente inviables.⁴⁴

1.11 **Recurriendo el gobierno a una política monetaria expansiva, que apreció el tipo de cambio real.** La *tasa de política* se redujo del 8.5% (Junio 2008) al 3,5% (Junio 2009), al mismo tiempo que se expandieron los préstamos y redescuentos del Banco Central.⁴⁵ El endeudamiento interno se aceleró desde el último año de la administración Zelaya, duplicando lo registrado en 2007-2008.⁴⁶ Con la crisis de Junio 2009, la deuda interna se incrementó aún más, pasando del 6% del PIB al 11% en Junio 2010, casi la mitad de la cual fue fondeada por el Banco Central.⁴⁷ Desde que el gobierno fijó *de facto* el *Lempira* al *Dólar* (Octubre 2005), el tipo de cambio real se apreció 17%.⁴⁸ La balanza de pagos se deterioró hasta 2008, recuperándose sólo en 2009 como consecuencia de la crisis.⁴⁹ En este contexto, el nuevo gobierno ha dado pasos para evitar un mayor deterioro macroeconómico.⁵⁰ Durante 2010 la recuperación de la economía hondureña se tradujo en una entrada de capitales que recompuso las reservas a su nivel pre-crisis.

Tabla 1.1 - Principales Indicadores Macroeconómicos (2001-2010)⁵¹

		Fuente	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	PIB Nominal (US\$ m)	Banco Central	7,438.3	7,632.5	8,046.9	8,667.9	9,724.6	10,917.5	12,392.4	13,975.7	14,314.5	15,340.0
	PIB Nominal (Lps m)	Banco Central	118,415.7	129,166.6	142,817.8	161,507.5	183,748.7	206,288.0	233,567.2	262,416.9	267,851.3	290,990.6
	Crecimiento PIB Real (%)	Banco Central	2.7%	3.8%	4.5%	6.2%	6.1%	6.6%	6.2%	4.2%	-2.1%	2.8%
Gasto / PIB (precios corrientes)	Consumo Privado	Banco Central	41.6	45.9	51.1	57.9	67.1	77.7	77.8	79.9	80.6	79.6
	Consumo de Gobierno	Banco Central	8.4	9.4	10.3	11.8	13.8	15.0	16.6	17.1	18.5	18.2
	Formación Bruta de Capital Fijo	Banco Central	13.7	13.5	15.9	21.2	22.2	27.3	32.2	33.7	22.5	23.4
	Exportación de Bienes y Servicios	Banco Central	26.0	29.2	33.1	40.4	46.4	49.5	53.5	51.3	40.8	43.9
Población	Importación de Bienes y Servicios	Banco Central	32.7	36.1	41.7	53.3	61.0	68.1	81.6	84.4	59.7	64.6
	Población (m)	Banco Central	6.5	6.7	6.9	7.0	7.2	7.4	7.5	7.7	7.9	8.0
Cuenta Corriente (US\$ m)	Balanza Comercial	Banco Central	-729.3	-636.7	-1,020.1	-1,293.3	-1,496.6	-2,026.7	-3,104.1	-4,254.6	-2,474.6	-2,807.6
	Exportación de Bienes (FOB)	Banco Central	3,422.7	3,744.9	3,754.0	4,533.9	5,048.0	5,276.6	5,783.6	6,198.5	4,824.6	5,741.9
	Importación de Bienes (FOB)	Banco Central	4,151.9	4,381.6	4,774.1	5,827.2	6,544.6	7,303.3	8,887.7	10,453.1	7,299.3	8,549.5
	Balanza de Servicios	Banco Central	-206.6	-190.0	-162.1	-204.1	-229.2	-290.7	-288.1	-326.2	-149.9	-309.7
	Balanza de Renta	Banco Central	-257.8	-301.2	-361.8	-446.3	-459.6	-536.8	-395.2	-520.6	-530.1	-598.0
	Balanza de Transferencias	Banco Central	715.0	846.3	991.2	1,265.3	1,895.1	2,450.3	2,671.3	2,973.4	2,639.0	2,760.5
Precios	Balace cuenta corriente	Banco Central	-478.7	-281.6	-552.8	-678.4	-290.3	-403.9	-1,116.1	-2,127.9	-515.6	-954.8
	Índice de Precios Consumidor	Banco Central	8.8	8.1	6.8	9.2	7.7	5.3	8.9	10.8	3.0	6.5
Remesas	Remesas / PIB (%)	Banco Central	7.5%	9.7%	10.2%	12.8%	18.2%	21.3%	20.8%	20.2%	17.4%	16.8%

C. Aspectos Institucionales y Gobernabilidad

1.12 **Desde la restauración democrática de 1982, los partidos Nacional y Liberal se alternaron en el gobierno, en un contexto de debilidad institucional y un deterioro progresivo de la credibilidad ciudadana.**⁵² La primera década de

democracia se vio influenciada por los conflictos internos de los países de la región. La democratización plena se alcanzó recién con las reformas de las fuerzas armadas hondureñas durante el gobierno del Presidente Reina.⁵³ No obstante, en 2008 Honduras aún era el tercer país de la región con menos apoyo a la democracia (50%); y el país con más apoyo a una ruptura institucional: el 45% de los encuestados apoyaría a un gobierno no democrático, si éste pudiera resolver los temas económicos.⁵⁴ Los hondureños se encontraban también entre los ciudadanos más escépticos respecto a la posibilidad de cambio, ya sea vía el voto o la protesta.⁵⁵ En este contexto, la participación electoral se ha reducido progresivamente, pasando de 85% en 1985 a 55% en 2005 y 50% en 2009. No obstante, esta última registró el número más alto de votos emitidos desde 1982.⁵⁶

Cuadro 1.1 - La Crisis Política de 2009

La crisis política de 2009, que desembocó en la deposición del Presidente Manuel Zelaya el 28 de Junio, tuvo su origen en un enfrentamiento entre el Presidente, el Congreso Nacional y la Corte Suprema, referida a la legalidad de una consulta popular planteada por el Presidente para que, conjuntamente a la elección de un nuevo presidente, en las elecciones del 29 de noviembre se decidiera sobre la convocatoria a una asamblea constituyente.

El 24 de Junio, el congreso de Honduras aprobó la ley que regula las consultas populares, aunque estableció la prohibición de realizar plebiscitos en los 180 días anteriores o posteriores a las elecciones. Asimismo se le otorgó al Tribunal Supremo Electoral (TSE) la competencia exclusiva para organizar, dirigir y supervisar tales consultas. Sin embargo, el Presidente mantuvo la consulta para Junio y ordenó al Ejército distribuir el material de votación. Ante la negativa a cumplir la orden presidencial, el Presidente Zelaya destituyó al Jefe del Ejército, provocando la renuncia de los jefes de la Armada y Fuerza Aérea. Por su parte el Tribunal Superior Electoral declaró la consulta ilegal mientras que la Corte Suprema de Justicia ordenó la captura del Presidente. (Comunicado Especial, Corte Suprema de Justicia, 29 de Junio de 2009).

El 28 de Junio, las fuerzas armadas allanaron el domicilio del Presidente, precipitando su salida de territorio hondureño. La comunidad internacional, incluyendo la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea exigieron la restitución del Presidente Zelaya. Sin embargo, esto no se produjo, asumiendo Roberto Micheletti como mandatario interino. El 29 de Noviembre de 2009 se celebraron elecciones nacionales, cumpliéndose el calendario electoral previsto con anterioridad a Junio de 2009. Obtuvo la victoria Porfirio Lobo Sosa del Partido Nacional quién asumió el 27 de Enero 2010. A Diciembre de 2010, Honduras continuaba suspendida como miembro pleno de la OEA.

- 1.13 **Existe una baja confianza en la justicia, una grave situación de inseguridad, y pocos vehículos para ejercer control ciudadano.** A nivel regional, Honduras es el séptimo país con más baja participación ciudadana y confianza en la justicia.⁵⁷ La tasa de homicidios (60,9 por cada 100.000 habitantes en 2008) está entre las más altas del mundo, duplicando el promedio regional.⁵⁸ El problema no se limita a la violencia, sino también a delitos contra la propiedad.⁵⁹ En 2000, las *maras* eran la mayor preocupación; pero ahora se observa un cambio de modalidad más asociado al narcotráfico, operando desde enclaves geográficos.⁶⁰
- 1.14 **El Estado enfrenta grandes desafíos de gestión, agravados por una descentralización incompleta iniciada en los 90s.** Honduras es el quinto país de la región con menor efectividad de gobierno (percentil 34 a nivel mundial), el séptimo peor en cuanto a la calidad de la regulación (percentil 45 a nivel mundial) y el tercero peor respecto al control de la corrupción (percentil 21 a nivel mundial).⁶¹ En 1990 se aprobó una Ley de Municipios que les fijó atribuciones, pero no subsanó los graves problemas de gestión y control.⁶² En 2009, el 87% del gasto aún se llevaba a cabo a nivel de la administración central.⁶³ El nuevo plan de desarrollo ha reafirmado el compromiso con la descentralización del Estado.

D. Competitividad y Sectores Productivos

- 1.15 **Honduras tiene la productividad más baja de la región, agravada por la baja calidad del capital acumulado.** Con una Productividad Total de Factores (PTF) de 30%, Honduras se ubica por debajo del promedio regional (50%), y de países como Costa Rica (75%), El Salvador (60%) y Nicaragua (45%).⁶⁴ La tasa de inversión nominal es alta, pero se concentra en sectores no transables como la construcción.⁶⁵ Más aún, la inversión, incluida la inversión extranjera directa, depende en buena parte de exoneraciones impositivas *ad-hoc*.⁶⁶ Asimismo, el entorno genera altas ineficiencias para el sector privado: Honduras es el tercer país de la región en cuanto a dificultades para hacer negocios. Entre ellas se destaca la dificultad para exigir el cumplimiento de contratos.⁶⁷
- 1.16 **Las empresas - especialmente las pequeñas y medianas - enfrentan una de las mayores dificultades en la región para acceder a financiamiento.** Casi el 20% de las firmas identificaron la falta de acceso a crédito como el obstáculo principal, muy por encima del 12% de la región en su conjunto.⁶⁸ Más aún, la banca hondureña financia sólo 11% de las inversiones y 16% del capital de trabajo de las empresas, los ratios más bajos de la región.⁶⁹ La mayoría del financiamiento productivo es interno a cada grupo empresario.⁷⁰ Esto ha consolidado unas pocas decenas de grupos financieramente autosuficientes, que se han constituido en actores influyentes sobre el nivel de competencia sectorial y el diálogo político.⁷¹
- 1.17 **Otro problema grave es el acceso a infraestructura confiable.** Por ejemplo, en energía eléctrica los onerosos contratos con generadores privados (PPAs) negociados en los 90s han deteriorado la reserva de capacidad del sistema (estimada en sólo 5%), y por tanto su confiabilidad.⁷² Similarmente, en otros rubros de infraestructura como carreteras “*el modelo predominante ha sido construir, ignorar y reconstruir*”, contratándose obras entre un número reducido de grupos locales seleccionados en forma poco competitiva.⁷³
- 1.18 **Honduras fue beneficiada con preferencias comerciales que facilitaron el surgimiento de un sector maquilador generador de pocos encadenamientos.** El CAFTA-DR (2006) amplió los beneficios obtenidos bajo la CBTPA (2000), eliminando restricciones de origen para insumos. En 2007, la maquila generaba 7% del PIB o 40% de la producción industrial.⁷⁴ La liberalización de cuotas textiles por la OMC (2005) intensificó la competencia con productores asiáticos, mejor posicionados en costos laborales y eléctricos.⁷⁵ A pesar de su incipiente diversificación,⁷⁶ la maquila aún genera pocos encadenamientos y se basa en distorsiones al comercio, cuya permanencia es cuestionada por la OMC.⁷⁷
- 1.19 **Honduras tiene ventajas naturales para cultivos tradicionales como el café, así como para otros productos no-tradicionales y de servicios.** Entre 1997 y 2007, el café y banano disminuyeron su peso relativo en las exportaciones del 38,3% al 27,3%, debido al crecimiento de nichos como los melones, tilapia, camarones y langosta. No obstante, el reciente acuerdo comercial con la Unión Europea revive el impulso de las exportaciones tradicionales, ampliando el acceso del banano y la maquila textil.⁷⁸ Por otra parte, el turismo ya genera divisas equivalentes a 4,5% del PIB.⁷⁹ Sin embargo, existen obstáculos para su

crecimiento tanto en visitantes como gasto diario, tales como la inseguridad, la falta de infraestructura adecuada y la sostenibilidad ambiental.⁸⁰

E. Desarrollo Social

- 1.20 **Honduras continua teniendo altos niveles de pobreza, con incrementos recientes que han neutralizando parte de las mejoras pasadas.**⁸¹ Entre 2001 y 2006, la pobreza bajó aproximadamente 5,5 puntos. Esta tendencia se revirtió entre 2006 y 2009 cuando la pobreza aumentó en 3,5 puntos.⁸² La pobreza - sobre todo la pobreza extrema - está agudizada en seis departamentos, donde prevalece una economía rural de subsistencia.⁸³ Estos departamentos (fronterizos con Guatemala y El Salvador) concentran la mayoría de la población indígena, en particular de la etnia lenca. Su principal actividad económica es el cultivo de café, que se realiza en minifundios insuficientes para solventar la reinversión productiva (70% de ellos menores a 5 hectáreas).⁸⁴
- 1.21 **Honduras ha conseguido una alta tasa de escolarización primaria, pero aún presenta carencias en su calidad; así como en educación secundaria.**⁸⁵ Con 91%, Honduras se compara favorablemente con la región respecto a la tasa de escolarización primaria. A nivel secundario la matrícula desciende a 36%. En cuanto a calidad, la limitada evidencia disponible ubica a Honduras debajo de la media regional.⁸⁶ Existe además una fuerte sindicalización docente, generalmente opuesta a una gestión activa de la calidad.⁸⁷ El desafío es aún mayor en el ámbito rural, por las dificultades de acceso y baja densidad poblacional.⁸⁸
- 1.22 **A pesar de recientes avances, Honduras continúa enfrentando serios desafíos en el sector salud, agravados por un clima de inestabilidad institucional.**⁸⁹ La mortalidad infantil se redujo de 28 a 25 por mil entre 2005 y 2009, pero sigue siendo de las más altas de la región.⁹⁰ Similarmente, hubo avances en la reducción de mortalidad materna (de 160 a 110 por cada 100.000 partos), aunque ésta sigue siendo la segunda más elevada de región, después de Haití. A pesar de progresos a nivel urbano, persiste el desafío de reducir la mortalidad en áreas rurales, con modelos de intervención compatibles con la cultura de los pueblos originarios.⁹¹ Otro serio desafío sanitario es la consolidación de los avances en la lucha contra el VIH-SIDA, que también afecta desproporcionadamente a grupos garífunas.⁹²
- 1.23 **A instancias del grupo donante, Honduras mantiene un alto nivel de gasto social, pero su baja eficiencia ha resultado en avances limitados.**⁹³ A pesar del drástico incremento en el gasto público social (de 6 a 11% del PIB entre 1998 y 2005), la pobreza disminuyó sólo 2 a 3 puntos porcentuales.⁹⁴ Actualmente, Honduras tiene una de las mayores tasas de gasto público en educación y salud de la región (8% y 4% del PIB respectivamente) pero ocupa el anteúltimo puesto en cuanto a la eficiencia del gasto público.⁹⁵ Un problema clave es la factura salarial del sector público consolidado (13% del PIB) que, ya en 2006, casi duplicaba la media de Centroamérica (7,2%).⁹⁶ Otros problemas serios son la transparencia, sobreprecios y falta de control; tanto en el manejo del personal, como en las adquisiciones.⁹⁷ El gasto también presenta importantes áreas de regresividad.⁹⁸

F. Perspectivas Futuras

- 1.24 **Honduras está abocada a un proceso de reconciliación y consolidación democrática.** El actual gobierno de unidad nacional ha logrado integrar facciones opositoras en diferentes funciones ministeriales y ejecutivas. Sin embargo, las expectativas de algunos de estos actores políticos han dificultado la coordinación de acciones, así como la implementación de la nueva “*Visión de País*” desarrollada por el gobierno. Este instrumento ofrece la oportunidad para que el País consolide sus políticas de Estado a la vez que impulsa reformas estructurales.
- 1.25 **Los actores internacionales juegan un rol clave en este proceso.** La crisis de 2009 reafirmó la institucionalidad democrática como precondition fundamental para que los organismos de desarrollo participen en Honduras. Con fuerte apoyo del Banco, en Octubre 2010 Honduras llegó a un *Acuerdo de Derecho de Giro* con el FMI que identifica una matriz de políticas “*para restaurar la estabilidad macroeconómica y fortalecer las finanzas públicas*”⁹⁹ Las reformas comprometidas incluyen una ley de servicio civil, la revisión de exoneraciones fiscales, empresas públicas e institutos previsionales.¹⁰⁰ Entre los riesgos a la recuperación económica se destaca el empeoramiento de la situación externa, ya sea por la recuperación más lenta de la economía de EEUU, por incrementos del precio del petróleo, por la apreciación del tipo de cambio real o bien por los fuertes descalces en un entorno de tipo de cambio fijo.¹⁰¹ Aún bajo escenarios desfavorables, el FMI no anticipa problemas de sostenibilidad de la deuda: se estima que en 2015 el cociente deuda/PIB no excedería el 30%.¹⁰²
- 1.26 **Apoyando a Honduras en un contexto cambiante de desafíos y posibilidades comerciales.** Consistente con la desaceleración de remesas a partir de 2007, el “envejecimiento” de la población emigrante podría acentuarse en el futuro, pero el aún alto nivel de remesas ofrece oportunidades complementarias.¹⁰³ Persisten una serie de retos en cuanto a la competitividad de la economía; como la potencial crisis energética ante un retorno de crecimiento económico¹⁰⁴ y la capacidad de proveer seguridad para sus ciudadanos.¹⁰⁵ Finalmente, los acuerdos comerciales con EEUU y la Unión Europea otorgan a Honduras una oportunidad estratégica. Para ello, necesitará mejorar no sólo la infraestructura vial y portuaria, sino también la regulación, financiamiento y asesoramiento a firmas exportadoras.¹⁰⁶

II. DESARROLLO DEL PROGRAMA PAÍS

- 2.1 **Este capítulo evalúa el proceso de programación del Banco en Honduras.** La programación se evalúa en términos de: (i) **Pertinencia:** definida como el grado de congruencia entre los objetivos de la estrategia y programa del Banco y las necesidades del País, expresadas vía planes de desarrollo y prioridades del gobierno; (ii) **Coherencia:** definida como el grado de adecuación de los instrumentos del Banco y la coordinación con otros cooperantes; y (iii) **Previsión:** definida como la capacidad del proceso de programación para anticipar las actividades realizadas, permitiendo así una adecuada planificación de recursos. Debe resaltarse que gran parte del periodo de evaluación se vio afectado por el convulsionado proceso político local. En la medida de lo posible, el CPE ha

buscado aislar los posibles impactos del mismo, aunque resulta claro que circunstancias excepcionales influyeron directamente en la relación del Banco con el País, afectando el desenvolvimiento del programa de País.

A. Pertinencia

- 2.2 **El período cubierto por la evaluación corresponde al ciclo 2007-2010, para el cual Banco había formalizado una Estrategia de País (EPHO).**¹⁰⁷ La EPHO resumió un proceso de diálogo y consenso con el País. Se proponía “*contribuir a consolidar un proceso de crecimiento económico inclusivo que impulse la reducción de la pobreza, mejore las condiciones de vida de la población y genere oportunidades para los sectores más rezagados*”. Se definieron cuatro ámbitos de acción del Banco: (i) “*Mejorar el clima de inversión*”; (ii) “*Mejorar la competitividad*”; (iii) “*Fomentar la formación de capital humano*”; y (iv) “*Fortalecer el marco institucional y manejo de riesgos*”.¹⁰⁸
- 2.3 **La EPHO se formuló en 2007 en un contexto de crecimiento económico, que sin embargo aún no había generado mejoras sustantivas en las condiciones de vida de la mayoría de la población.** La EPHO preveía una continuación de la “*fase expansiva del ciclo*”, si se mantenía la dirección de la política económica.¹⁰⁹ Pese al crecimiento y a la implementación desde 2001 de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), aún no se habían reducido significativamente los niveles de pobreza y desigualdad. En su anterior Evaluación del Programa Honduras (CPE 2001-2006), OVE indicaba que “*las pruebas [demostraban] una disminución modesta de la pobreza en materia de ingresos, pero casi nula en términos de consumo, y un aumento en cuanto a las medidas de desigualdad*”. En la práctica, esta fase expansiva del ciclo prevista se vio interrumpida por la crisis financiera internacional, afectándose principalmente la previsión del programa.¹¹⁰
- 2.4 **Tanto el País como el Banco identificaron la reducción de la pobreza e indigencia vía el crecimiento económico como el gran desafío de desarrollo de Honduras.** La ERP - en ese entonces el principal instrumento de planificación del País - surgió en el marco de la iniciativa HIPC, en el contexto de compromisos con la comunidad de donantes. La ERP tenía como objetivo principal “*reducir la pobreza de manera significativa y sostenible, con base a un crecimiento económico acelerado y sostenido, con equidad en la distribución de resultados y a través de un mayor acceso de los pobres a los factores de producción*”. Por su parte, el Banco coincidió plenamente con ese diagnóstico. Este diagnóstico asume implícitamente el efecto derrame del crecimiento económico.
- 2.5 **Sin embargo, este objetivo compartido no logró traducirse en prioridades y asignaciones de recursos específicas.** La ERP de 2001, y sus posteriores actualizaciones, se convirtieron de-facto en el plan de desarrollo del País con 15 objetivos globales y unos 140 indicadores. Si bien la ERP fue aprobada con un amplio consenso, los planes operativos derivados de ella carecieron de los instrumentos y el consenso necesario para orientar las acciones hacia prioridades globales como el crecimiento.¹¹¹ Además, los objetivos de la ERP estuvieron poco vinculados a cambios presupuestarios estructurales. Por ejemplo,

aproximadamente 40% de los recursos de la ERP se dedicaron a salarios corrientes - 70% de los cuales correspondieron a docentes.¹¹²

- 2.6 **Asimismo, la amplitud y discontinuidad de la Estrategia de Reducción de la Pobreza limitó la pertinencia de las potenciales intervenciones del Banco.** La actualización de la ERP iniciada en 2006 – que ampliaba el número de indicadores a casi 200 - resultó inconclusa. Esto afectó la pertinencia relativa de las intervenciones del Banco, que además enfrentaron riesgos de obsolescencia durante su inusualmente larga ejecución. El gobierno entrante en 2010 impulsó la aprobación legislativa de un nuevo instrumento de planificación: “*Visión de País: 2010-2038*”.¹¹³ Esta visión a 28 años fue aprobada unánimemente y definió 23 metas nacionales y 62 objetivos. Con diferencias de énfasis y estructura respecto de la ERP, este instrumento tiene la posibilidad de consolidarse como una política de Estado en la medida que logre operacionalizar efectivamente sus metas, así como el compromiso de los principales actores nacionales.¹¹⁴
- 2.7 **Si bien la cartera del Banco no pudo revertir su tendencia histórica y se atomizó en 18 sectores, la mayoría de recursos se destinó a obras de infraestructura, más que a inversiones en desarrollo institucional y social.**¹¹⁵ Al igual que en el ciclo de programación previo (2002-2005), el énfasis estratégico del Banco giró alrededor del Pilar de Competitividad, con 72% de los montos aprobados, dirigidos mayormente a obras de infraestructura. La cartera en Competitividad pasó de 36% a inicios de 2007 a 56% a fines de 2010. Se continuó la tendencia del ciclo anterior consistente en la reducción del peso relativo en la cartera de los Pilares de Desarrollo Social (45% en 2007 a 29% en 2010) y Marco Institucional (14% en 2007 a 6% en 2010). El Pilar de Equilibrio Fiscal aumentó su importancia relativa de 5% a 9%, impulsado por las aprobaciones de préstamos programáticos para apoyo fiscal.¹¹⁶ Parte de este énfasis en infraestructura se debió a la decisión de aprobar en sectores con mayor potencial generación de empleo, en un contexto de crisis internacional.
- 2.8 **Este esquema de priorización privilegió la capacidad esperada de absorción sectorial, pero en la práctica no optimizó la relevancia del programa.** Elementos claves como el entendimiento de necesidades y prioridades relativas del País, o el desempeño operativo pasado y experiencia sectorial del Banco no fueron adecuadamente considerados en la distribución de recursos.¹¹⁷ Por ejemplo, considerando estos elementos, Infraestructura Vial y Portuaria hubiera recibido un 10% de las aprobaciones, pero en la práctica absorbió casi 50%.¹¹⁸ Similarmente, existió algún desfase en áreas que recibieron recursos vía PBLs, como los que se realizaron en Apoyo al Equilibrio Fiscal, Sistema Financiero e Inversión Social.¹¹⁹
- 2.9 **Desde un punto de vista operativo, la EPHO también buscaba racionalizar la cartera para disminuir su complejidad de administración y supervisión.** La EPHO diagnosticó a la cartera como “*una de las mayores del Banco en cuanto al número de operaciones y cobertura sectorial, lo cual hace que su supervisión sea compleja*”. Además se indicaba que ésta era “*una consideración recurrente, tanto de la evaluación de la [estrategia anterior] como de los informes de revisión de*

cartera.” La EPHO preveía “pasar de 32 [operaciones] existentes a finales de 2007 a 25 operaciones a final del período de implementación”.¹²⁰

B. Coherencia del programa

- 2.10 **La cartera incluyó una compleja variedad de instrumentos.**¹²¹ La cartera bajo evaluación consta de: 24 Préstamos de Inversión Tradicionales por US\$742 millones, cinco Préstamos Multi-Fase por US\$107 millones, dos Préstamos Suplementarios por US\$65 millones, un Global de Obras Múltiples por US\$22 millones, cuatro Préstamos Programáticos por US\$129 millones, una Línea Condicional de Crédito (CCLIP) por US\$20 millones, un Préstamo Basado en Desempeño (PDL) por US\$17 millones, seis Préstamos Sin Garantía Soberana por US\$46 millones, un préstamo FOMIN por US\$5 millones, diez operaciones FOMIN y 47 cooperaciones técnicas no reembolsables por US\$28 millones.¹²²
- 2.11 **La EPHO contemplaba una secuencia de instrumentos, dependiente del fortalecimiento sectorial y capacidad fiduciaria.** La EPHO preveía préstamos de inversión y asistencia técnica, seguidos por operaciones de política y programáticas.¹²³ Según la EPHO “una vez que se avance en estas áreas, se construya el consenso necesario sobre las reformas y se fortalezca el marco macroeconómico, con el respaldo del [...] programa que el GHO [Gobierno de Honduras] se [encontraba] negociando con el FMI [en 2007], se abrirá la posibilidad de canalizar recursos con otros instrumentos”. En Noviembre 2010, tras un nuevo acuerdo con el FMI, se aprobaron los dos primeros préstamos de políticas del ciclo.¹²⁴ De esta forma se respetó la secuencia esperada, pero sin que hubiera evidencia de un fortalecimiento sectorial y fiduciario previo.
- 2.12 **Luego de los sucesivos alivios de deuda, la proporción de deuda en relación al PIB disminuyó, pero el Banco continuó siendo una de las principales fuentes de financiamiento del País, aprobando US\$659 millones entre 2007 y 2010.** En 2007 el Banco condonó a Honduras US\$1.367 millones en valor nominal (capital e interés).¹²⁵ La deuda con el Banco se redujo de 14,2% a 3,2% del PIB entre 2005 y 2009.¹²⁶ No obstante, el BID y el Banco Mundial continuaron siendo los principales acreedores de la deuda pública del País.¹²⁷ En el contexto de inestabilidad de 2008-2009, la banca privada nacional y Venezuela se convirtieron en importantes fuentes de recursos.¹²⁸
- 2.13 **La EPHO resaltó la importancia de la coordinación con el resto de los cooperantes, pero en la práctica esta resultó inefectiva.**¹²⁹ Se contemplaba que “el Banco [continuaría] su rol protagónico en la coordinación de la cooperación internacional en Honduras mediante la organización de grupos consultivos y su activa participación en el G16 [que aglutina a los principales cooperantes]”. En la práctica, si bien se conformaron mesas sectoriales para coordinar el trabajo analítico y operacional, los resultados fueron heterogéneos.¹³⁰ En 2010, el G16 realizó una evaluación que encontró que el gobierno, los mismos cooperantes y la forma de aproximación sectorial condicionaban el efectivo uso de recursos.¹³¹
- 2.14 **Al igual que el BID, el Banco Mundial (BM) programó en línea con la ERP del País y luego re-direccionó recursos a obras de infraestructura.** La

Estrategia de Asistencia para Honduras (CAS) del BM contemplaba cuatro pilares, similares a los del BID.¹³² Entre 2007 y 2009, el BM aprobó US\$248 millones para Honduras: 36% se destinó a Infraestructura Vial, 20% a Agricultura, 17% a Energía, 16% a Agua y Saneamiento, 7% a Educación y 4% a Mitigación de Desastres Naturales. Luego de una evaluación de la CAS (2008) se re-direccionaron a inversión recursos destinados a apoyo a políticas.¹³³ En 2010, luego del restablecimiento de operaciones, el BM aprobó US\$146 millones.

- 2.15 **En tanto, el Banco Centro Americano de Integración Económica (BCIE) se convirtió en la principal fuente de financiamiento del País, expandiendo su apoyo tradicional en infraestructura a otras áreas de oportunidad.** Entre 2007 y 2009, el BCIE aprobó US\$461 millones, principalmente en el área de Infraestructura Vial (57%) y Portuaria (34%). Se destaca una operación de financiamiento flexible para la “Ampliación y Mejoramiento de la Carretera CA-5 Segmento I” por US\$130 millones, donde también participa el BID. En 2010, el BCIE aprobó US\$336 millones, destacándose el “Programa Multisectorial de Emergencia: Fortalecimiento Fiscal y Equidad Social” por US\$280 millones.¹³⁴

Cuadro 2.2 - Efectividad de la Cooperación Internacional – Informe del G-16 en Honduras 135

Por parte del gobierno no existe un marco estratégico-presupuestario que permita la alineación de la cooperación y la medición de resultados. Esto genera una dicotomía en el uso de los recursos de la cooperación, en lugar de asegurar su complementariedad con los recursos nacionales. La carencia de liderazgo incrementa los costos al duplicar procedimientos. Los cambios de personal en cada gobierno limitan el impacto en el desarrollo de capacidades.

Por parte de la cooperación, se percibe una falta de adecuación de los procedimientos y modelos de las diferentes agencias, con los lineamientos de política internacional suscritos en París y Accra. A nivel del G16, las estructuras de organización de la cooperación limitan la capacidad de elevar las prioridades del nivel técnico hasta el nivel político, no logrando el nivel de incidencia necesario. Debido a la debilidad institucional, existe un uso limitado de nuevas modalidades de ejecución de la cooperación internacional orientadas a fortalecer la apropiación por parte del País.

A *nivel sectorial* programas específicos fueron más exitosos coordinando y estableciendo una agenda propia. En contraste, abordajes muy amplios o temas transversales generaron una tendencia a desprenderse de las mesas y ser tratados bilateralmente con diferentes, y frecuentemente divergentes, instancias del gobierno.

C. Previsión del programa

- 2.16 **Los recursos disponibles para Honduras quedan definidos por su asignación FOE y el nivel de mezcla con CO.**¹³⁶ Los recursos del FOE se asignan bianualmente mediante un esquema basado en el desempeño, tanto económico, como de cartera, de los países beneficiarios. Desde el 2007, estos recursos se mezclan con CO, en una proporción fija, dependiente del grado de sostenibilidad de la deuda. Percibido como el país FOE con menor riesgo, Honduras recibe una mezcla de 30% FOE y 70% CO.¹³⁷ La introducción de CO incrementó los recursos disponibles para Honduras 54%, pero más que quintuplicó su costo equivalente.¹³⁸

- 2.17 **La EPHO preveía un escenario base de US\$431,6 millones para 2007-2010, pero la asignación efectiva fue de US\$607,2 millones.**¹³⁹ El escenario base de préstamos con garantía soberana contemplaba US\$97,1 millones anuales para 2007-2008, y US\$118,7 millones anuales para 2009-2010.¹⁴⁰ La EPHO consideraba dos escenarios para 2009-2010, correspondientes a variaciones en las asignaciones FOE en función de la evolución de las condiciones institucionales.¹⁴¹ Como resultado de una mejora sustancial en su asignación FOE 2009-2010, Honduras recibió US\$201,1 y US\$211,9 millones, casi duplicando el escenario alto de la EPHO. No obstante, se destacó que “el Banco no asigna fondos específicos para la asistencia

de emergencia a países del grupo D2, ni tampoco estos países pueden acceder al Capital Ordinario en períodos de crisis y alta demanda de financiamiento”¹⁴²

- 2.18 **Pese a la pausa de aprobaciones por la crisis política, las aprobaciones comprometieron la asignación otorgada.** Se aprobaron US\$102,1 millones en 2007 y US\$97,1 millones en 2008.¹⁴³ En 2009, pese a la pausa, se aprobaron US\$69 millones.¹⁴⁴ Ante la imposibilidad de realizar traspasos dentro del periodo de asignación FOE, se solicitó una dispensa excepcional para que US\$132.1 millones no utilizados en 2009 pudieran ser aprobados en 2010.¹⁴⁵ Sin embargo, los recursos que no fueran usados a finales de 2010 serían retornados al FOE. Con la extraordinaria aprobación de US\$343 millones en 2010, se comprometió la totalidad de recursos asignados.
- 2.19 **El programa 2007-2010 tuvo una previsión de 73% y una anticipación de 69%.**¹⁴⁶ De los 15 préstamos de inversión previstos en la EPHO, 11 fueron finalmente aprobados (73% de previsión). Por su parte, de las 16 operaciones aprobadas, 11 habían sido anticipadas en la EPHO (69% de anticipación).¹⁴⁷ Debe destacarse que las 5 operaciones aprobadas, no anticipadas en la EPHO, corresponden en su totalidad a operaciones aprobadas en 2010.¹⁴⁸
- 2.20 **La EPHO presentaba indicadores básicos para el seguimiento de los objetivos planteados, lo cual mejoró su evaluabilidad respecto a ciclos previos.** La EPHO contaba con un marco lógico donde se presentaban los objetivos de desarrollo junto con la acción del Banco. Para medir el avance de los objetivos de desarrollo se presentaron 17 indicadores, de los cuales 53% eran de resultados, 100% tenía meta, 94% línea de base y 18% hitos intermedios. Por lo tanto, el índice de evaluabilidad ex-ante de la estrategia fue 0,66; una mejora significativa respecto a la anterior (0,35).

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA PAÍS

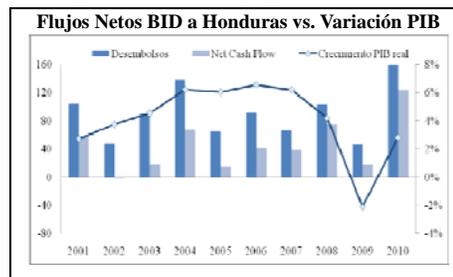
- 3.1 **El presente capítulo evalúa los procesos de preparación y ejecución de las operaciones derivadas de la programación.** Se presenta la cartera bajo análisis y se analiza la *eficiencia* con la que se prepararon y ejecutaron esas operaciones. Además, se examinan particularmente aspectos relacionados a la *evaluabilidad de las operaciones*, así como los *problemas que afectaron la ejecución*.
- A. **Cartera bajo evaluación**
- 3.2 **La cartera bajo evaluación asciende a US\$1.171,5 millones.** La cartera incluye todas las operaciones aprobadas entre 2007-2010 (US\$659,5 millones), así como 24 préstamos que habían sido aprobados entre 1999-2006, pero que tenían más del 50% de sus recursos por ejecutar durante el período bajo evaluación. A inicio de 2007, estas operaciones tenían un saldo disponible de US\$512 millones.¹⁴⁹

Tabla 3.1 - Aprobaciones por sector y saldos por desembolsar (millones de US\$)¹⁵⁰

Sectores	Saldo oper. Previa*	Aprobaciones				Aprob. 2007-2010	Total cartera	Desemb. 2007-2010	Cancel. 2007-2010	Saldo por desemb. Dic. 2010
		2007	2008	2009	2010					
CLIMA DE INVERSIÓN (EQUILIBRIO FISCAL)	26.5	-	29.0	0.5	46.5	76.0	102.5	54.5	-	48.0
Equilibrio Fiscal	26.5	-	29.0	0.5	46.5	76.0	102.5	54.5	-	48.0
COMPETITIVIDAD	186.1	110.4	61.5	75.8	228.1	475.8	661.9	179.9	25.9	456.2
Infraestructura vial	46.5	75.0	20.6	50.1	31.5	177.2	223.7	36.5	-	187.2
Infraestructura portuaria	-	-	0.5	-	145.0	145.5	145.5	0.3	-	145.2
Sistema financiero	8.0	4.9	8.9	6.3	51.2	71.2	79.2	58.7	5.0	15.5
Turismo	32.6	-	-	-	-	-	32.6	17.1	-	15.5
Energía eléctrica	61.3	0.5	29.3	0.3	-	30.0	91.4	37.9	9.9	43.5
Desarrollo agropecuario y rural	15.5	28.9	-	-	-	28.9	44.4	5.5	11.0	28.0
Medio ambiente y desastres naturales	22.2	0.6	1.4	19.0	0.4	21.3	43.5	23.3	-	20.3
Ciencia y Tecnología	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0	-	0.0
Apoyo a la competitividad	-	0.6	0.9	0.1	-	1.6	1.6	0.6	-	1.0
DESARROLLO SOCIAL	229.5	0.9	20.2	0.3	84.6	106.0	335.5	127.7	23.7	184.1
Educación	28.8	0.4	-	0.3	-	0.6	29.5	12.4	10.0	7.0
Inversión social	88.8	0.5	20.2	-	56.4	77.1	165.9	78.0	-	88.0
Salud	16.6	-	-	-	28.2	28.2	44.7	8.3	-	36.4
Vivienda y servicios básicos	95.3	-	-	0.1	-	0.1	95.4	29.0	13.7	52.7
MARCO INSTITUCIONAL	69.9	0.0	0.2	-	1.5	1.4	71.3	25.4	31.4	14.5
Justicia	23.6	-	0.2	-	-	0.2	23.7	20.2	-	3.5
Seguridad ciudadana	14.9	-	-	-	-	-	14.9	5.2	-	9.7
Gestión Pública y Desarrollo Municipal	31.4	0.0	-	-	1.3	1.3	32.7	0.0	31.4	1.3
Transparencia y Anticorrupción	-	-	-	-	0.3	-	-	-	-	0.3
TOTAL	512.0	111.3	110.9	76.6	360.7	659.5	1,171.5	387.5	81.0	703.0

3.3 **Luego del alivio de deuda, la cartera total en etapa de repago disminuyó en 63%.** La condonación de deuda en 2007 representó más del 75% de la cartera en etapa de repago de fines de 2006. Entre 2007 y 2010, Honduras repagó capital, intereses y comisiones a un ritmo promedio de US\$43 millones anuales. Por su parte, los nuevos desembolsos fueron más rápidos, a un promedio de US\$98 millones anuales. Debido al elevado nivel de aprobaciones en 2010, el Banco terminó aportando unos US\$200 millones de recursos netos al País en el período.

3.4 **Los flujos netos con el Banco fueron positivos para el País, pero resultan mayormente pro-cíclicos durante el período bajo evaluación.**¹⁵¹ Entre 2003-2008, en un entorno de crecimiento del PIB del 6% anual, los flujos netos fueron positivos, alcanzando un máximo de US\$74,8 millones en 2008. En 2009, en el contexto de crisis política y caída de 2,1% del PIB, el flujo neto positivo se redujo significativamente a US\$17,5 millones. En tanto, en 2010 producto del aumento de operaciones, el flujo neto positivo aumentó a US\$124,5 millones.



3.5 **Debido al alto nivel de aprobaciones de 2010, la cartera por desembolsar aumentó 26% respecto a 2007.**¹⁵² Entre 2007 y 2010 el Banco aprobó a un ritmo promedio de US\$159 millones anuales; desembolsó en promedio US\$98 millones anuales y canceló en promedio US\$24 millones anuales. Como resultado, el total por desembolsar pasó de US\$564 millones en 2007 a US\$711 millones a fines de 2010. Esto se debió principalmente a las aprobaciones de 2010; ya que a Diciembre 2009, la cartera por desembolsar había disminuido 9% versus 2007.

B. Eficiencia de las operaciones

1. Tiempos de preparación y ejecución

3.6 **Los tiempos de preparación y aprobación en Honduras son comparables al promedio del Banco.** El tiempo de preparación para préstamos de inversión fue de 29 meses, levemente superior al promedio del Banco (26 meses). Al comparar los tiempos de preparación con otros países que también requieren de ratificación

parlamentaria, Honduras se encuentra entre los más rápidos. En particular, los proyectos de inversión en Honduras requirieron en promedio 4 meses entre la firma y la ratificación, mientras que el promedio de todo el Banco fue de 5 meses.

- 3.7 **Sin embargo, los tiempos de ejecución están entre los más lentos del Banco, incluso antes de la crisis de de 2009.** El tiempo de ejecución para los préstamos de inversión alcanzó en promedio 68 meses, superando en 58% los promedios del Banco. Todos los sectores tuvieron operaciones con retrasos de desembolsos importantes respecto al tiempo original previsto de ejecución. Si bien, parte del retraso en la ejecución se debió a la pausa de actividades por la crisis política de Junio de 2009, previo a esta fecha muchas operaciones de la cartera ya registraban retrasos respecto al plazo original esperado (un promedio de 17,8 meses).¹⁵³

2. Costos

- 3.8 **Los costos de preparación de operaciones fueron elevados, ubicando al País entre los más costosos para el Banco.** Los costos de preparación en Honduras alcanzaron US\$5.190 por millón aprobado, cifra que más que duplica los promedios del Banco (US\$ 2.100 por millón aprobado).¹⁵⁴ Sin embargo, los costos promedios de preparación disminuyeron un 37% en comparación al período 2003-2006, donde alcanzaron US\$8.199 por millón aprobado - disminución similar a la experimentada por el Banco en general (34%).¹⁵⁵

- 3.9 **Los costos de ejecución eran elevados, incluso antes de la crisis política de 2009, superando más de siete veces los promedios del Banco.** Honduras fue el cuarto país con costos de ejecución por millón desembolsado más elevados.¹⁵⁶ Previo a la crisis, los costos de ejecución ya eran elevados (en torno a US\$16.000). Honduras no acompañó la tendencia del Banco en reducir los costos de ejecución (un promedio de 13% en relación a los de 2003-2006), aumentándolos en cambio 30%. En parte, los elevados costos se relacionan con el tamaño de las operaciones (US\$17,8 millones versus un promedio Banco de US\$71,6 millones); lo que potencia el peso relativo de los costos fijos y transaccionales implícitos en los procesos de aprobación y ejecución.¹⁵⁷

C. Problemas identificados en las operaciones

- 3.10 **Más del 85% de las operaciones sufrió problemas de evaluabilidad, no contando con indicadores adecuados para describir sus productos y objetivos de desarrollo.**¹⁵⁸ El índice de evaluabilidad *ex ante* de las operaciones fue de 40%, debido a carencias en indicadores, metas e hitos. Sólo el 38% de los indicadores identificados presentó línea de base, y el 69% contó con metas. La calidad del los marcos lógicos varió en forma considerable entre proyectos. Por una parte, fue común la confusión entre productos y resultados, la cual afectó al 39% de los proyectos. Asimismo, la inclusión de numerosas metas de tipo cualitativo representó un obstáculo, porque la evaluación de su logro adquirió un mayor carácter subjetivo al ser generalmente realizada por las partes involucradas.
- 3.11 **No obstante los evidentes problemas de ejecución, recién en 2007 los ISDP de Honduras superaron levemente el promedio de problemas del Banco.**¹⁵⁹ El mayor problema reportado fue la *falta de capacidad institucional de las unidades*

ejecutoras, que pasó del 11% en el ciclo anterior (2001-2006) al 15% durante 2007-2009. La inestabilidad, reflejada como la *falta de compromiso* y los *efectos de cambios de política sobre unidades ejecutoras*, fueron los siguientes problemas en frecuencia de reporte (11% y 8% de los proyectos respectivamente). Siguieron en orden los *cambios en las políticas nacionales*, que aumentaron del 2% (2001-2006) al 9% (2007-2009). Además existieron inconsistencias entre la cartera y la dotación de especialistas residentes en la representación. Específicamente, durante gran parte del periodo no hubo especialistas residentes en sectores que concentran gran parte de la cartera (por ejemplo, energía, transporte, agua y saneamiento).¹⁶⁰

- 3.12 **Se continuó operando vía múltiples unidades ejecutoras con esquemas de remuneración diferenciados del servicio civil nacional.** Entre 2007-2010, el Banco interactuó con 22 unidades ejecutoras, de las cuales 15 se insertaron en el ámbito del gobierno central, dos en el municipal, cuatro eran privadas y una no-gubernamental. Más de la mitad de ellas ejecutó sólo un préstamo del Banco. Información sobre la remuneración del personal adscrito a estas unidades no es fácilmente accesible. Sin embargo, el análisis realizado por OVE sugiere que en promedio percibieron salarios muy superiores a los de la administración civil nacional: el doble de una posición ejecutiva en un ministerio, 10 veces el salario de personal técnico o 15 veces el salario de personal de apoyo administrativo.¹⁶¹
- 3.13 **Esto redujo la vulnerabilidad a cambios de personal en los entes públicos, pero disminuyó la contribución al desarrollo institucional.** En un contexto de debilidad institucional y alta volatilidad política, este modelo de unidades no integradas a las estructuras ministeriales disminuyó la vulnerabilidad de la ejecución a los frecuentes cambios de personal en los ministerios. No obstante, como observaba OVE en el CPE anterior, no se comprueba “*que la ejecución por las unidades ejecutoras de los proyectos esté generando un fortalecimiento institucional que se pueda replicar fuera del ámbito de dichas unidades*”.¹⁶²
- 3.14 **En un contexto que, aun antes la crisis política, presentaba el porcentaje más elevado del Banco en opiniones no favorables de auditorías financieras externas (EFAs).**¹⁶³ En promedio, las operaciones estuvieron dos tercios de su tiempo de ejecución con observaciones; y 50% repitió estas observaciones por 3 o más años consecutivos.¹⁶⁴ La proporción de EFAs con opiniones no favorables creció del 54% en 2006 al 84% en 2008. Si bien este incremento podría deberse a una mayor rigurosidad de los controles, también implica un reconocimiento del elevado riesgo fiduciario de operar en el País. A su vez, esto coincide con el incremento de sanciones impuestas por la Oficina de Integridad Institucional.¹⁶⁵

D. La Pausa de Actividades Producto de la Crisis Política

- 3.15 **El período bajo evaluación está marcado por la crisis política iniciada en Junio de 2009 que implicó una pausa formal de operaciones en el País.** En términos operativos, la pausa implicó la interrupción de aprobaciones y desembolsos con el País entre Junio de 2009 y Marzo de 2010. Más allá del aumento de tiempos y costos de ejecución, la pausa generó serios desafíos de ejecución. En algunos casos, esta situación implicó la disolución parcial o total de

unidades ejecutoras, el uso irregular parcial o total de fondos rotatorios, pérdida de información de proyectos y problemas de liquidación de gastos.

- 3.16 **No obstante, durante la pausa el Banco mantuvo su presencia y luego revitalizó aceleradamente su apoyo.** El Banco mantuvo su dotación de especialistas en el País y trabajo internamente para la reactivación de la cartera de préstamos en ejecución y en inventario. Una vez restablecidas las operaciones, el Banco aprobó en 2010 la cifra histórica de US\$363,7 millones, 99% de ellos durante los últimos cuatro meses de 2010.¹⁶⁶ Asimismo, el Banco fue un actor clave en el acuerdo que logró el País con el FMI en Octubre 2010.¹⁶⁷
- 3.17 **En parte la crisis también explica el escaso avance en la implementación de las recomendaciones efectuadas por OVE en la Evaluación de País anterior.** En Abril 2007, OVE presentó al Directorio Ejecutivo la Evaluación de Programa País 2001-2006 que contemplaba recomendaciones para el Banco en tres ámbitos: (i) Trabajar con el País y otros donantes para afinar la Estrategia de Reducción de la Pobreza; (ii) Integrar su Programa con el País; y (iii) Avanzar en la gestión de resultados, cuantificando la efectividad de sus intervenciones. Por diferentes razones no enteramente atribuibles al Banco, no existe evidencia de que se haya avanzado en la implementación de ninguna de estas recomendaciones.¹⁶⁸

IV. RESULTADOS DEL PROGRAMA DEL BANCO

- 4.1 **En su trabajo con el Banco, el País se propuso 120 objetivos de desarrollo para el período, pero casi todos (96%) carecieron de seguimiento posterior.** La falta de información afectó a todas las áreas, particularmente a las de Desarrollo Social e Institucional. Utilizando fuentes de información alternativas, OVE reconstruyó el avance de alrededor de un tercio de los objetivos propuestos. Las debilidades en los sistemas de monitoreo y evaluación impiden establecer una relación causal entre los *avances del país* y las *acciones del Banco*. Por lo tanto, este capítulo se limita a reportar los avances de cada objetivo y las acciones por sector.¹⁶⁹

Tabla 4.1 - Resumen de Operaciones y Avances de los Objetivos de Desarrollo.¹⁷⁰

Área	Objetivos Propuestos por el Banco	Operaciones del Banco		Avances País			
		Cartera Evaluada (US\$ millones)	% Desembolsos Totales	Información Insuficiente	Mejoras Significativas	Algunas Mejores	Progreso Limitado
Equilibrio Fiscal	10	102.5	14%	60%	0%	10%	30%
Competitividad	50	661.9	46%	68%	2%	22%	8%
Desarrollo Social	44	335.5	33%	73%	9%	11%	7%
Marco Institucional	16	71.3	6%	75%	0%	0%	25%
Total / Promedio	120	1,171	100%	70.0%	4.2%	14.2%	11.7%

A. Equilibrio fiscal

- 4.2 **Los objetivos propuestos atañían a la recaudación tributaria y la gestión del gasto público; obteniéndose resultados mixtos.** Entre 2007 y 2009, se incrementó significativamente el número de contribuyentes registrados (en 178%) y las auditorías a empresas (en 235%), pero la recaudación fiscal se mantuvo alrededor del 16% del PIB, con una leve tendencia alcista.¹⁷¹ El Banco también se propuso mejorar la planificación, eficacia y transparencia del gasto, pero no hay evidencia de resultados en estos frentes. En resumen, de 10 objetivos de

desarrollo en el área: el Banco no le dio seguimiento a ninguno (tal vez por el liderazgo del FMI en el área).¹⁷² OVE logró reconstruir series sólo para 3 de ellos.

- 4.3 **El Banco venía apoyando la modernización de la gestión fiscal con un préstamo de 2004, que a inicios de 2007 restaba ejecutar más de 70%.** El préstamo (HO-0208) por US\$15 millones buscaba mejorar la gestión de recursos públicos, y facilitar la implementación de la ERP.¹⁷³ Problemas de coordinación entre la UAP (Unidad Administradora del Programa) y las unidades ejecutoras de los distintos componentes afectaron la ejecución; que se aceleró recién en 2007, con la reestructuración de la UAP.¹⁷⁴ Se reportó el logro de la mayoría de productos del programa, incluyendo la creación del SIAFI (Sistema de Administración Financiera Integrada) por el cual se ejecuta cerca del 50% de los egresos agregados del Sector Público.¹⁷⁵ En contraste, el sistema de información para la ERP (US\$1 millón), se encuentra desactualizado, no siendo ya una prioridad del gobierno.¹⁷⁶
- 4.4 **En 2006 y 2010 se aprobaron dos PBLs por US\$60,8 millones para cubrir necesidades puntuales de financiamiento; y en 2009 un Programa de Gestión Fiscal y Municipal por US\$28,6 millones.** El PBL de 2006, Programa de Reforma de Gestión Pública (HO-0223) por US\$15 millones, procuraba reformas graduales en la gestión de recursos públicos.¹⁷⁷ Entre sus logros se destaca una nueva estructura orgánica de la DEI, un Código Aduanero Uniforme, y normas técnicas para los subsistemas de administración financiera.¹⁷⁸ El PBL de 2010, Programa de Apoyo a la Reforma Fiscal (HO-L1030) por US\$45,8 millones, apoyaba la modernización tributaria y de empresas públicas.¹⁷⁹ El primer tramo (US\$22.9 millones) desembolsó casi inmediatamente, permitiendo al País acceder a otros recursos de apoyo presupuestario.¹⁸⁰ Finalmente, el Programa de Gestión Fiscal y Municipal de 2009 (HO-L1015) busca extender los sistemas tributarios, aduaneros y de administración financiera a nivel municipal.¹⁸¹

B. Competitividad

- 4.5 **Competitividad representó poco más del 40% de los objetivos del programa, pero insumió el 72% de los montos aprobados por el Banco.** Se establecieron 50 objetivos de desarrollo: 16 en el sector eléctrico, 11 en el sector vial, 10 en el sector turismo, 10 en medio ambiente, dos en desarrollo rural y uno en el sector financiero. De estos objetivos, el Banco no le dio seguimiento a ninguno, mientras OVE logró reconstruir series para 15 de ellos. En resumen, de 24 préstamos para Competitividad por US\$658 millones, se desembolsó US\$169 millones (25%).¹⁸²

Cuadro 4.1 - Principales Resultados de los Objetivos de Desarrollo en Competitividad

En el **sector eléctrico**, la cobertura pasó del 69% al 80% de los hogares entre 2007 y 2010, expandiéndose en menor grado la capacidad de generación (2.8%), pero sobre la base de altos costos, no cubiertos por las tarifas. Las pérdidas eléctricas en transmisión y distribución aumentaron 4.3%.¹⁸³ En el **sector vial**, se expandió la red pavimentada (2% anual), con énfasis en los corredores viales principales, pero continuaron las serias falencias de mantenimiento. También se propuso reducir la accidentalidad, la congestión de tránsito, los costos y tiempos de viajes, así como mejorar las condiciones de transporte (carga y pasajeros), pero no hay evidencia de resultados en estos ámbitos.

El **sector turismo** creció a una tasa equivalente del 7% anual. Los empleos directos y las divisas generados por el sector crecieron 7% y 10% respectivamente. No obstante, Honduras aún no logra un posicionamiento claro, no existiendo evidencia sobre la consolidación y diversificación de sus productos turísticos, así como de la movilización sistemática de inversión privada, los cuales eran otros objetivos propuestos. En **desarrollo rural**, las exportaciones aumentaron casi 6% entre 2007 y 2009. No obstante, estos incrementos están asociados más a condiciones externas que a la consolidación de un modelo agroexportador inclusivo. Finalmente, en el **sector financiero**, contrasta el fuerte crecimiento del crédito al

1. Sector Eléctrico

- 4.6 **El Banco venía apoyando al sector eléctrico con un préstamo regional aprobado en 2001, que a inicios de 2007 aún tenía más del 50% de sus recursos por ejecutar debido a problemas de diseño y adquisiciones.** El préstamo regional de US\$50 millones para el Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central SIEPAC (CA-0035) buscaba desarrollar un mercado mayorista centroamericano. La ejecución finalizó en Julio 2010, debido a atrasos en la obtención de servidumbres de paso y cambios de diseño.¹⁸⁴ Se solicitó financiamiento adicional por US\$89 millones (22% del costo original) para cubrir sobrecostos de ingeniería, supervisión, administración y financieros.¹⁸⁵
- 4.7 **Suplementado en 2004, por US\$35 millones en Apoyo a la Electrificación Rural y Sector Energía (HO0224), que a inicios de 2007 restaba ejecutar casi 99%.** Destinado a aumentar la cobertura rural, contemplaba inversiones en 4 zonas, conectando a 27.000 usuarios.¹⁸⁶ Además apoyaba a la ENEE en la modernización del Centro de Despacho, reducción de pérdidas y fortalecimiento de la Oficina de Electrificación Social. En el marco de la condonación de deuda, se cancelaron US\$9.9 millones (76% en electrificación rural).¹⁸⁷ A 6 años de su aprobación, el 95% de los recursos vigentes del proyecto restaba por desembolsar.¹⁸⁸ Las causas incluyen inestabilidad gerencial, crisis institucional y deficiencias de adquisiciones y control.¹⁸⁹ Las demoras también dificultaron la coordinación de inversiones complementarias de otros donantes.¹⁹⁰
- 4.8 **No obstante las dificultades con las otras operaciones en ejecución, en 2008 se aprobó otro Programa de Apoyo al Sector Energía por US\$28,5 millones.** El programa (HO-L1019) busca reforzar la red de transmisión eléctrica, aumentando la confiabilidad del sistema, reduciendo las pérdidas técnicas, y facilitando la satisfacción de la creciente demanda eléctrica. El programa busca además promover la reestructuración corporativa de ENEE.¹⁹¹ El préstamo demoró unos dos años en alcanzar elegibilidad, e incluiría una segunda fase (HO-L1039), que está siendo coordinada con intervenciones paralelas del BM y BCIE. A Diciembre de 2010, el programa había desembolsado 15% de sus recursos.

2. Infraestructura Vial y Portuaria

- 4.9 **La vulnerabilidad del sistema vial ante desastres naturales, sumada a la tangibilidad de este tipo de inversión física, atrajo gran participación de donantes.**¹⁹² En 2004, se había aprobado un proyecto de integración regional para el Mejoramiento del Corredor Atlántico del Plan Puebla Panamá (HO-0207), que a inicios de 2007 restaba desembolsar en más del 80%. El proyecto por US\$57 millones financiaba obras en 50 km. de la carretera CA-5 Norte.¹⁹³ Otros donantes financiaban los tramos restantes, utilizando reglas más flexibles (BCIE), o diseños diferentes (Cuenta del Milenio).¹⁹⁴ Hubo retrasos por derechos de vías y permisos de explotación de bancos de materiales.¹⁹⁵ No obstante, en 2007 se

aprobó un préstamo suplementario por US\$35 millones, que ha tenido escaso desembolso.¹⁹⁶

- 4.10 **En 2008 y 2009 se aprobaron nuevos proyectos viales por un total de US\$70 millones que aún no registraban desembolsos.**¹⁹⁷ En 2008, se aprobó el Programa de Infraestructura del Corredor Logístico San Pedro Sula (HO-L1018) por US\$20 millones para *mejorar los accesos viales a la ciudad de San Pedro Sula - centro industrial del país - en el marco del programa de mejoramiento de la carretera CA-5 Norte*. El proyecto también se retrasó por la adquisición de derechos de vías, estimándose el inicio de obras para Septiembre de 2011.¹⁹⁸ En 2009, se aprobó el Programa Vial del Corredor Agrícola Tegucigalpa-Puerto Castilla (HO-L1033) por US\$50 millones para mejorar el transporte de carga y pasajeros en el corredor agrícola entre Gualaco y Puerto Castilla.
- 4.11 **En 2010, el Banco aprobó US\$175 millones para infraestructura portuaria y transporte urbano, programas que aún no empiezan su ejecución.** El Programa de Ampliación y Modernización de Puerto Cortés (HO-L1037) por US\$135 millones busca mejorar la eficiencia y capacidad del puerto, mediante la ampliación de infraestructura, equipamientos, y fortalecimiento de la Empresa Nacional de Puertos (ENP). En paralelo se aprobó un préstamo de Modernización de la Aduana de Puerto Cortés (HO-L1055) por US\$10 millones. También en 2010, el Banco aprobó el Préstamo de Transporte Público para el Distrito Central Tegucigalpa-Comayagua (HO-L1061) por US\$30 millones.

3. Otras Áreas de Competitividad

- 4.12 **La participación del Banco en el sector financiero fue a través de un PBL, sus ventanillas del sector privado y asistencias técnicas.**¹⁹⁹ El Banco aprobó en Noviembre 2010 el programático Fortalecimiento de la Red de Seguridad Financiera y Mejora Acceso Financiamiento (HO-L1065) por US\$40 millones.²⁰⁰ El programa desembolsó totalmente en 2010; adecuándose el Marco Normativo conforme a mejores prácticas internacionales, y sentándose bases para mejorar el acceso a servicios financieros a PYMES y segmentos de población vulnerables.²⁰¹ Además, el Banco participó con cinco Préstamos Sin Garantía Soberana por US\$32 millones, un préstamo FOMIN por US\$5 millones, y 7 operaciones FOMIN y 2 cooperaciones técnicas no reembolsables por US\$11.9 millones.²⁰²
- 4.13 **El programa Marena (HO-0179) - aprobado en 2001, pero con más de 50% de sus recursos remanentes a inicios de 2007 - apoyaba con US\$27,8 millones el desarrollo rural sostenible.**²⁰³ Se financiaron 753 proyectos, en 694.743 hectáreas, para 42.604 familias.²⁰⁴ Hubo problemas de coordinación inter-institucional y complicaciones administrativas para obtener insumos productivos para los proyectos.²⁰⁵ No obstante, en un espacio de 4 años, la evaluación final realizada sugiere un impacto positivo sobre el valor de la producción agrícola (entre US\$263 y US\$331 por familia).²⁰⁶ Se planeaba una segunda fase para extender el alcance de las inversiones, pero el diseño no incluyó mecanismos de transición entre las etapas que aseguraran la sustentabilidad de los beneficios.²⁰⁷
- 4.14 **Continuando el apoyo al desarrollo rural, en 2007 el Banco aprobó el Programa de Fomento de Negocios Rurales (Pronegocios) por US\$27,1**

millones, programa que ha tenido desembolsos casi nulos.²⁰⁸ El programa (HO-L1010) tenía como objetivo aumentar el ingreso de hogares rurales en condiciones de pobreza y extrema pobreza, mediante tres componentes: i) Apoyo a Servicios Empresariales Rurales; ii) Financiamiento de Planes de Negocios; y iv) Apoyo a Políticas y Programas Complementarios. El proyecto ha tenido problemas para cumplir con requerimientos técnicos, como el levantamiento de la línea de base de beneficiarios y el diseño de la estrategia de comunicación.²⁰⁹

Tabla 4.2 - La Participación del Banco en Sectores Específicos (Turismo y Medio Ambiente)

En apoyo a sectores específicos, el Banco financió un Programa Nacional de Turismo Sustentable por US\$35 millones. El proyecto (HO-0195) aprobado en 2005 buscaba consolidar y diversificar la oferta de productos turísticos, y aumentar su interconexión para mejorar el posicionamiento de Honduras. El componente de inversión pública financiaba obras como el aeródromo en la zona arqueológica de Copan (US\$7,4 millones), pero que a la fecha ha sido desestimado.²¹⁰ El componente de inversión privada estaba destinado en un 80% a apoyar obras complementarias a un emprendimiento privado específico (Proyecto Los Micos). Dificultades para sincronizar la inversión privada y obtener permisos municipales determinaron una baja ejecución.²¹¹ Otro componente generaba un Fondo de Fomento al Turismo (US\$3 millones) para empresas de pequeña escala, que experimentó dificultades con el gestor externo seleccionado.²¹²

A principios de 2007, restaba por ejecutar más del 80% de un Programa de Manejo Ambiental en las Islas de la Bahía aprobado en 2003, que también buscaba promover un turismo sostenible. El préstamo (HO-0198) por US\$12 millones buscaba consolidar un esquema regional de manejo ambiental y turismo sostenible (US\$3,7 millones), expandir los servicios de saneamiento (US\$6,7 millones), y fortalecer la gestión municipal y de tierras (US\$2,5 millones). El programa enfrentó serias dificultades, particularmente relacionadas a su sostenibilidad. No obstante, se logró aprobar una Ley de Declaración de Áreas Protegidas y se construyeron obras de agua y saneamiento con cobertura potencial a 18.088 habitantes (82,15% de la población meta).

A principios de 2007, restaba por ejecutar casi 90% de Probosque aprobado en 2002. El Programa de Desarrollo Forestal Sostenible (HO-0218) buscaba incrementar los beneficios económicos, sociales y ambientales del sector forestal. Constaba de tres componentes: (i) Marco político e institucional (US\$6,1 millones); (ii) Gestión pública forestal local (US\$11 millones); y (iii) Proyectos productivos (US\$4,2 millones). En el contexto del proceso de alivio de deuda (2007), se cancelaron US\$10,95 millones. Esto eliminó completamente los proyectos productivos; pero el programa no fue reformulado, bajo el argumento de que *“los objetivos de desarrollo no se afectaban.”*²¹³

C. Desarrollo Social

- 4.15 **El sector social representó un tercio de los objetivos de desarrollo y del financiamiento del programa.** Se establecieron 44 objetivos de desarrollo social: 9 en educación, 6 en salud, 10 en vivienda y servicios básicos, y 19 en sistemas de inversión social. De estos, el Banco dio seguimiento a 4 objetivos, mientras OVE logró reconstruir series para otros 4. En resumen, 10 de los 13 préstamos sociales habían sido aprobados antes de 2007. De los 3 aprobados durante 2007-2010, 2 fueron aprobados a fines de 2010 por lo que no registran desembolsos.²¹⁴ En resumen, de la cartera total de préstamos por US\$332 millones, se lograron desembolsar US\$127 millones (38%) a Diciembre de 2010.²¹⁵

Tabla 4.3 - Principales Resultados de los Objetivos en Desarrollo Social

En **Educación**, el gasto aumentó significativamente, pero continúan desafíos en calidad educativa, cobertura secundaria, e inserción laboral. En **Salud, Sistemas de Inversión Social, Vivienda y Servicios Básicos**, se carece de información suficiente para establecer el avance de los objetivos. No obstante, a nivel agregado se observa una atenuación de los niveles de pobreza extrema (3% anual), y avances en la reducción de la mortalidad materno-infantil (1% anual).

1. Educación y Salud

- 4.16 **A diferencia de la mayoría de cooperantes - que se enfocaron en educación preescolar y primaria - el Banco identificó la educación media como gran desafío sectorial.**²¹⁶ En 2004, el Banco aprobó el programa Educación Media y Laboral (HO-0202) que contaba con dos subprogramas. El primero (US\$25 millones) para incrementar la cobertura y calidad educativa en tercer (12-14 años)

y cuarto ciclo (15-18 años). Para ello, se contemplaba construir centros educativos y mejorar los existentes.²¹⁷ Adicionalmente, se complementaban para estos ciclos 4 formas de educación flexible, concebidas como medidas paliativas en zonas de mayor déficit de oferta.²¹⁸ El segundo subprograma (US\$6,4 millones) promovía el empleo juvenil a través de entrenamiento e intermediación laboral.

- 4.17 **Cada subprograma tenía su unidad ejecutora, existiendo poca coordinación, así como diferencias en sus grupos etarios objetivo.**²¹⁹ En el contexto de la condonación de deuda, se cancelaron US\$10 millones. Sólo el subprograma de modalidades flexibles - ejecutado por la Secretaría de Educación - tuvo una evaluación intermedia, que encontró que ninguna de ellas incrementó el rendimiento académico.²²⁰ En tanto el subprograma laboral - ejecutado por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social en asociación con el sector privado - sólo presenta estadísticas descriptivas sobre la inserción de personas jóvenes en los sectores de maquila y servicios, pero aún no existe información sobre la calidad o continuidad de este empleo.²²¹
- 4.18 **En salud, en 2005 el Banco había aprobado un Programa Basado en Desempeño (PDL), cuyos objetivos totales se encontraban mayormente cumplidos, aun antes de iniciarse los desembolsos en 2007.** El PDL por US\$16,6 millones se propuso mejorar la cobertura de partos institucionales, la atención prenatal y puerperal, la planificación familiar y vacunación.²²² Su primera auditoría externa (2007) verificó el cumplimiento temprano de casi todas las metas, aún las correspondientes a los dos tramos finales.²²³ No obstante, a fines de 2009 solo se había desembolsado alrededor del 20% de adelanto previo, que de hecho aún no había sido justificado.
- 4.19 **Este instrumento (PDL) resultó incompatible con la debilidad sectorial.** La mayor dificultad residió en el requerimiento del instrumento que incluye, no sólo alcanzar determinados resultados, sino también justificar las inversiones correspondientes, no subsanándose esto aún con la división de tareas técnicas y administrativas entre dos agencias ejecutoras.²²⁴ Durante 2010 se desembolsó el primer tramo cerrando el año con 50% de sus recursos desembolsados. Entre sus resultados se cuenta la entrega de un paquete básico de salud que benefició a unas 70 mil personas.²²⁵ Además, la tasa de mortalidad infantil habría disminuido en los cuatro departamentos atendidos por el programa de 46 a 36 muertes por cada mil niños nacidos vivos.²²⁶ El mismo año, el programa fue reformulado (US\$6,7 millones) para complementar los US\$27,5 millones de un nuevo préstamo de inversión para el Programa de Fortalecimiento de la Gestión y Oferta Descentralizada de Servicios de Salud (HO-L1059).²²⁷

2. Inversión Social

- 4.20 **A inicios de 2007 aun restaba desembolsar el 95% de un programa de transferencias condicionadas - Programa Integral de Protección Social - aprobado en 2004.** El programa (HO-0222) por US\$20 millones contemplaba tres tipos de subsidios: bono de nutrición/salud, incentivo al parto institucional y bono escolar. El diseño incorporó lecciones aprendidas de la evaluación intermedia del préstamo anterior (HO-0132). Se mejoró la focalización,

- concentrándose en las 164 aldeas más pobres de 24 municipios en Lempira, La Paz, Intibucá y Santa Bárbara. Se incrementó el monto de los bonos, logrando la meta de entregar la intervención a 22 mil familias y se comenzó a preparar las bases para la incorporación de 23 mil familias adicionales.²²⁸ Ante la carencia de oferta, se utilizó a ONGs para facilitar la provisión de servicios de Salud.²²⁹
- 4.21 **Estas transferencias se vieron interrumpidas por demoras en la ratificación de la operación subsiguiente y la pausa de Junio de 2009.** En 2008, se aprobó una operación CCLIP (HO-X1012, primer préstamo HO-L1032) para continuar las transferencias condicionadas, extendiendo la cobertura en los mismos cuatro departamentos.²³⁰ La operación distinguía entre intervenciones “iniciales” para aldeas que no contaban con oferta de servicios certificada, e intervenciones “integradas” similares a las del préstamo anterior.²³¹ Aprobado en Marzo de 2009, el préstamo no fue ratificado por el Congreso hasta luego del cambio de Gobierno de Junio de 2009. Esto implicó la interrupción de las intervenciones a partir de Marzo de 2009, cuando se agotaron los fondos del préstamo HO-0222.
- 4.22 **Paralelamente a las transferencias condicionadas, el Banco había aprobado en 2006 un PBL para consolidar la red de protección social bajo un esquema altamente vinculado al Poder Ejecutivo que se denominó Red Solidaria.** El préstamo (HO-L1009) por US\$27,9 millones creaba “*un sistema de seguimiento y evaluación de la Red Solidaria [para] identificar y monitorear los resultados e impactos de los programas en las poblaciones beneficiarias.*”²³² El primer tramo fue desembolsado en 2007.²³³ El segundo tramo requería la institucionalización de la “Red Solidaria” y la actualización del sistema de información de la ERP.²³⁴ Esta condición se habría dado por cumplida bajo el supuesto de que la Secretaria de Desarrollo Social incorporaba los objetivos de la “Red Solidaria”.²³⁵
- 4.23 **Desde 1995, el Banco venía apoyando una serie de operaciones de transferencias condicionadas, lo que le permitió ensayar mejores prácticas.** Estas incluyeron la modificación de beneficios, corresponsabilidades, sistemas de pago, verificación e intervenciones sobre oferta y demanda. Se destaca el establecimiento de normas para definir beneficiarios (mapa de pobreza) y transparentar pagos (auditorías concurrentes). No obstante, hubo inestabilidad institucional (por ejemplo, la pérdida de relevancia de la Red Solidaria); y laboral (cambios en la unidad ejecutora).²³⁶ Pese a contar con diseños de evaluación, el impacto de estos programas sólo ha podido evaluarse en forma parcial (HO-0132), o ha sido dificultado por factores externos (HO-0222).²³⁷
- 4.24 **A inicios de 2007, también restaba más del 80% de un programa de combate a la pobreza basado en fortalecer capacidades locales.** Este Programa de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Local (HO-0220) de 2003 por US\$35 millones, continuaba el HO-0161 de US\$25 millones de 2000.²³⁸ Apoyaba la “*creación de un marco de políticas relacionado con el desarrollo local y municipal...en el combate a la pobreza.*”²³⁹ La ejecución fue insatisfactoria y clasificada en alto riesgo.²⁴⁰ El mismo Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) - que en décadas pasadas había sido un ejecutor preferido por el Banco - reconocía “*el débil desempeño institucional*” y el riesgo “*tanto para el Programa, como para la propia institución.*”²⁴¹ En 2010, el Banco aprobó la segunda

operación para el Programa de Apoyo Integral a la Red de Protección Social (HO-L1042) por US\$55 millones que busca expandir la cobertura del nuevo programa gubernamental (Bono 10.000) y fortalecer a las entidades a cargo del programa.²⁴²

Tabla 4.4 - La Participación del Banco en el Desarrollo de Pueblos Autóctonos

<p>Además se apoyó el Desarrollo Integral de Pueblos Autóctonos con US\$11,7 millones.²⁴³ Este proyecto DIPA (HO-0197) de 2006 buscaba fortalecer las comunidades autóctonas, desarrollando su capital humano y productivo.²⁴⁴ Para temas de legislación, regulación y formación de capital humano, ejecutó SGJ, como rector de la política indígena.²⁴⁵ Esta tuvo serias dificultades, debido a la inestabilidad de funcionarios y la pausa con el Banco.²⁴⁶ La formación de capacidades productivas se encargó a una Unidad Ejecutora <i>ad hoc</i> dentro del FHS.²⁴⁷ A Diciembre 2010, el proyecto resta por ejecutar US\$8,6 millones, afectado por el cambio de metodología de conceptualización y ejecución de proyectos empresariales y, luego por la reducción de la inversión.²⁴⁸ A nivel más estratégico de la acción del Banco, es importante mencionar la falta de atención a la Estrategia de Género, Exclusión Social y Marginalización en la EPHO a tenor del mandato establecido en el documento “Guía para Preparar Documentos de País”(GN-2020-6, numeral 3.22)</p>
--

3. Vivienda y Servicios Básicos

4.25 **En Agua y Saneamiento, durante los últimos 10 años el Banco aportó \$74,7 millones en tres proyectos que enfrentaron serios problemas de ejecución.**²⁴⁹

En 2002, el préstamo Agua y Alcantarillado San Pedro Sula (HO-0211) por US\$13,7 millones financiaba inversiones de la empresa concesionaria. A Diciembre 2008, el proyecto aún no desembolsaba y fue cancelado. Otros dos programas - Inversión en Agua y Saneamiento (HO-0072) de 1999 por US\$31 millones y Complemento del Programa Inversión en Agua y Saneamiento (HO-0174) de 2006 por US\$30 millones - pretendían “asegurar un suministro eficiente y eficaz de los servicios de agua potable y saneamiento” para municipalidades que hubieran emprendido un proceso de modernización.²⁵⁰

4.26 **A 11 años de su aprobación, el préstamo HO-0072 registraba una ejecución financiera del 83%, con sucesivos cambios de UE y competencia desigual con el Banco Mundial.**²⁵¹ Recién en 2003, con la aprobación de la nueva Ley Marco, alcanzó elegibilidad el componente de obras físicas.²⁵² En tanto, el préstamo Promosa del BM con objetivos muy similares, pero con otra UE (SEFIN) y otras reglas (acceso concesional a los recursos), redujo la demanda de los municipios por financiamiento.²⁵³ En 2008, se modificó el préstamo para acomodarse al esquema BM, reasignándose luego a obras de emergencia. A Diciembre de 2010, el préstamo HO-0174 de 2006 estaba aún restaba por desembolsar 97%.²⁵⁴

4.27 **En Vivienda, el Banco participó a través de una operación, que buscaba reducir el importante déficit habitacional del País.**²⁵⁵ En 2006, el Banco aprobó el Programa de Vivienda de Interés Social (HO-L1007) para mejorar las condiciones habitacionales vía subsidios individuales (US\$20,2 millones) y colectivos (US\$5,6 millones).²⁵⁶ La ejecución se dividió entre dos unidades ejecutoras que enfrentaron continuos problemas.²⁵⁷ El programa sufrió retrasos relacionados con la subestimación de costos, una reformulación y la pausa de 2009.²⁵⁸ A Diciembre 2010, la ejecución financiera alcanzaba 40%.²⁵⁹

D. Capacidad Institucional

4.28 **Capacidad Institucional representó el 6% de la cartera bajo evaluación en programas específicos, pero además el 80% de los otros préstamos tenían componentes de fortalecimiento institucional.**²⁶⁰ Cuatro préstamos aprobados antes de 2007 - uno en el área de Justicia, otro en Seguridad Ciudadana y dos en

- Gestión Municipal - se dedicaron específicamente a la problemática institucional. Además, 20 otros préstamos en cartera tuvieron componentes de desarrollo institucional que suman US\$133,4 millones - unos US\$5,3 millones por préstamo. En total, hubo 16 objetivos de desarrollo en el área institucional, a los que el Banco no dio seguimiento, pero OVE logró reconstruir series para 5 de ellos.
- 4.29 **En 2002, se aprobó el programa Modernización del Sector Justicia para extender reformas iniciadas en una primera intervención.**²⁶¹ La operación (HO-0210) de US\$30 millones apoyaba la reforma procesal, la estabilidad de la carrera judicial y la defensoría pública; financiando la infraestructura necesaria. En el componente de la red integrada de información entre Ministerio de Seguridad, Ministerio Público y Corte Suprema, se implementó un Sistema de Expediente Digital Interinstitucional (SEDI).²⁶² Hubo sólo retrasos puntuales en compras y contrataciones, así como sobrecostos en obras. A Diciembre 2010, solo resta por ejecutar 11% de sus recursos y casi todas las obras están funcionando.²⁶³
- 4.30 **En 2003, el Banco intervino con el préstamo Seguridad Ciudadana Valle de Sula (HO-0205) por US\$20 millones.**²⁶⁴ La operación contemplaba actividades preventivas (a través de actividades sociales y deportivas); así como actividades de reinserción de jóvenes en riesgo a través de educación formal, atención sanitaria y capacitación laboral. Finalmente, se creaba un Sistema de Información de Seguridad Ciudadana (SISC) con información primaria geo-referenciada, producida por la policía, fiscalía, y forenses.²⁶⁵ El diseño original estaba basado en la influencia de las pandillas, lo que se ajustaba a la problemática de violencia del País en el año 2000.²⁶⁶ Sin embargo, el patrón actual de violencia es diferente, más ligado al narcotráfico, emergiendo el sicariato como modalidad delictiva.²⁶⁷
- 4.31 **La ejecución sufrió retrasos y se destinaron US\$6 millones para reparar daños de la tormenta de Octubre 2008.**²⁶⁸ En Junio 2008, a 58 meses de su elegibilidad, el programa tenía un desembolso de 36% y se encontraba clasificado como proyecto de alto riesgo, destacándose el “*sectarismo político muy marcado*” y problemas fiduciarios.²⁶⁹ A principios de 2010 *el proyecto se encontraba en una situación de desconocimiento tanto de las actividades realizadas como de los montos disponibles o comprometidos, debido a cambios en la administración de la UE.*²⁷⁰ En este contexto, la UE se fijó como meta “*proponer ante el Banco un cierre ordenado del programa*”.²⁷¹ Una vez finalizada la pausa de operaciones, el Banco en colaboración con el ejecutor acordaron una serie de medidas para cerrar ordenadamente la operación en 2011.²⁷²

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 5.1 **Honduras es uno de los países más desiguales de la región.** Un 45% de la población hondureña sufre de pobreza extrema, mientras otro 21% se ubica por debajo de la línea de pobreza. En términos equivalentes, un 50% de la PEA rural y un 30% de la PEA urbana sufre de desocupación; desencadenando migraciones internas hacia los centros urbanos, acompañadas de una urbanización precaria.

- Además, desde el Huracán Mitch, emigraron más de 200 mil personas, equivalentes a un 10% de la PEA hondureña, principalmente hacia los EEUU.
- 5.2 **Con una economía pequeña, altamente expuesta a choques.** En el período bajo evaluación (2007-2010), Honduras sufrió choques que le restaron flujos equivalentes a un 20% del PIB. La crisis internacional redujo las dos fuentes principales de divisas (especialmente vía la correlación con Estados Unidos): *remesas y exportaciones*. Por otra parte, la crisis política de 2009 interrumpió los *flujos de organismos internacionales*, incluso los del BID. Además, la exposición del País a desastres naturales, conlleva un riesgo latente de pérdidas catastróficas.
- 5.3 **No obstante, el gasto público reflejó un lento ajuste ante estos choques.** En general, los ahorros han tendido a ser neutralizado. Por ejemplo, los recursos liberados por sucesivos alivios de deuda otorgados a Honduras, fueron absorbidos por grupos de influencia (incluyendo el gremio de maestros). Paradójicamente, esto se compatibilizó con los requerimientos de donantes; pero ha desembocado en un país que a pesar de tener las mayores tasas regionales de gasto en educación (8% PIB) y salud (4% PIB), ocupa el anteúltimo puesto en cuanto a su eficiencia.
- 5.4 **Evidenciando un comportamiento rentista que se extiende a la recaudación fiscal.** Dado que la banca hondureña financia sólo 11% de las inversiones productivas (el menor ratio de la región), unos pocos grupos financieramente autosuficientes se han constituido en actores influyentes sobre el nivel de competencia sectorial y el entorno político. En este contexto, la recaudación se ha mantenido baja (16% PIB) y regresiva; no sólo por la preponderancia de impuestos indirectos, sino por una serie de exoneraciones fiscales poco transparentes, equivalentes a 7% del PIB.
- 5.5 **Así como con procesos de contrataciones públicas con limitada participación de oferentes internacionales.** Por ejemplo, la empresa estatal de electricidad, genera importantes déficits fiscales debido a onerosos contratos con generadores privados de energía, combinados con subsidios generalizados. Similarmente, en otros rubros como en carreteras, el modelo predominante ha sido “*construir, ignorar y reconstruir*”;²⁷³ contratándose obras en procesos con limitada participación. La transparencia es otro problema serio, abundando los sobreprecios, falta de control y aceptación de material obsoleto.
- 5.6 **En contraste, desde 1982 se ha acentuado un proceso de exclusión donde la mayoría desconfía de la efectividad del Estado y las instituciones.** Honduras es el país de la región con más apoyo a una ruptura institucional: casi 40% apoyaría a un gobierno no democrático, si éste resolviera los problemas económicos. En general, el Estado enfrenta grandes desafíos de gestión, con grave deterioro de funciones básicas como seguridad y protección ambiental. Por ejemplo, la tasa de homicidios (ligada a un auge del narcotráfico), o la tasa de deforestación, están entre las mayores del mundo.
- 5.7 **La cartera bajo evaluación ascendió a US\$1.171,5 millones.** Esta incluyó las operaciones aprobadas entre 2007-2010 (US\$659,5 millones), así como préstamos aprobados entre 1999-2006, pero con más del 50% de sus recursos por ejecutar durante 2007-2010 (US\$512 millones). Debido al alto nivel de aprobaciones de

- 2010, el Banco terminó aportando casi US\$200 millones de recursos netos al País en 2007-2010 y la cartera por desembolsar aumentó 26% respecto a 2007.
- 5.8 **El programa del Banco para el periodo 2007-2010 tuvo alta dispersión y baja evaluabilidad, especialmente de las operaciones individuales.** La EPHO y los préstamos resultantes se propusieron un ambicioso conjunto de 120 objetivos de desarrollo, dispersos en casi todos los sectores. La EPHO buscaba racionalizar la cartera; pero en la práctica se continuó con unas 35 operaciones a cargo de 22 ejecutores diferentes. No obstante, la EPHO mejoró su evaluabilidad: 66%, versus 35% de la estrategia anterior. En cambio, los proyectos individuales tuvieron una evaluabilidad global de sólo 40%, debido a carencias en indicadores básicos.
- 5.9 **La pertinencia del programa resultante fue débil.** A pesar de que tanto el País como el Banco identificaron la “*reducción de la pobreza e indigencia*” como el gran desafío de desarrollo, la debilidad institucional del País para traducir esto en prioridades específicas y asignaciones presupuestarias efectivas redujo la pertinencia del programa. Lo que sumado a la multiplicidad, complejidad y discontinuidad de los planes de desarrollo limitó la pertinencia de las intervenciones, haciéndolas casi “*igualmente relevantes*”.
- 5.10 **La virtual pre-asignación de recursos vía el mecanismo FOE incrementó la previsión y anticipación del programa resultante.** Los recursos disponibles para Honduras quedan definidos por su asignación FOE y el nivel de mezcla con CO. Con la introducción de CO en 2007, la disponibilidad de recursos para Honduras aumento 54%, pero incrementó su costo. Pese a la pausa de aprobaciones por la crisis política, el notable esfuerzo de la administración permitió que se lograra la extraordinaria aprobación de US\$343 millones en 2010; comprometiendo así la totalidad de los recursos asignados al País para el bienio. El programa tuvo una *previsión* de 73% y una *anticipación* de 69%.
- 5.11 **La coherencia del programa presentó problemas.** Las dificultades fiduciarias de operar en el País hicieron que el Banco - y en cierta medida el País - enfatizaran el financiamiento de infraestructura física, pero sin acompañarlos de un grado similar de desarrollo institucional sostenible. Focos históricos del trabajo del Banco, como el sector social, no pudieron sostenerse por la dificultad para ejecutar los recursos asignados. En la práctica, la falta de un proceso de programación que incorpore las características relevantes del sector (como por ejemplo, la capacidad real de absorción), limitaron la efectividad del Banco.
- 5.12 **La eficiencia fue baja, especialmente en ejecución.** Incluso pre-crisis, Honduras ya era uno de los países con ejecución más lenta y costosa, superando los promedios Banco en más de 50% y 700% respectivamente; debido a la carga de los procesos fiduciarios (requeridos para operar en un País donde más de 75% de las auditorías de proyectos tienen observaciones), así como al reducido tamaño de las operaciones (casi 5 veces menores que el promedio Banco). Se continuó operando con unidades ejecutoras relativamente aisladas y con esquemas de remuneración diferenciados del servicio civil nacional, que si bien redujeron la vulnerabilidad a cambios de personal, agregaron poco al desarrollo institucional.

- 5.13 **El período bajo evaluación está marcado por la crisis política que implicó la pausa de operaciones con el País entre Junio 2009 y Marzo 2010.** La pausa aumentó tiempos y costos, y generó serios desafíos de ejecución. No obstante, durante este periodo el Banco mantuvo su presencia y luego revitalizó aceleradamente su apoyo. En parte la crisis también explica el escaso avance en la implementación de recomendaciones de OVE en la Evaluación de País anterior.
- 5.14 **La efectividad del programa del Banco no es evaluable, dificultando a su vez el aprendizaje para acciones futuras.** Más del 85% de los proyectos sufrió problemas de evaluabilidad, lo que contribuyó a que el Banco aún no haya podido establecer una gestión basada en resultados. Problemas que afectaron la efectividad, como cambios de políticas, deficiencias de capacidad institucional y sistemas de seguimiento, continuaron repitiéndose año tras año. Finalmente, si bien existen lecciones puntuales en cada área, no hay evidencia de que el Banco las haya institucionalizado dentro de la mecánica de su relación con el País.

Cuadro 5.1 – Resultados del Programa del Banco

En el área de Equilibrio Fiscal, el programa se propuso 10 objetivos de desarrollo, en los que el País logró poco progreso. El Banco no le dio seguimiento a ninguno. El liderazgo que el FMI tomó en el área permitió a OVE reconstruir series para 3 de ellos. El Banco promovió la modernización de la gestión fiscal, pero la recaudación se mantuvo constante en torno a 16% del PIB, con leve tendencia alcista. La respuesta del Banco ante necesidades de caja fiscal fue mediante Préstamos Basados en Políticas (PBLs), que solventaron necesidades puntuales, pero no produjeron políticas viables para minimizar desajustes futuros.

En el área de Competitividad el programa se propuso 50 objetivos de desarrollo, en los que el País logró un progreso limitado. El Banco no le dio seguimiento a ninguno de los 50 objetivos, mientras OVE logró reconstruir series para 15. El área representó 72% de los nuevos montos aprobados, a pesar de la alta proporción de cartera remanente por desembolsar. Por ejemplo, en el Sector vial hubo fuertes retrasos por licitaciones, derechos de vía y obras; no obstante, en 2008-2009, se aprobaron otros dos préstamos que aun no desembolsan.

En Desarrollo Social el programa se propuso 44 objetivos de desarrollo, experimentándose algún progreso en los de cobertura, pero persistiendo desafíos de calidad y sostenibilidad. Solo 3 de los 13 préstamos en el sector fueron aprobados post-2007. El Banco dio seguimiento solo a 4 de los objetivos, mientras OVE logró reconstruir series para 8 más. Por la lentitud en los desembolsos, sólo 3 de los 13 préstamos sociales analizados fue aprobado post-2007. En Educación, el Banco fue el único cooperante en trabajar en educación secundaria, y si bien la cobertura creció, no hay evidencia de mejoras en calidad educativa. En Salud, el Banco aprobó un PDL que tuvo baja ejecución, principalmente por dificultades en la justificación de gastos. El Banco continuó con operaciones de transferencias condicionadas, ensayando varios diseños de bonos, corresponsabilidades, sistemas de pago y verificación. Si bien esto avanzó la exploración de mejores prácticas, sus resultados aún no han podido evaluarse.

Respecto a Capacidad Institucional, la intervención del Banco se atomizó en componentes adosados a la mayoría de las operaciones sectoriales. Un 80% de los préstamos sectoriales tuvo componentes de fortalecimiento institucional, que sumaron recursos por US\$133,4 millones. El programa se propuso 16 objetivos de desarrollo institucional, la mayoría en programas específicos (Justicia y Seguridad Ciudadana) más que en los componentes institucionales de los préstamos sectoriales. El Banco no le dio seguimiento a ninguno, mientras OVE logró reconstruir series para 5 de ellos.

B. Recomendaciones

- 5.15 **La relación País-Banco se enmarca en un contexto de desafíos críticos que limitan las opciones en el corto plazo.** Si bien el País se encamina hacia procesos de unidad nacional, aun persisten los efectos de la fuerte *fractura política* que se manifestó durante la crisis de 2009. Por otra parte, a pesar de recientes esfuerzos, la endémica *debilidad institucional* que ha sufrido País por décadas no puede resolverse inmediatamente, por lo que probablemente continuará imponiendo un techo al desempeño operativo de los próximos años. Finalmente, la seria *situación macroeconómica* derivada de la crisis internacional, y potenciada por la deuda flotante generada durante el periodo de inestabilidad

- institucional, continuará imponiendo costos aun inciertos sobre el País, así como potenciales limitaciones respecto a sus opciones de política.
- 5.16 **No obstante estos desafíos, el trabajo de la Administración ha resultado en significativos apoyos para el País.** El Banco ha demostrado un cercano conocimiento de las problemáticas de desarrollo del País, así como habilidad y disponibilidad para acelerar significativamente su operatoria. Asimismo es evidente que el Banco ha sido un socio clave para el País, no sólo desde el punto de vista financiero, sino también como referente en temas de políticas y transferencia de conocimientos. Asimismo, el Banco ha mantenido presencia en la mayoría de los sectores, ensayando múltiples modalidades de trabajo; y procurando darle sostenibilidad a la inversión pública y el fortalecimiento institucional del País.
- 5.17 **Las recomendaciones de este CPE apuntan a la optimización en el mediano plazo de lo que ya es una sólida relación País-Banco, mientras se continúa acompañando al País a superar sus desafíos inmediatos.** Las numerosas necesidades del País y la virtual asignación de una cantidad predefinida de recursos por parte del Banco, ha resultado en una cartera atomizada, generalmente sujeta a pertinaces problemas de ejecución. La optimización de esta dinámica de demanda y oferta sólo podrá lograrse en el mediano plazo a medida que vayan superándose los desafíos inmediatos. Para ello el Banco deberá buscar oportunidades para continuar fortaleciendo tres funciones clave en su interacción con el País: (i) Programación; (ii) Ejecución, y (iii) Monitoreo y Evaluación.
- 5.18 **Recomendación 1 - Programación: Optimizar los mecanismos para la utilización estratégica de los instrumentos de política e inversión del Banco.** En el marco del proceso de Programación realizado con el País, el CPE encuentra si el País lo considerara conveniente existirían oportunidades para continuar expandiendo los procesos de dialogo; así como la utilización de herramientas analíticas para orientar la programación.
- 5.19 **Recomendación 1.A - Facilitar ámbitos efectivos de dialogo.** El Banco debería estar dispuesto, y capacitado en el terreno, para atender solicitudes del País tendientes a facilitar los ámbitos de diálogo necesarios para favorecer la articulación de los planos técnicos de la programación, con sus implicaciones políticas, sociales y económicas. Se recomienda que esto se realice incorporando las visiones de los principales actores económico-sociales, incluyendo a la sociedad civil, el Congreso, los grupos económicos y los cooperantes. En este sentido, el actual proceso de reconciliación nacional presenta desafíos críticos, pero también una oportunidad histórica para avanzar en esta dirección.
- 5.20 **Recomendación 1.B - Asegurar Oportuna Utilización de Instrumentos de Política.** En función de la voluntad del País, el Banco deberá acompañar y responder rápidamente a las ventanas de oportunidad disponibles para iniciar y sostener reformas en áreas clave como las de servicio civil, tributaria y previsional. De requerirse apoyos cuyo costo transicional exceda el límite asignado a operaciones tipo PBL, el Banco deberá procurar financiamientos de efectos similares dentro de las restricciones vigentes a la fecha.

- 5.21 **Recomendación 1.C - Análisis de Soporte Instrumentos de Inversión.** Se recomienda que, en la medida de lo posible, el País y el Banco consensuen procesos de programación que consideren las siguientes características de cada sector: (i) la capacidad esperada de absorción de recursos, (ii) el grado esperado de cobertura de la co-inversión necesaria por parte del País, (iii) la experticia sectorial y potencial valor agregado del Banco, (iv) la brecha de desempeño sectorial del País respecto a un grupo de países con los que aspira compararse, y (v) el retorno esperado a la inversión de la intervención propuesta.
- 5.22 **Recomendación 2 - Ejecución: Reforzar los mecanismos de asistencia técnica, transferencia de capacidades y soporte a la ejecución.** En el contexto de la ejecución de proyectos, se recomienda que el Banco asuma la necesidad de continuar reforzando su inversión en el área de apoyo técnico y transferencia de capacidades. Asimismo, se recomienda consensuar con el País un Acuerdo Operativo Marco (AOM) como esquema transicional que facilite la resolución de problemas típicos de ejecución.
- 5.23 **Recomendación 2.A - Incrementar Asistencia Técnica y Transferencia de Capacidades:** el Banco deberá asegurar la disponibilidad por parte del País de una proporción significativamente mayor de recursos de asistencia técnica, provenientes tanto de fuentes no-reembolsables, como de componentes de préstamos; así como vía el apoyo directo de expertos técnicos del Banco. Esto requerirá una mayor inversión del Banco en el País, no sólo para la preparación, sino también para el seguimiento técnico de las operaciones. Este seguimiento técnico también será crítico para contribuir al objetivo de largo plazo, consistente en que las lecciones aprendidas de estas experiencias sean gradualmente transferidas a la estructura del Estado. Finalmente, dada su importancia estratégica el Banco y el País deberían poder programar estos recursos de una manera razonablemente predecible; y con la estabilidad interanual requerida por el tiempo de maduración de los procesos institucionales que se busca reforzar.
- 5.24 **Recomendación 2.B - Formalizar un mecanismo operativo transicional para acompañar la ejecución:** En ese sentido, OVE recomienda que el Banco y el País acuerden un reglamento operativo transicional que especifique reglas adicionales de interacción. Se recomienda que estas reglas sean lo suficientemente específicas y transparentes como para minimizar la costos transaccionales de decisiones repetitivas respecto a elementos tales como la selección, estabilidad, capacitación, promoción y compensación del personal profesional adscrito a unidades ejecutoras. Asimismo, estas reglas podrían contener acuerdos básicos adicionales sobre elegibilidad de gastos, procedimientos de contratación y licitación, u otros temas que en el pasado han afectado recurrentemente la ejecución. Se recomienda que la evaluación y ajuste de estas reglas adicionales formen parte del proceso anual de revisión de cartera y programación, incorporándose formalmente a un Acuerdo Operativo Marco (AOM) con el País.
- 5.25 **Recomendación 3 - Monitoreo y Evaluación: Avanzar en el Fortalecimiento de Sistemas de Monitoreo y Evaluación.** Las recomendaciones anteriores requerirán el paulatino fortalecimiento del monitoreo y la realimentación de lecciones aprendidas. Para ello se recomienda que en el contexto del trabajo del

Banco con el País se generen oportunidades para la profundización de los sistemas estadísticos del País, así como el paulatino fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación.

- 5.26 **Recomendación 3.A - Fortalecimiento de Sistemas Estadísticos.** Para sustentar las mejoras en los mecanismos de programación y ejecución de la recomendación anterior, el Banco deberá consensuar con el País las maneras en las que podría apoyarle en el progresivo fortalecimiento de sus sistemas estadísticos. Esto podría potencialmente realizarse vía el INE. En este sentido también se recomienda sistematizar e integrar el aprovechamiento de experiencias pasadas en áreas como las de estadísticas económicas realizadas con el Banco Central. Finalmente se recomienda darle un sostenimiento continuo al fortalecimiento de esta capacidad básica del País, para que a mediano y largo plazo se pueda avanzar eficazmente hacia actividades programáticas ligadas a resultados; así como la generación de evidencia técnica para el ajuste de políticas públicas.
- 5.27 **Recomendación 3.B - Utilización de Sistemas de Monitoreo.** Bajo el liderazgo de SPD, el Banco está realizando un significativo esfuerzo para reforzar las herramientas de monitoreo, particularmente el Informe de Monitoreo de Proyecto (PMR). En ese contexto, OVE recomienda que se trabaje con SPD para dar seguimiento al Índice de Desempeño (PI) de proyectos; así como a sus componentes relacionados al grado de entrega de productos, sus costos y tiempos, en comparación con las metas preestablecidas. Asimismo, se recomienda que se haga una activa gestión de los riesgos que se vayan identificando como problemas de ejecución. Como parte de los ejercicios de revisión de cartera se deberán proponer soluciones específicas, que en el caso de los riesgos comunes a varias operaciones también deberían ser incorporadas en las sucesivas actualizaciones del reglamento operativo transicional referido anteriormente.
- 5.28 **Recomendación 3.C - Indicadores de Soporte al Mecanismo de Asignación FOE.** El seguimiento más cercano de los mecanismos operativos derivado de estas recomendaciones podría generar una base de indicadores más objetiva para juzgar elementos de reforma, capacidad institucional y desempeño de cartera que podrían ser utilizados en el contexto de futuras asignaciones de recursos FOE. Se recomienda que estos indicadores objetivos sean utilizados para documentar el progreso del País en estas áreas, dándole aun mayor sustento objetivo a las consideraciones utilizadas como parte de la asignación periódica de recursos FOE al País. En esta dirección, es importante que se recojan las enseñanzas del pasado, sobre todo en el contexto de la reciente crisis financiera internacional, respecto a la no disponibilidad de instrumentos contingentes accesibles en condiciones adecuadas para países FOE. OVE recomienda que este y otros requerimientos especiales del País sean adecuadamente documentados para potenciales futuras discusiones sobre cambios y ajustes de instrumentos disponibles para países FOE.

NOTAS FINALES

¹ De acuerdo a los comentarios del País. Ver República de Honduras, Secretaría de Finanzas, *Comentarios a Evaluación del Programa de País, 2007-2010*, OVE, Mayo, 2011. Debe resaltarse que la falta de instrumentos flexibles para acceder a liquidez en condiciones de crisis económica o desastres naturales no es común a todos los cooperantes internacionales. En particular, el Banco Mundial posee un mecanismo llamado Development Policy Loan Deferred Drawdown Option (DPL DDO) que permite al prestatario diferir los desembolsos por hasta tres años, renovables por otros tres adicionales. Para un detalle de los términos y condiciones de este mecanismo, ver http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/Handouts_Finance/DDO_MajorTerms_Conditions_Aug09.pdf

² En la actualidad el límite máximo de aprobaciones para instrumentos de política se encuentra bajo revisión mientras que la restricción de traspasos ha sido recientemente eliminada.

³ La evaluación dentro de sus actividades incluyó dos misiones de trabajo a Honduras. La primera misión se llevó a cabo entre el 24 de Mayo y 3 de Junio de 2010 y tenía como objetivo estudiar antecedentes generales de los desafíos de desarrollo de Honduras, así como del Programa del Banco del País. Con este objetivo, se entrevistó a un grupo amplio de personas con e involucrados en el diseño y ejecución del programa y en el país en general. Los entrevistados fueron más allá de los temas que se hayan cubierto en el programa del Banco, porque lo que se busco un panorama general de la situación y perspectivas del país, más que una evaluación de operaciones individuales, que fue el tema de la segunda misión. Dentro de las entrevistas se incluyeron autoridades pasadas y actuales del gobierno, especialistas sectoriales y otros funcionarios técnicos, académicos y líderes de opinión. En tanto, la segunda misión llevada a cabo entre el 26 de Julio y el 6 de Agosto de 2010 tuvo como objetivo analizar aspectos relacionados con la ejecución de los proyectos en cartera. Para este fin, se realización entrevistas con personal de las unidades ejecutoras de los proyectos en cartera y otros actores vinculados a la ejecución de los mismos. En Anexos, se presenta un detalle de las personas entrevistadas.

⁴ Si bien el periodo de evaluación del programa del Banco se acota para el periodo 2007-2010, en función de la disponibilidad de datos y con el objetivo de analizar el contexto y desafíos de desarrollo de mediano plazo del País también se utilizan datos previos a 2007. Entre las fuentes consideradas se encuentra el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, CEPAL, PNUD, Latinobarómetro, World Economic Forum, así como fuentes nacionales (Por ejemplo, SEFIN, INE, Banco Central y Ministerios de Trabajo, Salud, Educación etc.). En muchos casos, debido a la falta de información o condición preliminar de la información no fue posible incluir datos hasta la fecha de corte de la evaluación. De acuerdo al protocolo de evaluaciones de país (RE-348-3) se utilizan fuentes primarias y secundarias, incluyendo información del Banco, de centros de estudios y *think tanks* así como de otros organismos internacionales.

⁵ De acuerdo a los datos de PIB per cápita ajustado por paridad de poder compra (en dólares internacionales corrientes) del Banco Mundial, *World Development Indicators*. La cifra corresponde a 2009, el último año con datos disponibles para toda la región. De acuerdo al PIB per cápita a precios corrientes, Honduras se ubica en el quinto puesto por encima de Haití, Nicaragua, Guyana y Bolivia.

⁶ Todas las medidas corresponden al *poverty headcount ratio* (PHR) oficial de acuerdo a lo reportado en la base de datos del CEDLAS-Banco Mundial. El *poverty headcount* simplemente refleja la proporción de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza de acuerdo a la línea de pobreza nacional. Esta medida también muestra que la incidencia de la pobreza, y particularmente la pobreza extrema, son mucho más alta en zonas rurales. Mientras que en zonas urbanas el 55% y 22% eran pobre y pobres extremos en 2007, esas cifras se elevaban al 66% y 53% de la población rural.

⁷ De acuerdo a los últimos datos disponibles (2006), el índice de Gini de Honduras se situó en 55 puntos, lo que lo ubicó como el tercer país más desigual de la región para ese año. Este valor sitúa también a Honduras por encima de otros países de Centroamérica como El Salvador (46 puntos, 2007), Guatemala (54 puntos, 2006) o Nicaragua (52 puntos, 2005). Técnicamente el índice Gini oscila entre 0 y 100 puntos y es la medida más utilizada para medir desigualdad. Un índice de 0 puntos denota una economía en donde el total de ingresos se reparte en forma totalmente equitativa entre todos sus integrantes. Todos los datos provienen del *World Development Indicators* (Banco Mundial). En cuanto a la evolución temporal, mientras que el Gini promedio de Honduras y la región entre 1991-2001 se situaban ambos en torno a los 54 puntos, el Gini de Honduras subió en a 56.5 mientras que el regional cayó a este paso a 51.7 puntos en 2002-2009. Es decir, mientras que el periodo de alto crecimiento se traducía en una reducción del Gini

Notas finales (cont.)

regional, en Honduras se producía un ligero empeoramiento. Para el análisis temporal reporta el Gini de SEDLAC de (CEDLAS-Banco Mundial) ya que tiene una mayor abundancia de datos disponibles.

⁸ Para un análisis de la evolución de la desigualdad en Latinoamérica ver Lopez-Calva, Luis Felipe and Nora Lustig. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Brookings Institution Press.

⁹ En base al PIB absoluto en dólares para 2009. Sobre un total de 24 países en la región, Honduras se ubica como la sexta economía más pequeña luego de Guyana, Belize, Suriname, Nicaragua y Haití. Su economía es ligeramente más pequeña que la de Paraguay y Jamaica. En relación a sus vecinos, la economía de Honduras representa el 40%, 50%, y 65% de la economía de Guatemala, Costa Rica y El Salvador respectivamente. Por otra parte la economía Hondureña más que duplica a la de Nicaragua (232%). Fuente: World Bank, *World Development Indicators*.

¹⁰ La apertura comercial se calcula como la suma de las exportaciones y las importaciones como proporción del PIB. En la región, Honduras se ubica sólo detrás de Guyana, Panamá y Belice. Asimismo, la apertura comercial de Honduras es considerablemente mayor que las de sus vecinos. Para 2008, la apertura comercial de Guatemala, El Salvador y Nicaragua (2007) alcanzaba el 64%, 77% y 100% respectivamente. Fuente: *World Bank*, WDI.

¹¹ Esto de acuerdo al índice de Herfindahl calculado en base a datos de comercio exterior de Honduras. El índice de Herfindahl-Hirsch (HHI) es una medida estándar utilizada para medir la concentración. Este se calcula como la suma del cuadrado de las participaciones de mercado. Este índice básico se normaliza luego para asegurarse que quede acotado entre 0 y 1. Cuanto más bajo sea el índice HHI, menor el nivel de concentración. En términos de productos, Honduras tiene el índice HHI más alto en Centroamérica (0.064), casi triplicando a Guatemala (0.022), duplicando a El Salvador (0.038) y casi un 30% por encima de Nicaragua o Costa Rica (0.05). En términos de destinos, Honduras (0.21) tiene mayor concentración que Nicaragua (0.14) o Costa Rica (0.16), niveles similares a Guatemala (0.21) y tiene una menor concentración que El Salvador (0.29). Es importante destacar que estos niveles de concentración pueden interpretarse como muy altos. Asimismo, se debe mencionar que desde el 2000, se ha observado un leve incremento de la concentración tanto a nivel de destino como producto. Fuente: Elaboración propia en base a datos de World Bank, World Integrated Trade Solution (WITS). Ver Gráficos 1.6 y 1.7. Debe destacarse un incipiente proceso de diversificación de productos; en 2010, las exportaciones no tradicionales crecieron un 12.4%, lideradas por el rubro de Papel y Cartón (85.5%) y Jabones (23.2%).

¹² Esta proporción era aun más alta en el pasado, pero ha venido disminuyendo impulsada por el aumento del comercio intra-regional y la entrada directa de China al mercado textil norteamericano. Las exportaciones hacia los EEUU cayeron de un 58.8% del total en 2001 al 42.7% en 2007. En tanto, las importaciones provenientes de EEUU cayeron de 42.1% a 39.3% durante el mismo periodo. Durante esos mismos años, las exportaciones hondureñas a otros socios centroamericanos se han incrementando del 16.4% al 24.1% del total, mientras que las importaciones se mantuvieron en torno al 18.9%. Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Intal, DATAINTAL. Ver Gráfico 1.7.

¹³ Datos correspondientes a 2007 de la base de Intal (DATAINTAL) los rubros principales son: Café (21%), Cables Eléctricos (9.6%), Bananas (6.5%), Crustáceos (5.4%) y Aceite de Palma (4.6%). A nivel histórico, las exportaciones de café se han estabilizado en torno al 19% a partir de 2000 luego de representar más del 30% en los años 90. Dos capítulos cuyo impacto disminuye en el tiempo son el de Madera (Cap. 44) y Accesorios de Punto (Cap. 61). Mientras que el primero representó entre el 5 y 7% de las exportaciones hasta 2003, ha desaparecido de la estadística oficial desde entonces. Los tejidos de punto alcanzaron su máximo en el periodo 2002-2003 y ha decaído desde entonces.

¹⁴ Se ha argumentado que las características geográficas de Honduras (suelos pobres de origen no volcánico y un territorio difícil de conectar) explicarían por qué tardó en desarrollar una economía de exportación cafetalera como sus vecinos. Esto, junto con el fácil acceso del campesinado a la tierra, habría redundado en menor conflictividad de las relaciones laborales, promoviendo soluciones no violentas ante el conflicto del campesinado sin tierra de principios de los 70. Ver Booth, John A. Wade, Christine and Thomas Walker, 2010, *Understanding Central America, Global Forces, Rebellion, and Change*, Westview Press,

Notas finales (cont.)

5th Edition. Más aún, se ha llegado a argumentar que el establecimiento de la industria bananera, a pesar de su comportamiento rentístico, habría contribuido a esta situación ya que facilitó el triunfo de las ideas liberales en Honduras. Ver Euraque, Darío, 1996, *Reinterpreting the Banana Republic: region and state in Honduras, 1870-1972*, University of North Carolina Press.

¹⁵ Casi el 60% de la población, así como la mayoría de la infraestructura del país se concentran en el estrecho corredor atlántico-pacífico delimitado por Puerto Cortés y Choluteca. De acuerdo al último censo de población, el 62% de la población se concentraba en los departamentos del corredor atlántico-pacífico compuesto por Valle, Choluteca, Comayagua, Francisco Morazán, Yoro, Cortés y Atlántida. Estos departamentos representan aproximadamente un tercio de la superficie del país.

¹⁶ La ayuda oficial al desarrollo (AOD) consiste en desembolsos de préstamos hechos en términos concesionales (netos de repago de principal) y de cooperaciones provenientes de agencias oficiales miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), de organismos multilaterales y de países no miembros del CAD con el objetivo de promover el desarrollo económico y bienestar en países y territorios comprendidos en la lista de receptores de AOD del CAD. Dado que el último dato disponible corresponde al 2008, las cifras presentadas como correspondientes a la “década” se refieren al período 2000 a 2008. Durante el periodo 2000-2008 Honduras es el cuarto país en la región con mayor ayuda al desarrollo per cápita (82 USD/Cápita) luego de Guyana (170 USD/Cápita), Nicaragua (150 USD/Cápita) y Surinam (106 USD/Cápita). El valor de AOD/Cápita de Honduras se encuentra muy por encima de la media regional de 10 USD/Cápita. Asimismo, la ayuda oficial al desarrollo se ha venido incrementando con mayor rapidez en Honduras que en el resto de los países de la región. Mientras que para Honduras la ayuda oficial al desarrollo pasó de 71 dólares per cápita en los 90 a 82 dólares per cápita en la última década, ésta se mantuvo prácticamente constante en un nivel de 10 dólares per cápita para la región en su conjunto. Debido a la gran volatilidad de la serie de AOD, las comparaciones están hechas entre los promedios por década, anualizándose luego las tasas de crecimiento.

¹⁷ Este indicador se refiere al ratio entre AOD e Inversión Pública. Debe tenerse en cuenta que este ratio no está acotado entre 0 y 1, ya que la AOD incluye la totalidad de los fondos concesionales aprobados para proyectos incluso si estos son de ejecución plurianual. De acuerdo al presupuesto de Honduras, el 61% de la inversión pública sectorial en 2010 será financiada con fondos externos.

¹⁸ La iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados) fue promovida a partir de 1996 por el Banco Mundial y el FMI para que los países con una pesada deuda externa puedan alcanzar niveles sostenibles de endeudamiento. La iniciativa MDRI es una iniciativa del FMI, IDA (Banco Mundial) y el Banco Africano de Desarrollo (AfDB) para dar un alivio adicional a la deuda. Asimismo, el BID se ha sumado a esta última iniciativa en 2007, dando ayuda a los cinco HIPC de la región (Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua). El proceso de alivio de deuda de Honduras comenzó en 1990 cuando Honduras pidió renegociar su deuda con el club de París. Las negociaciones se repitieron en 1992, 1996 y 1999 en paralelo a las iniciativas MDRI y HIPC. Para una narrativa del alivio de la deuda de Honduras ver USAID, “Debt Forgiveness for Honduras, the Process and the Results”, Mimeo, Disponible en www.usaid.gov/hn/. Principalmente debido a este proceso de alivio, la deuda se redujo de 77% del PIB en 1998 al 17% en 2008, de acuerdo a los datos de PIB y deuda externa pública o con garantía pública de World Bank, *World Development Indicators*. Los diferentes montos condonados desde el 2000 suman alrededor de \$3,680 millones, ubicando a Honduras como el segundo país con mayor alivio de deuda después de Nicaragua. Este monto equivale a alrededor de 51% del PIB del año 2000, por lo que resulta evidente que el nuevo endeudamiento hasta 2008 fue acorde a las tasas de crecimiento del PIB. Ver Tabla 1 del Anexo. Ver Gráficos 1.8 y 1.9.

¹⁹ Con una tasa del 2% anual, Honduras tiene uno de los mayores crecimientos poblacionales y dependencias demográficas de la región. Si bien se ha venido reduciendo en los últimos años, la tasa de crecimiento demográfico de Honduras (2%) continúa siendo de las más altas de la región. En el 2007, Honduras registró la tercera tasa de crecimiento más alta de la región, sólo detrás de Belice (3.45%) y Guatemala (2.45%). Se encuentra muy por encima de la media de Latinoamérica (1.3%), Centroamérica

Notas finales (cont.)

(1.5%) e incluso países de la región como Nicaragua (1.3%). Ver Gráfico 1.10. Asimismo, se trata de una de las poblaciones más jóvenes de Latinoamérica. Con una tasa de dependencia (proporción de niños entre adultos en edad de trabajar) de 67% en 2007, Honduras se ubicaba como el segundo país con mayor dependencia en Latinoamérica. Ver Gráfico 1.11.

²⁰ El subempleo se define como las personas en edad de trabajar que lo hicieron por una jornada menor a la jornada normal de trabajo (subempleo visible) o bien que trabajaron una jornada completa pero percibiendo ingresos inferiores al salario mínimo legal (subempleo invisible). El desempleo equivalente al subempleo mide el número de puestos de trabajo de jornada completa equivalentes a las horas de trabajo perdidas por los subempleados. Sumando las tasas de desempleo abierto y equivalente es posible obtener un indicador de la severidad del desempleo/subempleo en un determinado país que a efectos de esta evaluación denominamos “desempleo efectivo”. Ver Gráfico 1.12. En el caso hondureño, si bien el desempleo formal es bajo (3,05% en 2007), el alto subempleo (38,2%) genera altas tasas de desempleo equivalente al subempleo (22,8%). Es decir, en 2007, el desempleo efectivo habría afectado a prácticamente un cuarto de la población (25,85%), un valor que se había venido incrementando desde 1999 (14,2%). Todos los datos de desempleo y subempleo provienen del Observatorio del Mercado Laboral de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social de Honduras (<http://www.trabajo.gob.hn/oml>) y están basados en la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). Ver Gráfico 1.12 y 1.14. Más aún, las altas tasas de informalidad ubican a Honduras como el segundo país con mayor proporción de empleo vulnerable en la región. Ver Gráfico 1.13

²¹ Los últimos datos censales sobre migraciones internas provienen del Censo de población de 2001. Las tasas de migración neta calculadas por el CELADE-CEPAL indican que sólo 3 departamentos han tenido migración neta positiva entre 1996 y 2000: Cortés (12.5 por mil), Islas de la Bahía (7.3 por mil) y Francisco Morazán (2.63 por mil). Esta migración está correlacionada con los niveles de pobreza significativamente más bajos en las ciudades. Este crecimiento poblacional en zonas urbanas vino acompañado por un incremento de la urbanización precaria. Ver Gráficos 1.15 y 1.16. De acuerdo a datos de la CEPAL (CEPALSTATS), la proporción de la población que vive en tugurios pasó del 18.1 al 34.9 entre 2001 y 2005. Ver Gráfico 1.17.

²² El régimen TPS (Temporary Protection Status) permite a los ciudadanos de países que se han visto afectados por catástrofes naturales permanecer en Estados Unidos en forma temporaria. Honduras fue designado país TPS el 5 de enero de 1999. Dicho régimen ha sido prorrogado hasta el 5 de enero de 2012.

²³ El número exacto de hondureños en Estados Unidos es difícil de estimar ya que gran parte de esta migración es irregular. El Censo de EEUU en 2000 reportó un total de 280.000 hondureños residentes en ese país. Utilizando los datos de la encuesta de hogares de EEUU (CPS), es posible estimar el número de hondureños en EEUU en 497.000 personas en 2006. Ver Gráfico 1.18. Por otra parte, un estudio basado en la EPHPM del INE reporta que el número de emigrantes a EEUU alcanzó en 2006 los 693.000 (CEMLA and MIF, 2008, “International Remittances in Honduras”, México. <http://www.cemla-remesas.org/informes/report-honduras.pdf>). Estas estimaciones implican tasas de crecimiento de entre 75% y 145% entre 2000 y 2006. De acuerdo a las encuestas de remesas del Banco Central de Honduras (Banco Central de Honduras, 2007, “Consideraciones Sobre las Remesas Familiares Enviadas a Honduras”, Marzo, http://www.bch.hn/download/trabajos_investigacion/remesas.pdf) la amplia mayoría de los inmigrantes (95%) proceden de EEUU. Utilizando esta proporción, los inmigrantes Hondureños se habrían ubicado en el orden de los 530-730 mil en 2006.

En cuanto a la magnitud de las remesas, éstas alcanzaron el 21% del PIB en 2007, casi 3 veces el valor de la IED (7.7%) o de la maquila (7.3%) para ese año. En los últimos años se ha verificado una caída de las mismas, las cuales se situaron en torno al 17% del PIB en 2010. Ver Gráfico 1.19.

²⁴ El crecimiento de 2000-2006 alcanzó el 5.11%, por encima del 3.95% y el 4% de los países de Centroamérica y Latinoamérica. Ver Gráfico 1.22. Además el coeficiente de variación de las tasas de crecimiento para el mismo periodo fue de 0.29, significativamente menor a valores de 0.60, 0.91 y 1.03 para los periodos 1961-1974, 1975-1990, y 1990-1999. Este valor es incluso menor a la volatilidad

Notas finales (cont.)

verificada en Latinoamérica y Centroamérica, las cuales se ubicaron en 0.59 y 0.31 respectivamente. Ver Gráfico 1.23. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que estos coeficientes de variación están calculados en base a pocas observaciones y, por tanto, son imprecisos.

²⁵ El coeficiente de correlación entre las tasas de crecimiento del PIB de Honduras y EEUU fue de 0.89 para el periodo 2000-2006, luego de ser -0.16 para el periodo 1990-1999. El coeficiente de correlación entre dos variables toma valores entre -1, 0 y 1 según fuerte e inversa, no haya correlación, o el comovimiento de las variables sea fuerte y directo. La importancia de las remesas de los inmigrantes para Honduras ya fue resaltada en la segunda evaluación de país de Honduras realizada por la oficina. OVE, 2007. *Country Program Evaluation: Honduras 2001-2006*. Ver especialmente los párrafos 1.8, 1.19 y 3.4 que enfatizan en el rol de las remesas como fuente de financiación de los déficits en cuenta corriente.

²⁶ Ver Gráficos 1.20, 1.21, así como IMF, *Honduras: First Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility*, January, 2006. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=18852.0>.

²⁷ Una forma aproximada de fechar el inicio de la desaceleración económica es observando la evolución del sector de la construcción residencial. La concesión de nuevos permisos de construcción en Honduras empiezan a retroceder en Marzo 2009, mientras que para los EEUU, la tendencia decreciente se había verificado entre Junio y Septiembre del 2008. Asimismo, Marzo 2009 es el tercer mes consecutivo con caída en el estimador interanual de actividad económica (IMAE) del Banco Central de Honduras. La crisis política sobreviene sólo 3 meses después, en Junio 2009. El hecho de que ambas crisis se desarrollen casi simultáneamente lleva a que en distintas partes de este documento se hable de la crisis “político-económica”. Ver Gráfico 1.29.

²⁸ Sólo hacia fines de 2009, en el contexto de la crisis hondureña, se produce una corrección parcial vía una caída de exportaciones e importaciones equivalentes a 21% y 28% respectivamente.

²⁹ La pausa de la relación del Banco con Honduras se discutió en el Comisión General y en el Directorio Ejecutivo el día 7 de Julio de 2009. De acuerdo a las actas (CGA/09/23) “[e]l Presidente se refirió a la resolución que el 4 de julio aprobara la Organización de Estados Americanos (OEA), por medio de la cual ese órgano procedió a suspender la membresía de Honduras en el mismo y a las gestiones diplomáticas que varias partes continúan realizando en cuanto a la ruptura del orden institucional provocado por el golpe de Estado en dicho país. Tomando en cuenta la resolución de la OEA y la obligación fiduciaria del Banco en relación al buen manejo de sus recursos y operaciones, el Presidente informó que el Banco estaba realizando una pausa en sus relaciones con Honduras, lo cual implicaba no considerar nuevas operaciones ni tampoco efectuar desembolsos en las ventanillas de los sectores público y privado.” (par. 2.1) Como se mencionaba anteriormente, estos flujos internacionales equivalían a alrededor de 6% del PIB.

³⁰ De acuerdo a estimaciones del FMI, *Staff Report for the 2010 Article IV Consultations*. Ver Gráfico 1.24. El alivio de deuda - sobre todo el otorgado entre 1997 y 2001 en ocasión del ingreso de Honduras al grupo HIPC - redujo el peso de los intereses en 4% del PIB. Casi simultáneamente, se incrementó la masa salarial del Gobierno Central en 4% PIB. De acuerdo a estimaciones del Banco Mundial, la aprobación del Estatuto del Docente en 1997 fue la principal razón del marcado crecimiento del gasto entre 1998 y 2002. El Estatuto incrementó la retribución bruta de los maestros en un 40% en términos reales en ese periodo a través de: i) la indexación de la remuneración de los maestros al salario mínimo; ii) asignaciones especiales por antigüedad, zona, etc; y iii) negociación colectiva de salarios que estuvieron por encima de la inflación. Ver World Bank, 2004, “*Honduras, Development Policy Review, Accelerating Broad-Based Growth*”, November 8, p. 26. La aprobación de un Estatuto del Docente estaba prevista en el artículo 165 de la recientemente reformada Constitución de Honduras: “La Ley garantiza a los profesionales en ejercicio de la docencia su estabilidad en el trabajo, un nivel de vida acorde con su elevada misión y una jubilación justa. Se emitirá el correspondiente Estatuto del Docente Hondureño”. Ver Gráfico 1.43.

³¹ En 2003, el gobierno del presidente Maduro aprobó la “*Ley de Ordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central*” en un esfuerzo por contener el impacto fiscal del Estatuto del Docente de 1997 (Ver PER, 2007). En 2006 el gobierno excluyó a los maestros de la ley retributiva. En 2007, el gobierno aprobó

Notas finales (cont.)

el Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa (PASCE) que contemplaba aumentos salariales a la vez que introducía un sistema de medición estandarizada de la calidad educativa. En una nota técnica del Banco se argumentaba que este nuevo acuerdo era “financieramente insostenible” (Arcia, Gustavo y Carlos Gargiulo, 2010, “Análisis de la Fuerza Laboral en Educación en Honduras”, IDB, SCL/EDU, Nota Técnica 7, Marzo). En líneas similares, el Banco Mundial anticipaba que el PASCE duplicaría la masa salarial docente de Honduras (Ver Banco Mundial, *Honduras Public Expenditure Review* (PER), 2007 Washington, DC, Julio 2007, p. 75). Nuevamente, los datos de la masa salarial provienen de las estimaciones del Fondo Monetario Internacional, *Staff Report for the 2010 Article IV Consultations*, 25 de Junio 2010 y corresponden al gobierno central. Ver Gráfico 1.25.

³² El incremento del salario mínimo cobra relevancia fiscal ya que los estatutos individuales (docentes, médicos) establecen las remuneraciones en función del salario mínimo. El Gobierno de Honduras destaca que, durante el periodo, el crecimiento más importante se produjo en 3 sectores: i) el ya mencionado acuerdo PASCE con los maestros; ii) el incremento de los médicos de acuerdo a la tasa de inflación y iii) el incremento a las enfermeras. Las cifras provienen de “Economist Intelligence Unit”, Country Report, Honduras, February 2009, p.10. El régimen hondureño no determina un único salario mínimo, sino que este es determinado en forma diferenciada para cada sector productivo.

³³ Los países incluidos en Centroamérica son (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua). Los países de renta similar son aquellos países de la región con GDP per Cápita PPP de menos de 5000 dólares en 2009. Esto incluye a Rep. Dominicana, Paraguay, Nicaragua, Bolivia y Guatemala.

³⁴ Ver Gráfico 1.42. En cuanto a su distribución, por ejemplo, la Secretaría de Educación tenía presupuestado un monto equivalente al 32% del gasto del gobierno central en 2010. Prácticamente la totalidad del gasto era corriente (99%), y se destinaba en un 75% al pago de sueldos y salarios. Por su parte, la Secretaría de Salud tenía presupuestado el 15% del gasto total; se destinaba en un 90% a gasto corriente y un 65% de este al pago de sueldos y salarios. Ver SEFIN, Presupuestos de Egresos Por Institución y Comparativo por Ejercicio, Administración Central.

³⁵ La recaudación había crecido levemente hasta 2008, estancándose luego debido a la crisis de 2009, que anuló las mejoras logradas entre 2007 y 2008. Datos para 2001-2005 de la Dirección Ejecutiva de Impuestos, complementados con Escobar, Luis Eduardo, “Honduras: Espacio fiscal para la inversión social y productiva”, PNUD.

³⁶ En un reciente estudio del BID (Roca, Jerónimo, “Desafíos de la Política Tributaria en Honduras”, Enero de 2009) se encontró que el principal problema del impuesto a las ventas (ISV) es el alto número de exoneraciones, las cuales benefician a los sectores de renta más alta. En concreto el informe concluye que “*la extensión de las exoneraciones del ISV en Honduras muestran, aunque indirectamente, que los sectores de más altos ingresos tienen una muy significativa –e injustificada socialmente – participación en el consumo de los bienes y servicios exonerados*” p. 6.

³⁷ Para un análisis detallado de las leyes y decretos que otorgan exoneraciones ver Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), 2007, “Sacrificio Fiscal en que ha Incurrido el Estado de Honduras a Consecuencia de Exoneraciones Tributarias y Aduaneras a Diferentes Personas Naturales y Jurídicas en el Transcurso de los Años 2001-2007”, Tegucigalpa, 26 de Diciembre.

³⁸ Se estima que este sacrificio fiscal se distribuye 30% en el impuesto a las ventas, 28% en aranceles de importación y 22% en impuestos a la renta y activos netos. En base a las últimas estimaciones disponibles para 2006. Ver Escobar, Luis Eduardo, “Honduras: Espacio fiscal para la inversión social y productiva”, PNUD, p. 21 y anexo II. La magnitud de las exoneraciones no sólo es alta sino que ha venido creciendo en el tiempo (Ver DEI, 2007). Otro estudio sobre exoneraciones encuentra que el impacto de éstas pasó del 1.9% al 6.9% del PIB entre 2002 y 2006. World Bank, 2009, “Institutional Governance Review, Strengthening Performance Accountability in Honduras”, Vol 1, p. 15.

³⁹ Ver Tabla 1.2. Programas de Subsidios en Honduras. Ver Banco Mundial, Honduras PER, 2007. Ver Escobar, Luis Eduardo, *Op. Cit.*, p. 29 quien señala que “*hay exoneraciones a determinados bienes, como es el caso del Impuesto al Patrimonio Vial (combustibles). Esta exoneración beneficia fundamentalmente a*

Notas finales (cont.)

cuatro empresas, tres de ellas generadoras eléctricas, que representan el 75% del monto exonerado.” Ver Escobar, Luis Eduardo, *Op. Cit.*, p.29. Ver Roca, *Op. Cit.*, p. 18 sobre la importancia de las exoneraciones a los docentes. En concreto la exoneración se encuentra consagrada por el art. 164 de la Constitución de 1982 que lee “*Los docentes en servicio en las escuelas primarias, estarán exentos de toda clase de impuestos sobre los sueldos que devengan y sobre las cantidades que ulteriormente perciban en conceptos de jubilación.*” Ver Gráfico 1.53.

⁴⁰ Como referencia, si eventualmente se tornaran en pasivos contingentes, los institutos previsionales tienen un presupuesto equivalente al 5,6% del PIB, que en caso de dificultades serían pasibles de cubrirse con fondeo alternativo. Ver Banco Mundial, Honduras PER, 2007, Vol 2, Tabla 2.1, p. 9 y *Economist Intelligence Unit*. Por ejemplo, incluso antes del acuerdo PASCE, el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones del Magisterio (INPREMA) ya registraba déficits operativos, encontrándose gran parte de sus activos comprometidos en préstamos personales a tasas de interés subsidiada.

⁴¹ Los déficits financieros de la Empresa de Electricidad ENEE se incrementaron en 2007 y 2008 para alcanzar el 1.2% del PIB. Esta situación se encontraba relacionada con el incremento del precio internacional de los hidrocarburos; mejorando en 2009 debido a los efectos de la actualización de las tarifas y la baja del precio del bunker (0.5% PIB). Asimismo, el gobierno de Honduras ha limitado los subsidios eléctricos como parte de su programa con el FMI, a la vez que se ha comprometido a actualizar la tarifa eléctrica para asegurar la sostenibilidad de la empresa. De acuerdo a datos nacionales el déficit actual se encontraría en el orden del 0.3% PIB. Ver JICA, Dussan Manuel, 2010, “Estudio de Actualización y Revisión del Sector Eléctrico”, Marzo y Honduras: Request for a Stand-By Arrangement and an Arrangement Under the Standby Credit Facility—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Honduras, October, 2010.

⁴² Ver World Bank, 2007, “Honduras, Power Sector Issues and Options” y su actualización de 2010. Un diagnóstico similar se puede encontrar en el informe de consultoría de JICA, Dussan Manuel, 2010, “Estudio de Actualización y Revisión del Sector Eléctrico”, Marzo. La pobre focalización de los subsidios eléctricos se debe a que algunos de ellos se dirigen directamente a la población urbana (*Bono 80*) y a que los subsidios eléctricos benefician principalmente a los hogares de consumo intermedio (100 a 300MW) Esto debido a que la energía eléctrica llega a las zonas relativamente menos pobres. Ver Banco Mundial, Honduras Public Expenditure Review (PER), 2007. .

⁴³ Ver Gráfico 1.48. Entre 2004 y 2008, los beneficios operativos de Hondutel cayeron desde 126 millones de dólares a 15 millones alimentados por la pérdida del mercado internacional (ventas internacionales pasaron de 141 millones a 55 millones), el tráfico gris que representa alrededor de 35 millones de dólares anuales y el drástico incremento en los costos operativos de la empresa. Estos últimos se explican por los aumentos en los costos de terminación que paga Hondutel a otros prestadores de telefonía móvil así como al incremento del personal, el cual pasó de 2934 a 3662 entre 2004 y 2008. Ver Tribunal Superior de Cuentas de Honduras (TSC), 2009, “Investigación Técnica Practicada al Control del Tráfico Gris en la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones”, Informe Especial 04/2007-DASII-F, Junio de 2009. Los datos de personal provienen de SEFIN, Dirección General de Instituciones Descentralizadas, Informe de Recursos Humanos, varios años.

⁴⁴ Las cajas de jubilación varían ampliamente tanto en el número de afiliados como en la solidez actuarial. Las dos más grandes en términos de afiliados (Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) con 527,000 afiliados y el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones del Magisterio (INPREMA) con 63,000 afiliados) tienen tasas de contribución muy por debajo de las tasas de sostenibilidad actuarial. Otras dos, el Instituto Nacional de los Empleados de la Universidad Nacional de Honduras (INPREUNAH) con 5,500 afiliados y el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPE) con 28,000 afiliados, sólo necesitan correcciones menores para alcanzar la sostenibilidad. El restante, el Instituto de Previsión Militar (IPM) con 26,000 afiliados, es actuarialmente sostenible. Ver Banco Mundial, Honduras PER, 2007, Tabla 2.13. Debe destacarse que los datos se refieren

Notas finales (cont.)

al tamaño del presupuesto de los institutos de previsión y que, por lo tanto, incluyen también rubros como la inversión.

⁴⁵ A partir de 2007, tasas de interés real negativas incrementaron la brecha entre depósitos y crédito al sector privado. Ver Gráfico 1.26 y 1.27. Ver IMF Country Report No. 08/241, July 2008 y UNDP, *Op. Cit.*. Luego de reducir la tasa de política al 3.5% en Junio, el Banco Central la incrementó a 4.5% entre Julio y Agosto de 2009, manteniéndola en ese nivel desde entonces.

⁴⁶ Ver UNDP, “Economía Hondureña 2009 y perspectivas 2010: Datos y Percepciones”, pp. 30-32

⁴⁷ Este fondeo fue provisto en 48% por el Banco Central, el 30% por bancos comerciales y el 20% por organismos descentralizados. Simultáneamente, las reservas internacionales del Banco Central cayeron un 20% entre Junio y Diciembre de 2009. Ver Gráficos 1.30 y 1.31.

⁴⁸ La fecha de corte de octubre de 2005 corresponde a cuando el gobierno fijó *de facto* la moneda al dólar. La apreciación real desde entonces se debió fundamentalmente a que la inflación hondureña se aceleró durante el periodo, oscilando entre el 5% y el 11%. El FMI estima que el tipo de cambio de Honduras se encuentra sobrevaluado entre un 5% y un 18% dependiendo de la forma de calcularlo. Ver IMF, Staff Report for the 2010 Article IV Consultation, p.14.

⁴⁹ Ver Gráfico 1.28.

⁵⁰ Particularmente en Abril 2010, se aprobó un paquete de medidas fiscales que podría incrementar la recaudación entre 1,5 y 2,5% del PIB. El paquete consiste en incrementos de tasas impositivas y la eliminación de algunas exenciones. Ver IMF, *Op. Cit.*, p.12 Los detalles se discuten en el Acuerdo de Derechos de Giro de Octubre con el FMI que se comenta en la siguiente sección.

⁵¹ Para 2010, la mayoría de datos corresponden a estimaciones del Fondo Monetario Internacional (IMF) o del Economist Intelligence Unit (EIU)

⁵² Se mantuvo una relación aproximada de dos gobiernos liberales por cada gobierno nacional. Los presidentes liberales desde 1982 fueron Suazo Córdova (1982-1986), Azcona Hoyo (1986-1990), Reina Idiáquez (1994-1998), Flores Facussé (1998-2002) y Zelaya Rosales (2006-2010). Los presidentes nacionales fueron Callejas Romero (1990-1994), Maduro Joest (2002-2006) y Lobo Sosa (desde 2010). Debe destacarse que formalmente existen 5 partidos principales en Honduras (Partido Nacional, Partido Liberal, Innovación y Unidad, Democracia Cristiana y Unificación Democrática). Sin embargo, en cada una de las elecciones desde 1982, los Partidos Liberal y Nacional han concentrado en torno al 90% de los sufragios.

⁵³ Para un análisis de la relación entre el contexto internacional y el fin de la ayuda militar a Honduras ver Ruhl, J. Mark, “Curbing Central America’s Militaries”, *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 3, July, 2004. Para la discusión de la transición democrática hondureña ver Booth, John A. Wade, Christine and Thomas Walker, 2010, *Understanding Central America, Global Forces, Rebellion, and Change*, Westview Press, 5th Edition, Cap. 8. Estos autores eligen la reforma del ejército en 1996 como el momento de transición hacia una democracia civil (p.171). Las reformas del Presidente Reina incluyeron el traspaso a control civil de las fuerzas de seguridad pública, el traspaso de la empresa de Telecomunicaciones a la órbita civil, el nombramiento de un civil como secretario de defensa y la eliminación el servicio militar obligatorio. Castellanos, Julieta (2002), “Honduras, Relaciones Cívicas y Militares: Avances y Conflictos Vigentes”, Center for Hemispheric Defense Studies, Research in Defense and Security Studies, Mimeo.

⁵⁴ Ver Latinobarómetro 2008. Booth, *Op. Cit.*, p. 178 señala la contradicción entre los avances formales hacia la democracia y la poca calidad de las instituciones democráticas, tal como es revelada por el poco apoyo de la ciudadanía a la democracia. El punto también es recogido por un reciente estudio del Banco Mundial que lo relaciona con el lento progreso económico. World Bank, 2009, *Institutional Governance Review, Strengthening Performance Accountability in Honduras*, Vol 1. La remoción del gobierno del presidente Zelaya fue, sin embargo, rechazada por la mayoría de los hondureños. De acuerdo al Latinobarómetro de 2009, el 61% desaprobaba la expulsión del presidente mientras que sólo el 39% la apoyaba. De acuerdo al informe, el porcentaje de personas que apoyaban el golpe se apoyaba se incrementaba con el nivel educativo de la persona y la edad.

Notas finales (cont.)

⁵⁵ Ver Grafico 1.34.

⁵⁶ Cálculos propios en base a datos del Tribunal Supremo Electoral para las elecciones presidenciales de 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005 y 2009. Se reporta el número de votos válidos respecto de los censados. Los votos censados no están disponibles para 1989 y 1993, por lo que se interpoló geoméricamente de acuerdo a los valores de 1985 y 1997. Debe resaltarse que en número absolutos, la última elección (2009) registró un 7% más de sufragios válidos que la elección de 2005. La reducción en el porcentaje de participación electoral se debió al incremento en casi un 16% del número de electores censados. Con 2,300,056 votos emitidos, la elección de 2009 fue la que registró el número más alto de votos desde la restauración democrática de 1982.

⁵⁷ De acuerdo a datos del Banco Mundial, Worldwide Governance Indicators.

⁵⁸ De acuerdo a datos de las Naciones Unidas, para los 75 países que tienen datos disponibles en ese año, la tasa de homicidios media a nivel mundial para 2008 era de 9 por cada 100,000 habitantes (UNODC, fuentes policiales/judiciales). Para los países de América, esta tasa alcanza casi 30 por 100,000. Si bien las tasas de violencia de Honduras son altas, éstas se han incrementado drásticamente en los últimos años. De acuerdo a datos del Observatorio Centroamericano de la Violencia (OCAVI) y del observatorio de la violencia de Honduras, la tasa de homicidios de Honduras paso del 31 al 70 por cada 100,000 entre 2004 y 2009.

⁵⁹ Según datos de victimización del PNUD, en 2006 el 27.7% de los consultados había sido víctima de un robo mientras que el 15.8% había sido testigo de uno. Ver Mario Posas, “Delincuencia, Inseguridad Ciudadana, y Desarrollo Humano en Honduras”, UNDP, 2009.

⁶⁰ Ver Posas, *Op. Cit.* y Booth, *Op. Cit.*, p. 178 y Lomborg, Bjorn (Ed.), Latin American Development Priorities, Cost and Benefits, Cap. 10. Los homicidios se encuentran geográficamente muy concentrados en los departamentos de la zona atlántica y los fronterizos con Guatemala (Copán y Ocotepeque). Asimismo, la principal modalidad se constituye en la contratación de sicarios o asesinos a sueldo. De acuerdo al Observatorio de la Violencia, en Cortés (San Pedro Sula), una de las zonas más afectadas, la tasa de homicidios alcanza 111 por cada 100,000.

⁶¹ World Bank, Aggregate Governance Indicators. Datos para 2008. Latinoamérica incluye 18 países de la región: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Por ejemplo, las empresas hondureñas tienen la tercera probabilidad más alta de recibir un pedido de soborno. Ver González, Álvaro, López-Córdova, J. Ernesto y Elio Valladares (2007), “The Incidence of Grafton Developing Country Firms”, World Bank Policy Paper 4394, Washington, DC. Honduras sigue a Ecuador (15.9%) y Paraguay (14.2%).

⁶² Ver World Bank, 2009, Institutional Governance Review, *Op. Cit.*, Vol II., Cap. VI. especialmente en cuanto a cuestiones de gestión y control del gasto local. Ver también Letelier, Leonardo, “El Gasto Municipal en Centroamérica y la República Dominicana”, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, Abril de 2007. La mayoría de la recaudación local proviene de impuestos a la actividad económica (66%). En general, se considera que los impuestos locales deberían basarse en bienes inmóviles a fin de evitar la competencia entre jurisdicciones.

⁶³ De acuerdo a los datos de World Bank, 2009, Institutional Governance Review, *Op. Cit.*, Vol II., p. 237.

⁶⁴ Una forma tradicional de medir la productividad de una economía es mirar la productividad total de factores (PTF). La PTF es simplemente la parte del PBI que no puede ser explicada por la acumulación de factores de producción y que, por tanto, puede ser interpretada como asociada a cambios en el nivel tecnológico o de productividad en una economía. Por convención, la frontera de productividad de valor 100 suele ser la correspondiente a los Estados Unidos. Ver Carmen Pagés (ed.), *La era de la Productividad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2010. Cap. 1

⁶⁵ Para un análisis de las tendencias de largo plazo de la productividad ver V. Hugo Juan-Ramon, 1999, “Honduras’ Growth Performance During 1970-1997”, *IMF Policy Discussion Paper*, January. En este estudio se concluye que “Regarding investment, the *quantity* appears to be adequate, while the *quality* seems to be low” (p. 10) argumentándose que “Public GFCF [Gross Fixed Capital Formation] in

infrastructure relative to total public GFCF is rather low for a country like Honduras, which has insufficient infrastructure” (p. 14) . El análisis del periodo más reciente se encuentra en Auguste, Sebastián, 2009, “Competitividad y Crecimiento en Honduras”, CID/BID, Octubre. En ese documento reitera la conclusión de baja y decreciente inversión pública en infraestructura así como la creciente inversión privada en construcción, que pasó “del 4% a más de 12% del PIB en aproximadamente veinte años” (pág. 38).

⁶⁶ En el documento de la Dirección Ejecutiva de Ingresos citado anteriormente (DEI, 2007) se consigna que “los fuertes lobbies de algunos sectores empresarios exigieron, a la hora de efectuar inversiones, exoneraciones impositivas que, acumuladas en el tiempo, han venido a representar cantidades muy significativas de recursos para una economía tan empobrecida como la hondureña”. (p.6). En cuanto a la inversión extranjera directa, entre 2006 y 2009 ésta se ha direccionado fundamentalmente al sector telecomunicaciones (41.8%), al sector servicios—incluyendo turismo—(25.8%) y al sector de la maquila (19.8%). Ver Economist Intelligence Unit, 2010, *Honduras: Commerce Report*, June.

⁶⁷ Honduras compara desfavorablemente respecto de la región en todos los indicadores que se refieren al costo efectivo de realizar negocios. En términos del cumplimiento de los contratos, Honduras es el país con más procedimientos administrativos (45, media regional de 37), el tercero en cuanto a tiempo necesario (900 días, media regional de 711) y el quinto en cuanto a costo del cumplimiento de los contratos (35.2% del reclamo original, media regional 30.1%). En comparación, estos valores son de 35, 540 y 26.8 para una economía comparable en cuanto a renta y contexto como es la de Nicaragua. De las nueve categorías que considera “Doing Business” del World Bank (abrir un negocio, construir, emplear, registrar propiedad, obtener crédito, pagar impuestos, comerciar internacionalmente, exigir el cumplimiento de contratos y cerrar un negocio), Honduras se encuentra entre el tercer y quinto puesto más bajo en cuanto a costos en todas excepto las categorías de comercio exterior e impuestos, donde Honduras verifica un desempeño mejor que el de la región. Por otra parte, Honduras compara favorablemente respecto de la región en algunos indicadores relacionados con la parte formal del ambiente de negocios: en particular, Honduras compara favorablemente en cuanto al número de días y procedimientos necesarios para realizar negocios con excepción del cumplimiento de contratos, discutido en el texto. Ver, *Doing Business 2010*, Latin America, World Bank.

⁶⁸ Esto es mucho más severo para las pequeñas empresas. La falta de acceso al crédito es el problema principal para el 30% de las pequeñas y medianas empresas (con menos de 20 empleados). En contraste, para las medianas y grandes el desafío principal era la corrupción. Ver “Enterprise Survey 2006”, World Bank.

⁶⁹ Ver “Enterprise Survey 2006”, World Bank.

⁷⁰ Ver Gráfico 1.55

⁷¹ Por ejemplo, el 60% del lucrativo negocio de la generación de energía se encuentra en poder de dos familias, cuyos negocios tienen ramificaciones en otros sectores de la economía (banca, importación de alimentos, telecomunicaciones y agroindustria entre otras). Otros tres importantes grupos empresariales tienen intereses en la banca (Banco de Occidente y Banco Atlántida) y en diversos sectores productivos de la economía (azucareras, ganaderas, aceiteras, constructoras, medios de comunicación) estando incluso asociados en algunos negocios (cementera, banca, medios de comunicación). Las principales figuras de estos grupos han ejercido cargos públicos. Ver Meza, Víctor, Salomón, Leticia, Romero, Ramón, Torres Calderón, Manuel y Illescas Oliva, Jorge, 2007, *Honduras Poderes Fácticos y Sistema Político*, Centro de Documentación de Honduras CEDOH.

⁷² World Bank, “Honduras, Power Sector Issues and Options”, Washington, DC, Julio 2007.

⁷³ Cita proveniente de World Bank, 2005, *Private solutions for infrastructure in Honduras* , p. 70. La creación de un fondo vial, financiado con un impuesto a los combustibles fósiles, intentó corregir esta situación. Sin embargo, se estima que el fondo vial no resulta suficiente para cubrir los costos estimados de mantenimiento y, además, no ha recibido el total de las transferencias que le corresponden por ley. En el caso de carreteras, se verificaron sobrecostos relacionados con la falta de competitividad en las licitaciones de mantenimiento y los altos costos de supervisión. *Ibid.* p.71. Estas prácticas también han sido señaladas

en un reciente informe de auditoría del Tribunal de Cuentas de Honduras, donde se indicó que “Resulta injustificable que en la actualidad exista en SOPTRAVI la reiterada costumbre de aprobar modificaciones de contratos por ampliación de plazos, principalmente en proyectos carreteros; este comportamiento en la mayoría de los casos ha conducido a que los proyectos se concluyan a costos sustancialmente más altos, muy distantes de los costos originalmente previstos. A primera vista se puede observar una deficiente planificación y/o revisión de los procesos de licitación.” TSC, Informe de Auditoría de Obras Públicas, N° 03/2010-DASP. Sobre la cuestión de la supervisión ver World Bank, 2007, *Honduras: Public Expenditure Review*, párrafo 7.26.

⁷⁴ Si bien el régimen de la maquila fue implementado legalmente en 1990, no fue sino hasta fines de esa década que ésta comenzó a ser económicamente relevante.

⁷⁵ Por ejemplo, en China se tiene los costos laborales en dólares son de 0.88 USD/hora (*vis-a-vis* 1.48 USD/hora en Honduras). Asimismo, la electricidad cuesta tan sólo la mitad en China (0.0507 vs. 0.1172 US\$/KWh). Ver Granados, Jaime et al., 2007, “Honduras: Desafíos de la inserción en la economía internacional”, INTAL, Documento de Trabajo 31.

⁷⁶ Otros rubros como la fabricación de arneses y piezas para automóviles han crecido, dando cuenta de 11% de la actividad maquiladora en 2008. La ventaja de Honduras es su cercanía a EEUU, que le permitiría cubrir la porción más volátil de la demanda norteamericana bajo esquemas just-in-time, aprovechando las facilidades logísticas centradas en Puerto Cortés. Sin embargo, el modelo de la maquila se basa en un esquema de bajos costos salariales y bajo valor agregado. Asimismo, dado que posee un esquema de producción aislada, reduce su potencial para generar innovación o externalidades productivas. Finalmente, los beneficios otorgados bajo sistemas de zonas libres de exportación (donde reside la maquila) están basados en ciertas exoneraciones fiscales que la OMC considera subsidios a la exportación, a ser eliminados desde 2015. Ver IQOM, Marzo 2009. “Análisis del impacto del CAFTA-DR: El caso de Honduras”, preparado para BID/INT. Ver BID/INT, 2009. “Honduras: Nota Sectorial sobre Comercio e Integración”

⁷⁷ Según la OMC, no pueden existir incentivos (fiscales o de otra índole) destinados a promover las exportaciones, a los que se considera como una distorsión al comercio internacional ya que crean diferencias de trato entre las empresas que se dedican a exportar y las que no lo hacen. Lo que sí se puede introducir, para generar atractivos de inversión, son estímulos en función de los encadenamientos productivos que generen inversiones en investigación, desarrollo y capacitación, la zona en que se ubiquen y otros criterios que puedan aplicarse sin distinción del destino final de los productos o servicios. Ver Bid, Nota Sectorial de Comercio Internacional e ICEFI, 2007, *La Política Fiscal en la encrucijada. El caso de América Central*.

⁷⁸ Ver Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, Nota Sectorial Sobre Comercio e Integración, Octubre.

⁷⁹ Se trata de turistas de Centroamérica (50%) y Norteamérica (38%). Aunque el mercado, especialmente el de los cruceros, se ha venido incrementando, el gasto promedio se encuentra estancado. Ver Instituto Hondureño de Turismo, Boletín de Estadísticas Turísticas 2004-2008, Tegucigalpa, 2009.

⁸⁰ Los cruceristas pasaron del 38 al 43% de los visitantes totales entre 2004 y 2008. Sin embargo, el gasto promedio por estadía se mantuvo en torno a los 650 dólares, o 50 dólares por día. Ver Compendio Estadístico, 2009, IHT, Honduras.

⁸¹ La figura de pobreza utilizada (66% de pobreza y 45% de pobreza extrema) corresponde al *headcount* (proporción de personas pobres) calculado por el INE de acuerdo a la línea de pobreza nacional y correspondiente a la pobreza total (es decir, extrema y relativa). No existe un único indicador para medir la pobreza ya que el cálculo de la misma depende de una serie de supuestos aplicados sobre la encuesta de hogares (e.g. ingresos imputados) o la línea de pobreza. Estos supuestos resultan aún más cruciales para países en donde gran parte de la población se encuentra cercana a la línea de pobreza; pequeñas diferencias en el cálculo de la línea de pobreza conllevan variaciones sustantivas en la proporción de pobres. Otras formas de calcular la línea de pobreza es en términos de una medida internacional (1.25, 2.5 o 4 USD PPP) o también en términos relativos (50% del ingreso mediano de los hogares). Dados que todas las líneas de

Notas finales (cont.)

pobreza tienen supuestos, es conveniente considerar los indicadores en su conjunto a la hora de extraer conclusiones sobre cambios en los niveles de pobreza (ver siguiente nota al pie). Adicionalmente, se debe tener en cuenta que todas estas medidas son estimaciones y, por tanto, tienen un margen de error muestral. Como regla práctica aproximada, no deberían interpretarse diferencias menores a medio punto porcentual como estadísticamente diferentes.

⁸² Nuevamente, estos datos deben interpretarse con cautela. Como se explicó anteriormente, toda medida de pobreza se construye en base a supuestos de la línea de pobreza más o menos plausibles. A estas dificultades técnicas se suman, en el caso hondureño, diversos cuestionamientos en cuanto a la metodología empleada por el Instituto de Estadísticas (INE) para los cálculos oficiales de pobreza (p.e. Diaz Burdett, Mauricio, n.d., “Diez Consideraciones Técnicas sobre el Cálculo de la Medición de Pobreza”). Incluso se ha llegado a hablar directamente de “manipulaciones metodológicas” (FOSDEH, 2008, *Balance Crítico de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza*”, Tegucigalpa). Sin embargo, una consultoría del Banco Mundial de 2008 encontró que no existen “sesgos en direcciones específicas” en cuanto al cálculo de la pobreza del INE aunque advirtió que “la metodología utilizada tiene serias limitaciones”. Entre ellas se destaca la falta de un manual técnico que describa detalladamente la metodología (Ver Sobrado, Carlos e Irene Clavijo (2008), “Informe Sobre Revisión de la Medición de la Pobreza en Honduras”, Unidad de Pobreza y Género de América Latina, Banco Mundial). Para estimar el cambio de la pobreza se ha elegido el valor mediano de cambio de 4 *headcounts* de pobreza entre 2001, 2006 y 2009. Las medidas de pobreza son: (1) pobreza extrema de los individuos utilizando la línea de pobreza nacional INE 2011; (2) pobreza de acuerdo al criterio 2,5 USD PPP por día; (3) de acuerdo al criterio 4 USD PPP por día; y (4) pobreza de acuerdo al criterio de individuos en hogares que perciben menos de 50% del ingreso mediano (pobreza relativa). Los valores del cambio entre 2001 y 2006 fueron de -4.05%, -7.87%, -6.85% y -2.54% respectivamente. Mientras tanto, para el periodo 2006-2010, los valores fueron -3.97%, 5.46%, 2.17%, 5.08%. Ver Gráfico 1.50.

⁸³ Los 20 municipios más pobres del país tienen una incidencia de pobreza extrema del orden del 90%, y 16 de ellos se ubican en el departamento de Lempira. Mientras tanto, de los 20 municipios con menor pobreza, 16 se encuentran en los departamentos de Francisco Morazán (Tegucigalpa), Cortés (San Pedro Sula) e Islas de la Bahía. La incidencia de la pobreza extrema entre ellos varía en el orden del 35 al 45%. Todos estos datos provienen del último mapa de pobreza a nivel municipal de 2004, ver Marcos Robles, 2004, *Estimación de Indicadores de Pobreza y Desigualdad a Nivel Municipal en Honduras*, BID/MECOVI, INE-Honduras. Los departamentos de Lempira, Intibucá, La Paz, Santa Bárbara, Choluteca y Copán tienen más del 80% de población pobre. Los datos de pobreza regional reportados en este párrafo provienen del último análisis de la pobreza representativo a nivel municipal, Marcos Robles, 2004, *Op. Cit.* Estas cifras difieren ligeramente de las cifras de pobreza oficial así como las calculadas por el Banco Mundial (World Development Indicators) y que se reportan en otras partes de este documento y, por tanto, no son directamente comparables a las cifras de pobreza oficiales basadas en *headcount*. En contraste, los departamentos más urbanos de Cortés, Francisco Morazán e Islas de la Bahía tienen niveles de pobreza de un 60%. En los 7 departamentos más desarrollados sólo el 2.2% de la población se auto-identificó dentro de algún grupo indígena en 2001 (esa cifra se eleva hasta el 15.6% para el resto de los departamentos). Similarmente, casi el 60% de la población es urbana en estos departamentos (mientras que sólo el 22% lo es en el resto). Finalmente, utilizando los datos de pobreza disponibles a nivel departamento surge que estos valores alcanzaban el 68% en los 7 departamentos más desarrollados (siendo de 82% en el resto). Estos datos de pobreza difieren levemente con los reportados por fuentes nacionales, correspondiendo a un estudio de pobreza y desigualdad a nivel municipal de 2004 (Marcos Robles, 2004, *Estimación de Indicadores de Pobreza y Desigualdad a Nivel Municipal en Honduras*, BID/MECOVI, INE-Honduras).

⁸⁴ Este hecho fue explotado para estudiar el impacto de la crisis de los precios del Café en la pobreza en Honduras y los efectos del PRAF para mitigarla. Ver Olinto, Pedro, “Coping with the Coffee Crisis in Central America, The Role of Social Safety Nets in Honduras”, World Bank.

⁸⁵ Ver Gráfico 1.44

Notas finales (cont.)

⁸⁶ La medida disponible de calidad de los maestros es el porcentaje de maestros entrenados. Con 61% de maestros entrenados Honduras ocupa el lugar más bajo en Centroamérica.

⁸⁷ Arcia, Gustavo, 2010, *Op. Cit.*

⁸⁸ De acuerdo a los datos del Censo Escolar de 2000, el 81% de las escuelas del país tenían menos de 6 maestros. El 62.1% de las escuelas del país tenían de 3 a 6 grados en una sola aula (World Bank, 2004, Project Performance Assessment Report, Honduras, Rural Primary Education Management Project (LN. 2804), June 14). La estrategia de escuelas multigrados se promueve bajo el supuesto de que incrementa los resultados educativos (World Bank, 2005, *Central American Education Strategy, An Agenda for Action*) en Honduras no se ha verificado una mejora en los rendimientos escolares.

⁸⁹ Un síntoma de esta debilidad es la rotación de 5 Ministros de Salud durante el periodo 2006-2008.

⁹⁰ En cuanto a mortalidad de niños menores de 5 años, los avances de Honduras han sido limitados en relación a países de la región como El Salvador o Nicaragua.

⁹¹ Mientras que 90% de las mujeres son asistidas por profesionales médicos en áreas urbanas, sólo el 50% lo hace en áreas rurales. La reducción de la mortalidad materna durante los 90 estuvo relacionada con el mayor número de partos atendidos por profesionales especializados (Ver Koblinsky, Marjorie A. (Ed.), 2003, *Reducing Maternal Mortality, Learning from Bolivia, China, Egypt, Honduras, Indonesia, Jamaica, and Zimbabwe*, Health, Nutrition and Population Series, 2003). Si bien no hay datos precisos de mortalidad materna, la encuesta de salud de 2005-2006 reveló que el 67% de los partos son tratados por personal especializado (World Bank, 2009, *Institutional Governance Review*). Los modelos de mortalidad materna (WDI, World Bank) reflejan la reducción de la mortalidad que alcanzó 110 por cada 100,000 nacimientos vivos en 2008, una significativa reducción de 50 puntos respecto a la medición de 2000. Sin embargo, sigue estando en el quinto puesto más alto de la región (luego de Haití, Guyana, Bolivia y Ecuador) y junto a El Salvador. Asimismo, la mortalidad materna afectaba desproporcionalmente a zonas rurales (Ver Banco Inter-Americano de Desarrollo, 2005, "Honduras, Mejoramiento del Nivel de Salud, Préstamo en función de Resultados, HO-L1002, Propuesta de Préstamo".)

⁹² Honduras es el país de la región con la prevalencia más alta de infección por VIH (prev. Máxima de 1.6% en 2003). Esta afecta especialmente a trabajadores comerciales del sexo, personas en cárceles y la población afrodescendiente garífuna (etnia afro-caribeña sobre la costa atlántica). Asimismo, la interacción del SIDA con la tuberculosis ya es un problema sanitario importante. Ver Banco Mundial (2006). "Reduciendo la vulnerabilidad al VIH/SIDA en Centroamérica Honduras: Situación del VIH/SIDA y Respuesta a la Epidemia"

⁹³ Un artículo publicado en 2010, pero basado en datos para 1990-2006, cita a Honduras como uno de los casos más exitosos del mundo en la consecución de los Objetivos del Milenio (ODM) (Leo, Benjamin and Bartheimer, Julia, 2010, "Who Are the MDG Trailblazers? A New MDG Progress Index", WP 222, Center for Global Development). En contraste, OVE halla que Honduras no sólo no ha tenido un desempeño estelar, sino que no ha superado el promedio regional. Esto es consistente con otros análisis técnicos que concluyen que Honduras se desempeñó por debajo de la región. (Ver, por ejemplo, Bussolo, Maurizio y Medvedev, Denis, 2006, "Millennium Development Goals for Honduras: Current Achievements and Forthcoming Challenges", paper presentado en la conferencia GTAP, Addis Ababa, Etiopía, Junio.)

OVE encontró dificultades metodológicas en la publicación: (i) se construye un índice ad-hoc para sintetizar la evolución de los diferentes ámbitos cubiertos por los ODM; pero su composición resulta arbitraria; (Ver, por ejemplo, Bussolo, Maurizio y Medvedev, Denis, 2006, "Millennium Development Goals for Honduras: Current Achievements and Forthcoming Challenges", paper presentado en la conferencia GTAP, Addis Ababa, Etiopía, Junio.) (ii) Honduras es beneficiada por un alto peso relativo de objetivos que por su estado inicial de avance le resultarían menos difíciles de cumplir (por ejemplo, igualdad de género en escolarización primaria); (iii) la línea de base (1990) corresponde a un periodo de crisis y el punto final corresponde a uno de auge en Honduras(2006), lo que sobredimensiona su progreso; (iv) la muestra compara países de desigual nivel de desarrollo, suponiendo linealidad que no está sustentada con la

Notas finales (cont.)

evidencia. (Sobre este punto, ver Easterly, 2009, “How the Millenium Development Goals are Unfair to Africa”, *World Development*, Vol. 37, No. 1, pp. 26-35.). Para un análisis detallado, ver Anexos.

⁹⁴ El gasto del gobierno en servicios sociales (Educación, Salud y Protección Social) pasó del 6 al 10.7% del PIB entre 1998 y 2005 aunque la mayor parte de la variación es explicada por el mayor gasto en educación (3.6 a 7.2% del PIB). World Bank, 2007, *Honduras, Public Expenditure Review*, Vol II, p.18. Los datos de pobreza provienen de World Bank, WDI. Incluso cuando estos datos de pobreza son incompletos y están disponibles para pocos años, la mayoría indica que prácticamente no ha habido avances en la erradicación de la pobreza durante el periodo 2000-2005. Se utiliza el *headcount* de acuerdo a la línea de pobreza nacional ya que es la única medida disponible en las 2 fechas; esta bajó tan solo del 52.5% al 50% entre 1999 y 2004 según los datos oficiales del Banco Mundial. No hay datos posteriores de la misma fuente. Países comparables como El Salvador o Guatemala lograron mejoras de 8 y 4 puntos respectivamente; sin requerir incrementos similares del gasto. La conclusión no se altera si se utilizan otras medidas de pobreza: El *poverty gap* a 1.25 y 2 USD PPP permite comparar 2003 con 2006 produciendo conclusiones similares e incluso un ligero incremento en la pobreza. Los patrones son similares tanto si se mira la pobreza urbana (28.6% a 29.6%) y la pobreza rural (71.2% a 70.4%). Por otra parte, fuentes nacionales (INE) muestran una evolución incluso menos optimista durante este periodo. Tanto la pobreza como la pobreza extrema no mostraron variaciones sustantivas; la primera descendiendo levemente del 70% al 69.7%, mientras que la segunda incluso reflejando un leve incremento (del 50.2% al 50.8%). Vale resaltar que las fuentes nacionales y las estadísticas calculadas en base estas por CEDLAS/Banco Mundial para el periodo, muestran un drástico salto en la pobreza en el periodo 2005-2006.

⁹⁵ Estimaciones del BID y Banco Mundial: la medición de la eficiencia en el gasto social se realiza midiendo la distancia a la frontera de posibilidades de producción. Es decir, la capacidad de generar *outputs* en función de los *inputs* de la función de producción. Ver Roberto Machado, n.d., “Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en los países centroamericanos y la República Dominicana”, Banco Interamericano de Desarrollo, *mimeo*. En ese informe se concluye que Honduras “muestra el desempeño más insatisfactorio de los 19 países, con la excepción de Paraguay. [...] Los aspectos más débiles en el desempeño del sector público son los relacionados con las áreas sociales, ocupando el puesto 16 [de 19] en las áreas de pobreza, educación y salud. [...] El aspecto donde se observa un mejor desempeño del sector público hondureño es el de estabilidad macroeconómica, donde ocupa el octavo lugar...” p. 11 El Banco Mundial tiene un estudio únicamente sobre el sector salud y educación utilizando una técnica y resultados similares. (Ver World Bank, 2007, *Honduras, Public Expenditure Review*, Vol. II, Anexo A). Ver Gráficos 1.39, 1.40 y 1.41.

⁹⁶ Ver World Bank, 2007, *Honduras, Public Expenditure Review*, Vol. II., párrafo 3.26. Honduras no solo tiene uno de los ratios más altos de gasto público en la región, sino que éste se vuelve aún más conspicuo cuando se ajusta el tamaño del sector público por el PIB per cápita. Se concluye que “the public wage bill in Honduras is unusually large”. Ver Gráfico 1.42.

⁹⁷ World Bank, 2007, *Honduras, Public Expenditure Review*, Vol. II, párrafos 6.67- 6.69 discuten las deficiencias del sistema de adquisiciones de medicamentos.

⁹⁸ Por ejemplo, si bien la educación primaria favorece mayoritariamente a los más pobres, la educación universitaria beneficia casi exclusivamente a los más ricos. Otro ejemplo es el gasto social en subsidios eléctricos, que resulta regresivo porque se requiere un cierto nivel mínimo de ingreso para acceder al sistema. Asimismo, los subsidios implícitos del sistema de seguridad social están sesgados hacia los quintiles de más poder adquisitivo. Sólo el PRAF - y otros programas sociales menores como la merienda escolar - están mejor focalizados hacia los pobres. Para el PRAF se estima que el 80% del gasto se destina al 40% de hogares más pobres. Los datos provienen de Gillingham, Robert, David Newhouse and Irene Yackovlev (2008), “The Distributional Effects of Fiscal Policy in Honduras”, IMF Working Paper, No. 168, Washington, DC

⁹⁹ IMF, Honduras: Request for a Stand-By Arrangement, IMF Country Report 10/322, Octubre 2010, p. 11. Traducción realizada por OVE.

Notas finales (cont.)

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 49-51. Ver también la Tabla 1.4 en los Anexos, donde el Gobierno propone una matriz de políticas futuras (Fuente: República de Honduras, Secretaría de Finanzas, *Comentarios a Evaluación del Programa de País, 2007-2010*, OVE, Mayo, 2011).

¹⁰¹ *Ibid.* p. 10 and FMI, Staff Report for the 2010 Article IV Consultation y EUI, Country Report, June 2010. Se anticipa que la economía hondureña crecerá moderadamente en 2010 (2% a 2.75%) y la cuenta corriente volverá a ser deficitaria en el periodo 2010-2011. La recuperación sería alimentada por el crecimiento económico en los EEUU, el cual probablemente impacte positivamente en las exportaciones, la inversión y las remesas.

¹⁰² En su revisión anual de artículo IV, el FMI ha hecho un llamamiento a contener el gasto y limitar el impacto de la deuda flotante generada en el período de transición, que combina plazos cortos con altas tasas de interés. La deuda flotante total asciende a 12,725.5 millones de Lempiras. Los principales componentes de la misma son: salarios (30.5%), bienes y servicios (22.3%), transferencias (13.4%) e inversión directa (10%). Fuente: República de Honduras, Secretaría de Finanzas. “La deuda flotante y su financiamiento: Nota técnica”, 13 de Mayo de 2010.

¹⁰³ Si bien no hay datos precisos sobre emigración en Honduras, se estima que el equivalente al 10% de la población es emigrante. Una gran proporción de esta migración se dirigió hacia EEUU (94%) y lo hizo en un período relativamente corto de tiempo después del Huracán Mitch en 1998.¹⁰³ Por otra parte, existe evidencia empírica en la literatura en el sentido que las remesas se reducen con el número de años desde la emigración.¹⁰³ En tal sentido, en la medida que el stock de emigrantes está determinado por migraciones que ocurrieron hace más de 10 años, es probable seguir observando una tendencia decreciente de las remesas. De acuerdo al informe del Banco Central De Honduras, “Consideraciones sobre las remesas familiares enviadas a Honduras” de Marzo de 2007, se señala que el inmigrante promedio tiene entre 10 (encuesta INE) y 15 (encuesta BCH) años de vivir en EEUU.

Ver Endo, Isaku *et al.*, 2009, “The U.S.-Honduran Remittance Corridor, Acting on Opportunities to Increase Financial Inclusion and Foster Development of a Transnational Economy”, WB Working Paper No. 177. Uno de estos canales se materializa en la demanda de emigrantes residentes en los EEUU por bienes producidos en el lugar de origen (“productos nostálgicos”). De igual manera, la provisión de facilidades a la inversión de emigrantes que retornan a los lugares de origen con la idea de desarrollar negocios utilizando sus ahorros se constituye como un canal promisorio de desarrollo, especialmente para áreas rurales. Estas facilidades pueden estar referidas a sistemas de provisión de información local como niveles de precios, competencia, deseos insatisfechos susceptibles de potenciar u oportunidades de inversión. Otra forma de atraer la inversión de emigrantes puede estar referida a incentivos tributarios como liberación de aranceles por los bienes que traiga consigo el emigrante que retorna o exoneraciones temporales de impuestos ligadas a los niveles de inversión inicial. Finalmente, se puede potenciar la afluencia de remesas para direccionarlas hacia actividades productivas. Por ejemplo, se señala que en La Esperanza (Intibucá), el 11% de los negocios está financiado con remesas de emigrantes. Además de estos usos, las remesas podrían ser canalizadas a los sectores productivos a través del sistema financiero. El impacto sobre el desarrollo podría ser altamente significativo dado que la mayor parte de la emigración proviene de las zonas rurales pobres.

¹⁰⁴ El gobierno ha dado algunos pasos para garantizar la provisión de energía ante el renovado crecimiento económico. Por lo pronto, el gobierno decidió licitar 250MW de generación limpia, y renovar PPAs que se han ido venciendo. Otra opción que se discute hace tiempo es la de la central hidroeléctrica de Patuca. Con una capacidad estimada de 700MW, esta central representaría un incremento de casi el 50% de la capacidad instalada. Asimismo, podría contribuir a integrar la zona de la Mosquitia al resto del territorio nacional y proveer divisas en forma de exportaciones de electricidad. En contra del proyecto se encuentran los costos ambientales vinculados con el embalsamiento artificial en una zona de reserva protegida. Para más detalles ver el estudio del sector eléctrico del Banco Mundial citado anteriormente.

Notas finales (cont.)

¹⁰⁵ En tanto, la inseguridad es una preocupación mayor ya que las tasas de homicidio han alcanzado, en algunas zonas valores similares a los de regiones en guerra civil: específicamente, algunas aéreas en San Pedro Sula. Lomborg, Bjorn, *op. cit.*, p. 628.

¹⁰⁶ Asesoramiento en cuanto a estándares, certificaciones y procedimientos administrativos. Ver IQOM, Marzo 2009. “Análisis del impacto del CAFTA-DR: El caso de Honduras”, preparado para BID/INT.

¹⁰⁷ En 2005 se actualizó la programación regional para Centro-América (GN-2126-5) debido a que dos importantes eventos profundizaron el proceso de integración regional: (a) La firma del tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica-República Dominicana, y (ii) Consolidación del Plan Puebla Panamá. La actualización previa había cubierto el periodo entre Junio de 2001 y Octubre de 2003.

¹⁰⁸ El ámbito de acción de “clima de inversión” se dirigía a *apoyar el fortalecimiento del marco macroeconómico buscando promover un ambiente macroeconómico estable y propicio para la atracción de inversiones*. En este marco, el Banco buscaría: (i) apoyar aumentos en la eficiencia de la gestión financiera pública; y (ii) apoyar la reforma fiscal.

¹⁰⁹ Al respecto, se identificaron como posibles riesgos la desaceleración de la economía estadounidense, y el empeoramiento de la situación fiscal, producto de presiones salariales y un mayor déficit de las empresas públicas.

¹¹⁰ Para un análisis de la previsión del programa, ver sección C del capítulo 2.

¹¹¹ Sobre la amplitud de los consensos generados, en su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el Ministro de Relaciones Exteriores de Honduras destacó refiriéndose a la ERP que “Además de definir el plan de reconstrucción nacional para superar los daños sin precedentes provocados por el huracán Mitch hace tres años, el Gobierno del Presidente Carlos Flores, en una de las más amplias consultas llevadas a cabo en nuestra historia republicana, adoptó con el pueblo, la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, la cual tiene una proyección de quince años. Es la primera vez que en mi país se adopta un plan de esta naturaleza, bajo un consenso nacional.” [Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Honduras ante la Asamblea General de Naciones Unidas, Noviembre, 2001](#). De manera similar, el Fondo Monetario Internacional destacó la naturaleza participativa lo cual, sostenía el Fondo, generaba una apropiación nacional que era instrumental a la sostenibilidad de largo plazo. IMF, Honduras Poverty Reduction Paper, August, 2001.

¹¹² Fuente: Documento Estratégico Sectorial G-16 – Mesa de Efectividad de la Ayuda, “El proceso de Efectividad de la Cooperación en Honduras”. Cabe mencionarse, que los mismos donantes han otorgaron flexibilidades para el uso de recursos en actividades no previstas.

¹¹³ Además se especifican dos *Planes de Nación (2010-2022 y 2022-2034)* donde se detallan indicadores y metas.

¹¹⁴ La Visión de País busca además ser un marco para coordinar efectivamente la cooperación de los donantes. Para tales efectos, se creó la Secretaria de Planificación y Cooperación Externa.

¹¹⁵ Corresponde a las operaciones aprobadas en el periodo de evaluación (2007-2010), así como aquellos aprobados previamente pero que desembolsaron más del 50% de sus recursos durante el periodo.

¹¹⁶ Ver Tabla 2.3 Flujos Financieros de Cartera por Sectores en Anexos

¹¹⁷ En el Apéndice 4 de la sección Anexos, se presenta un ejercicio ilustrativo de cómo hubiesen variado las asignaciones sectoriales considerando las variables mencionadas.

¹¹⁸ Debe resaltarse, sin embargo, que los proyectos de infraestructura suelen involucrar montos más altos, lo que contribuye a exacerbar el peso de la infraestructura. En cualquier caso, los montos aprobados son también una indicación de la importancia dada a un determinado sector.

¹¹⁹ De acuerdo al gobierno, la crisis internacional y la disminución del crecimiento económico redujeron la recaudación de impuestos, lo que motivó hacer un uso más activo de recursos para apoyo presupuestario. Ver: Comentario a Evaluación Programa País: Honduras 2007-2010 (Gobierno de Honduras)

¹²⁰ Párrafo 4.1 Estrategia de País con Honduras.

¹²¹ La cartera bajo evaluación incluye no sólo las aprobaciones del ciclo 2007-2010, sino operaciones previas cuya ejecución recayó mayoritariamente (más del 50% de los montos) durante este periodo de

Notas finales (cont.)

evaluación. La compleja variedad de instrumentos se ve reflejada por ejemplo en el PDL de Salud que ha experimentado demoras en la ejecución asociadas a dificultades en la justificación de gastos elegibles. Este tipo de instrumentos utiliza los sistemas nacionales para la rendición de cuentas. (Para un análisis de este y otros instrumentos utilizados por el Banco, ver Proposal to Reform the Bank's Sovereign Guaranteed Lending Instruments and the Emergency Lending Category. Revised version – GN-2564-1) Otros ejemplos es el programa Multi-fase Manejo de Recursos Naturales de Cuencas Prioritaria (HO0179) que si bien cumplió los indicadores de activación de la segunda fase, el diseño del programa no incluyó mecanismos de transición entre las fases que asegurara la sustentabilidad de las inversiones realizadas y de los beneficios. Para un mayor detalle de estos programas, ver Capítulo 4.

¹²² No se incluyó en la cartera una Facilidad para preparación y ejecución de proyectos (PEF) por US\$ 1.5 millones y siete pequeños proyectos (SP) por US\$ 4.4 millones.

¹²³ La Estrategia además consideraba la importancia de impulsar la acción del Banco en el sector privado. Al respecto, la Estrategia destaca como lección aprendida que *“se necesita un accionar más sistemático y agresivo para apoyar a los distintos segmentos del sector privado en el país. Dada la escala, el tipo de mercado y los riesgos, es necesario realizar mayores esfuerzos en actividades de originación”*. En este contexto se contemplaba el accionar de las ventanillas privadas del Banco principalmente para apoyar la intermediación financiera, y el acceso a créditos y servicios de desarrollo empresarial para MiPyMes.

¹²⁴ Programa de Apoyo a la Reforma Fiscal (HO-L1030) por US\$45,8 millones y Fortalecimiento de la Red de Seguridad Financiera y Mejora Acceso Financiamiento (HO-L1065) por US\$40 millones.

¹²⁵ Esto correspondió a deuda contraída antes de Diciembre de 2004

¹²⁶ El Banco disminuyó su participación en la deuda total del País de 31% en 2005 a 18% en 2009.

¹²⁷ El Banco Mundial también disminuyó su participación en la deuda total del País de 30% en 2005 a 20% en 2009.

¹²⁸ En 2009, Venezuela y el sector privado pasaron a representar respectivamente el 7% y 5% de la deuda total del País.

¹²⁹ A diferencia de OVE, el juicio de la Administración sobre la coordinación con el resto de cooperantes es distinta. Según la Administración si bien no se tuvo oportunidad de dar cumplimiento de la agenda de París y de Accra, la coordinación - en un contexto de crisis política - fue efectiva en la práctica y decisiva para evitar problemas aún mayores.

¹³⁰ Para un detalle de los participantes en cada una de las mesas, ver Tabla 2.5.

¹³¹ En términos de ejecución, *“los sectores con mayor porcentaje de inversión y mayor participación en la ejecución financiera (mayor a 10%) han sido Educación, Salud, Saneamiento Básico, Transporte y Fortalecimiento Institucional. En un segundo nivel (entre 5% y 10%) están los sectores agrícola y de medioambiente. En un tercer nivel se encuentra el resto de los sectores.”*

¹³² (i) Crecimiento económico equitativo para la generación de empleo; (ii) gobernanza a través de la modernización del Estado y participación ciudadana; (iii) protección ambiental y manejo de riesgos; y (iv) desarrollo de capital humano.

¹³³ Debido a las condiciones macroeconómicas del País y a retrasos en la realización de algunas reformas se abandonaron la serie de PRSC (Poverty Reduction Support Credit) originalmente contempladas para los años 2007 y 2008. Los recursos liberados fueron utilizados para hacer un *“scaling-up”* de inversiones en infraestructura, proveer financiamiento adicional para la mitigación de desastres naturales y financiar la continuación de proyectos en caminos y salud, que no habían sido previstos en la CAS.

¹³⁴ Resumen de deuda externa total a Diciembre de 2010, Banco Central de Honduras. Este programa contempla proyectos de apoyo a la generación de empleos, de protección social, y de emergencia.

¹³⁵ Informe de Consultoría, Estado de Coordinación de la Cooperación Internacional (25 de Febrero de 2010).

¹³⁶ Los otros países con similar asignación predefinida de fondos en condiciones de mayor concesionalidad son Nicaragua, Guyana, y Bolivia.

Notas finales (cont.)

¹³⁷ El criterio fundamental para determinar el grado de “blend” entre CO y FOE estaba relacionado con la sostenibilidad de la deuda, es decir, la probabilidad de que el país beneficiario incurriera en dificultades para el servicio de la deuda. Los países con mayor dificultad recibirían un “blend” con una mayor proporción de recursos FOE. En ese contexto, Honduras y Bolivia fueron identificados como un países con menor riesgo de deuda, por lo cual sus “blend” fueron establecido en 30% FOE. La proporción ascendió a 50% en el caso de Guyana y Nicaragua mientras que Haití fue excluido ya que solo recibió ayuda no reembolsable durante el periodo.

¹³⁸ Para un mayor detalle de la evolución de los sistemas de asignación de FOE, ver Anexo 2. El incremento del costo no debería ser subestimado. Para ser considerados préstamos concesionales de acuerdo a la clasificación del FMI, se necesita una concesión de 35% respecto de los intereses comerciales que publica la OECD. De acuerdo a los cálculos de la administración, el “blend” 30/70 tiene un grado de concesionalidad de 35.4% (100% FSO tiene una concesionalidad del 89.3% y 100% OC una concesionalidad de 12.3%). Ver “Fund for Special Operations. Allocations for 2009-2010”, GN-2442-16 p.6. Esta distinción no es trivial ya que Honduras se encuentra limitada para contraer deuda no concesional por el reciente acuerdo SBA con el Fondo Monetario Internacional. Para un mayor detalle de la evolución de los sistemas de asignación de FOE,

¹³⁹ Programa de Préstamos con el Sector Público 2007-2009 e Inventario. (Estrategia de País con Honduras)

¹⁴⁰ Financiamiento compuesto por 30% de recursos FOE y 70% de Capital Ordinario. Desde 2009 se procedió a aplicar una fórmula de asignación de acuerdo con el sistema mejorado basado en el desempeño (GN-2442).

¹⁴¹ Se contemplaba una variación de +/-5% en las asignaciones FOE, correspondientes a un escenario bajo de US\$112,6 millones anuales y un escenario alto de US\$124,6 millones anuales.

¹⁴² Fondo para operaciones especiales – Asignaciones para el periodo 2007-2010 (GN-2442-16). Debido a esta razón se solicitó un incremento suplementario de las asignaciones FOE para el bienio, el cual fue subsiguientemente aprobado (GN-2442-20)

¹⁴³ Corresponden a préstamos del sector público. Considerando el total de aprobaciones, en 2007 se aprobaron US\$111,3 millones y en 2008 US\$120,5 millones.

¹⁴⁴ Esencialmente por el Programa Vial del Corredor Agrícola Tegucigalpa - Puerto Castilla (HO-L1033) por US\$50 millones.

¹⁴⁵ Se han producido una serie de cambios recientes en cuanto a la política de asignación del FOE. Por un lado, se han introducido cambios en la política de traspasos o *carry-overs* dentro de un período de asignaciones FOE. A sugerencia de la administración, el directorio adoptó la recomendación del documento GN-2442-34 para eliminar la restricción dentro de un mismo periodo aunque se mantiene la restricción entre periodos bianuales de programación. Asimismo, en el marco de la revisión del Nuevo Marco de Financiamiento (GN-2494-6) se está evaluando la posibilidad de incrementar el porcentaje de PBLs dentro de la cartera de FOE a 30% del total aunque, a la fecha, los gobernadores aun no se han expedido sobre esta propuesta.

¹⁴⁶ Anticipación medida como operaciones anticipadas/aprobadas. Previsión medida como operaciones aprobadas/previstas.

¹⁴⁷ Para estos efectos no se consideran las TFFP.

¹⁴⁸ Una posible explicación es que las aprobaciones de 2010 se producen entonces en un escenario imprevisto en la EPHO. Como se mencionó anteriormente “la EPHO preveía una continuación de la fase expansiva del ciclo si se mantenía la dirección de la política económica”.

¹⁴⁹ 13 préstamos de inversión, 4 Préstamos Multi Fase, 2 préstamos al sector privado, 2 PBLs, 1 préstamo suplementario, 1 PDL y 1 GOM.

¹⁵⁰ La fecha de corte para aprobaciones, desembolsos, y cancelaciones es 31 de Diciembre de 2010.

¹⁵¹ Esta situación se debe principalmente al impacto del año 2009 producto de la pausa. Sin considerar este año, se podría afirmar que los flujos netos con el Banco fueron mayoritariamente anti-ciclicos para el País

Notas finales (cont.)

¹⁵² Esta situación se debe principalmente a las nuevas aprobaciones en 2010. A Diciembre de 2009, la cartera por desembolsar había disminuido en un 9% en relación a Diciembre de 2006.

¹⁵³ Cálculos al 31 de Diciembre de 2009. Para un detalle de los tiempos de preparación y ejecución de los préstamos, ver Tabla 3.6 en Anexos.

¹⁵⁴ Los cálculos fueron realizados desde inicios de 2007 a fines de Marzo de 2010.

¹⁵⁵ Para el periodo 2003-2006, el costo promedio por millón aprobado para el Banco fue de US\$3,180. No se dispone de datos de costos para los años 2001 y 2002.

¹⁵⁶ Luego de Surinam, Barbados y Bahamas.

¹⁵⁷ El Gobierno manifestó su compromiso para corregir esta situación con el apoyo del Banco. Ver Gobierno de Honduras, SEFIN, *Comentarios sobre la Evaluación del Programa de País*, Mayo 2011.

¹⁵⁸ El análisis de evaluabilidad fue realizado para una muestra de 31 proyectos aprobados entre 1999 y 2009. Para el análisis se relevaron 222 indicadores de los marcos lógicos de los proyectos.

¹⁵⁹ Los ISDP especifican 19 tipos de problemas. Esos problemas son agrupados en tres categorías.

i) problemas de compromiso incluye: aprobación legislativa, compromiso prestatario/agencia ejecutora; escasez de fondos de contrapartida; oposición política/comunidad y cambios en de política Nacionales. ii) Capacidad institucional incluye: capacidad institucional de la agencia ejecutora; desempeño de consultores; coordinación inter-agencias; desempeño Proveedor/contratista; dificultades en adquisiciones; sobre costos; Auditoría externa calificada; cambios de política de la agencia ejecutora y falta de sistema de seguimiento y evaluación. iii) Problemas de diseño incluye: diseño proyecto/componentes; demoras en el cumplimiento de condiciones contractuales; eficiencia del Banco (demoras en responder); problemas ambientales y cambios en política del Banco.

¹⁶⁰ Durante la pausa, fueron designados especialistas no residentes para revisar y reactivar la cartera. Según la Administración, la supervisión a distancia y misiones ocasionales no resulto suficiente, sino que exigía presencia y acompañamiento diario a los ejecutores. Esta tarea fue cumplida por los analistas de operaciones y consultores de la Representación, con resultados que excedieron los pronósticos más optimistas. Durante 2011, se espera contar con la dotación completa.

¹⁶¹ Para un detalle de las estimaciones y fuentes de datos, ver sección anexos.

¹⁶² Párrafo 3.7, CPE Honduras 2001-2006

¹⁶³ Las opiniones de EFAs consideradas “no favorables” a efectos de esta evaluación incluyen los siguientes tipos: “Qualified”, “Disclaimer”, “Adverse”, “With Observations”

¹⁶⁴ Por ejemplo, el programa de Manejo de Recursos Naturales de Cuencas Prioritarias mantuvo observaciones por 6 años consecutivos.

¹⁶⁵ Por ejemplo, empresas y personas de Honduras representaron 35% del total de sanciones del Banco en 2008. Cálculos a partir de la información reportada en la página web del Banco. <http://www.iadb.org/topics/transparency/IAD/sanctionedfirms.cfm?lang=es&id=tran>

¹⁶⁶ Estas operaciones corresponden a: 5 Préstamos de Inversión Tradicionales por US\$257.75 millones, dos Préstamos Programáticos por US\$85.8 millones, un Préstamo Sin Garantía Soberana por US\$10 millones, 4 proyectos pequeños por US\$2.7 millones, una operación FOMIN por US\$0.5 millones y 15 cooperaciones técnicas no reembolsables por un total de US\$7.06 millones. Para un detalle de las operaciones aprobadas durante el 2010, ver tabla 2.7.

¹⁶⁷ Según el FMI, el Banco asistirá al País en: (i) Revisar la legislación que regula el reclutamiento y selección en la administración pública;¹⁶⁷ (ii) Auditar los atrasos del Gobierno con proveedores; y (iii) Consolidar el sistema de transferencias condicionadas. (Fuente: Honduras: Request for a Stand-By Arrangement and an Arrangement Under Stand-By Credit Facility, October 2010, IMF Country Report N 10/332)

¹⁶⁸ Cumplimiento de las recomendaciones Evaluación de Programa País 2001-2006

Notas finales (cont.)

RECOMENDACIÓN	AVANCE	OBSERVACIONES
El Banco debería colaborar con el país y con sus asociados en el ámbito del desarrollo para afinar su estrategia de reducción de la pobreza, sobre la base de los siguientes elementos: a) Identificación de mecanismos que puedan promover un crecimiento favorable para los pobres; b) Evaluación de la incidencia de todos los programas apoyados con recursos del Banco, particularmente de los que incidan en sectores reales; c) Identificación de mecanismos y políticas que ahienten a los pobres a acumular activos y, en sentido más amplio, a escapar de	LIMITADO	El Banco apoyó al País en el proceso de actualización de su Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en 2006, que buscaba incorporar un nuevo enfoque multidimensional al problema de la pobreza. No obstante, esta versión no fue aprobada oficialmente. En 2010, el País aprobó un nuevo plan de desarrollo: La Vision de País.
El Banco debería seguir poniendo empeño en integrar su programa con el país, haciendo, sobre todo, lo siguiente: a) Incorporar el seguimiento de los indicadores de su estrategia en los sistemas de seguimiento del país y analizar periódicamente con el Gobierno de Honduras los avances que se registren hacia el logro de las metas en materia de indicadores; b). Dejar de lado a las unidades ejecutoras de proyecto como mecanismos de entrega, para basarse en cambio en los ministerios sectoriales o las entidades del país a fin de llevar adelante la gestión de los proyectos, y acelerar el tránsito hacia los programas con enfoque sectorial amplio.	LIMITADO	Los indicadores de la estrategia no fueron incorporados en los sistemas de seguimiento del País. El Banco apoyó con un componente de un proyecto la creación del sistema SIERP, que buscaba dar seguimiento de indicadores de la ERP. No obstante este se encuentra desactualizado desde 2006 y no accesible. Asimismo, el Banco tampoco hizo seguimiento por su cuenta a los 17 indicadores definidos en su estrategia. En cuanto a los mecanismos de gestión de proyectos, el Banco continuó operando bajo un esquema de unidades ejecutoras no integradas a la estructura de los ministerios que disminuyó la vulnerabilidad de la ejecución a los frecuentes cambios de personal en los ministerios, pero que no contribuye al desarrollo institucional.
Para la gestión por resultados es necesario determinar la eficacia de los programas y las políticas del Banco y ello, a su vez, requiere un diseño riguroso de las evaluaciones, así como datos adecuados sobre los resultados. El Banco debe esforzarse más por producir cálculos estimativos del efecto de los proyectos, centrándose en una medición adecuada de los datos de referencia básicos y en la formulación ex ante de estrategias para evaluar la eficacia de los programas. Esto reviste especial pertinencia para los proyectos centrados en los sectores reales, en los que esta práctica no está bien desarrollada.	LIMITADO	El Banco no avanzó en medir la eficacia de su programa en el País. De los 120 objetivos de desarrollo para el período, 94% carecieron de seguimiento posterior. Asimismo, de la cartera evaluada solo dos programas tuvieron medición de su efectividad: El programa Marena y el componente de modalidades educativas flexibles del Programa de Educación Media y Laboral.

¹⁶⁹ En el periodo 2007-2009, los desembolsos del Banco representaron aproximadamente el 1.9% del gasto de capital anual del país. A partir de 2009 los sistemas de seguimiento de proyectos del Banco dejaron de actualizarse en el marco de cambio de la transición de los informes ISDP a "PMR". A la fecha todavía no se ha implementado una migración de los datos del sistema anterior y por lo tanto los indicadores de los ISDP son discontinuos. Además la información cualitativa sobre el progreso de la implementación y lecciones aprendidas en la ejecución de proyectos no estarían siendo actualizados en el nuevo "PMR".

¹⁷⁰ Ver Tablas 4.1, 4.2, 4.3 y 4.4 de la sección de Anexos para un detalle de los avances de los objetivos de desarrollo por sector. El avance del país se estableció en base a la evolución de los indicadores correspondientes a los objetivos de desarrollo propuestos por el Banco (en la Estrategia del País y documentos de préstamos) para cada área. Para aquellos objetivos que no poseían indicadores o no se les realizó seguimiento, se utilizaron indicadores *proxies*, que en general correspondieron a indicadores socioeconómicos correspondientes al periodo 2007-2009 – a menos que no se encontraran disponibles – provenientes de distintas fuentes (Banco Mundial, SEDLAS, *World Economic Forum*, PNUD, Banco Central de Honduras, Secretaría de Finanzas, Empresa Nacional de Energía Eléctrica, Instituto Nacional de Turismo, entre otras fuentes). Un avance los objetivos de desarrollo en cada sector se pue

¹⁷¹ Lo anterior esta explicado en gran parte por la desaceleración del crecimiento económico desde 2007. De lo contrario, esta relación podría haber disminuido durante el periodo de evaluación.

¹⁷² En 2008, el gobierno entró en un acuerdo *stand by* con el FMI que tenía como meta fortalecer la estabilidad macroeconómica a través de una serie de reformas en tres áreas prioritarias: i) *Fiscal consolidation and fiscal reorientation (The overall fiscal deficit will be reduced to 1½ percent of GDP in 2008, from 2¼ in 2007. This is consistent with a stable wage bill, a recovery in priority spending, and a stable debt-to-GDP ratio)*; ii) *Containing inflation and safeguarding external stability. (The monetary program seeks to maintain single digit inflation, bring credit growth to sustainable levels, and build up net international reserves. The program also envisages prudential measures to encourage banks to internalize risks from rapid credit expansion. The existing exchange rate band will be used more actively to help maintain external competitiveness and an adequate level of foreign reserves. iii) Strengthening the energy sector. (In collaboration with the World Bank and the IADB, the program envisages the implementation of a tariff policy that covers operational costs of the electricity company and the clearance of arrears with private generators.)*

¹⁷³ El Programa constaba de tres componentes: (i) Fortalecimiento de la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI); (ii) Fortalecimiento de las áreas del Banco Central de Honduras involucradas en la recopilación, mantenimiento y análisis de estadísticas económicas; y (iii) Apoyo a la

Notas finales (cont.)

implantación del Sistema de Información de la Estrategia de Reducción de Pobreza (SIERP) en la Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial (UNAT).

¹⁷⁴ A Diciembre de 2009, el préstamo restaba por desembolsar 14% de sus recursos. En 2010, terminó de desembolsar la totalidad de sus recursos.

¹⁷⁵ El SIAFI cuenta con subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Recursos Humanos, Administración de Bienes y Soporte para Unidades Ejecutoras de Proyectos (UEPEX). La UEPEX busca facilitar la gestión financiera de préstamos externos y armonizar los requerimientos del BID y del Banco Mundial. Además, se ejecutó una reingeniería de procesos, depuración de bases tributarias, y profesionalización de la DEI (PPMR de Junio de 2009). Asimismo se publicaron estadísticas fiscales, monetarias y financieras de acuerdo al manual del FMI.

¹⁷⁶ A Mayo 2010, la página web del SIERP (www.sierp.gob.hn) se encontraba accesible pero actualizado únicamente hasta el 2006. Sin embargo, a Septiembre del 2010, el sistema se encuentra inaccesible. En 2010, con la aprobación del Plan de Nación y la creación de la Secretaría de Planificación (SEPLAN), se eliminó la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), unidad ejecutora a cargo del componente, por lo que el saldo de recursos de este componente se distribuirá en los otros componentes.

¹⁷⁷ La matriz de reformas de políticas se dividía en seis áreas de acción: (i) Estabilidad Macroeconómica; (ii) Institucionalidad de la Gestión por Resultados; (iii) Ingresos: Administración Tributaria y Aduanera; (iv) Gestión Financiera Pública; (v) Gestión de Adquisiciones; y (vi) Ambiente de Control.

¹⁷⁸ Subsistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Administración de Bienes del Estado.

¹⁷⁹ El programa El programa tiene tres componentes: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) reforma tributaria; y (iii) mejora en los ingresos de las empresas públicas.

¹⁸⁰ El primer tramo fue por US\$22.9 millones. Este PBL estaba previsto en la Estrategia de País y ayudo a que el País pudiese acceder a otros recursos de apoyo presupuestario.

¹⁸¹ Los objetivos específicos del Programa son: (i) consolidar los avances llevados a cabo en el sistema de recaudación de tributos internos e instaurar un sistema de control aduanero ágil y moderno; (ii) consolidar las reformas llevadas a cabo en la administración financiera pública y finalizar la implantación y módulos del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI); (iii) fortalecer la gestión fiscal municipal mejorando la eficiencia de la recaudación y la efectividad del gasto mediante la implantación de un sistema de gestión municipal; y (iv) mejorar e integrar las estadísticas fiscales y macroeconómicas del Banco Central de Honduras (BCH). A Diciembre de 2010, el proyecto había desembolsado 15% de sus recursos aprobados. En el contexto de la pausa de desembolso, el Gobierno continuó financiando con recursos propios las actividades del Programa.

¹⁸² Corresponde al total de la cartera de préstamos en Competitividad, es decir, aprobaciones entre 2007 y 2010 y saldo a inicios de 2007 de operaciones aprobadas anteriormente. La cartera total en Competitividad incluyendo los otros tipos de instrumentos (asistencia técnica, etc) fue de US\$661.9 millones.

¹⁸³ Fuente: ENEE

¹⁸⁴ Ver el informe de supervisión mensual de la SIEPAC de mayo de 2010 (IDBDOCS 35239043). En el documento también se señalan las dificultades en la obtención de las servidumbres, particularmente en el tramo 17 “La Parrita-Palmar Norte” en Costa Rica.

¹⁸⁵ El Banco financió 240 de los 405 millones del proyecto SIEPAC. El monto restante fue financiado por otros cooperantes (BCIE y CAF) así como por inversiones de capital de las empresas de energía eléctrica de la región. De los 89 millones suplementarios, 13 fueron financiados por el Banco a través del redireccionamiento de otros préstamos. En el caso de Honduras, se redireccionaron 4.5 millones del préstamo 2016/SF-HO. Los atrasos estaban relacionados con “demoras en la obtención oportuna de las servidumbres de paso, cambios en algunas subestaciones, inclusión de torres de transposición, y otros factores que hacían imposible la conclusión del Proyecto en la fecha prevista, el 24 de abril del 2009”. Perfil de financiamiento por sobrecostos de la SIEPAC. (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35214602>).

¹⁸⁶ De acuerdo al documento de préstamo, “se realizarán inversiones para mejorar y ampliar el servicio en las siguientes zonas: la Zona 1 (La Puerta-Naco) en los Departamentos de Santa Bárbara y Cortés; la Zona

Notas finales (cont.)

2 (Danlí-Chichicaste-Trojes) en el Departamento de El Paraíso; la Zona 3 (Erandique-Flores) en los Departamentos de Lempira e Intibucá; y la Zona 4 en el Departamento de Olancho. Las inversiones comprenden la adquisición y localización de equipos de compensación reactiva para los sistemas de 34.5 kV y 69kV, que benefician principalmente a las tres últimas zonas. Además, se instalarán dos nuevas subestaciones de 69/34.5 kV (Erandique y Chichicaste) y se construirán dos líneas de subtransmisión a 69 kV: Danlí – Chichicaste5 (42 km) y Las Flores – Erandique (60 km). Se ampliará la cobertura de electrificación rural en aproximadamente 8,000 usuarios adicionales, en las zonas de 1, 2 y 3, apoyando el desarrollo del Plan Nacional de Electrificación Social, que actualmente adelanta el Gobierno de Honduras. Se espera mejorar el servicio a aproximadamente de 27,000 usuarios rurales”.

¹⁸⁷ Ver PPMR 30 junio 2009.

¹⁸⁸ A Diciembre de 2010, el programa aún restaba por desembolsar US\$23,21 millones (Fuente: OVEDA).

¹⁸⁹ Como ejemplos de estas dificultades se pueden señalar procesos licitatorios con falta de confidencialidad y transparencia en el caso de la licitación de SCADA/EMS. Ver PPMR 30 junio 2009. La falta de transparencia en el proceso es citada respecto a la licitación. Ver Informe de Evaluación de la Unidad Ejecutora, ENEE, Junio 25 de 2008.

¹⁹⁰ Las subestaciones de Erandique y Chichicaste financiadas por el Fondo Nórdico al Desarrollo a través del Préstamo NFD440, estarían finalizadas pero no pueden entrar en funcionamiento ya que las líneas de transmisión sólo registran un 4% de avance. Ver Unidad de Gestión de Proyectos BID-ENEE, Informe Semestral, Financiamiento BID 1584, Julio-Diciembre 2009, Febrero 2010.

¹⁹¹ Una importante diferencia entre la nueva operación y la aun vigente fue la decisión de crear un equipo de proyecto dentro de la ENEE, el cual surgió de la evaluación institucional de la ENEE.

¹⁹² Por ejemplo, se estima que el Huracán Mitch afectó a casi 80% de las carreteras del País. Ver: <http://wfn.ncdc.noaa.gov/oa/reports/mitch/mitch.html>

¹⁹³ La Carretera CA-5 es una de las principales carreteras de Honduras que absorbe más del 25% del movimiento de vehículos en el País y por ella transitan gran parte de los productos comercializados desde Puerto Cortés a los principales centros de consumo y producción del País (San Pedro Sula, Tegucigalpa, Comayagua). Tiene una extensión de aproximada de 294 KM. Los dos tramos a financiar por el Banco son: (i) tramo del Inicio a Final del Valle de Comayagua de 24.7 Km, y (ii) tramo de Villanueva a La Barca de 25.5 Km.

¹⁹⁴ Otros donantes incluyen: la Cuenta del Milenio, BCIE y BM. En particular, la Cuenta del Milenio (MCC) firmó un acuerdo con Honduras que involucra desembolsos de US\$215 millones de dólares entre 2005 y 2010. MCC se focalizó en desarrollo de la productividad con programas infraestructura vial (carretera CA-5, caminos secundarios, control de peso) y programas de desarrollo rural. Para el componente de transporte se comprometió una inversión de US\$125 millones de los cuales prácticamente US\$100 millones se destinaron al proyecto de renovación de 35 kilómetros de la CA-5. Una característica de la operatoria de la Cuenta del Milenio ha sido la utilización de diseños basados en sustratos de concreto, que a pesar de su mayor costo inicial, han resultado en mayor rapidez de ejecución al ser más independientes de la necesidad de bancos de materiales. Ver: <http://www.mcc.gov/mcc/bm.doc/061305hondurascompact.pdf>

¹⁹⁵ Por lo anterior, en 2008 se concedió una prórroga para extender los desembolsos en 10 meses.

¹⁹⁶ A Diciembre de 2010, este préstamo había desembolsado 17% de su monto original (Fuente: OVEDA).

¹⁹⁷ A Diciembre de 2010, el proyecto HO-L1018 solo registraba desembolsos por US\$0.27 millones. En tanto, el HO-L1033 no registraba desembolsos. (Fuente: OVEDA)

¹⁹⁸ Fecha estimada una vez que se finalicen los diseños y liciten las obras (PMR de Marzo de 2010)

¹⁹⁹ En el ciclo anterior, el Banco financió el Programa Sectorial Financiero (HO-0219) por US\$25 millones que contó con una buena coordinación de cooperantes y *permitted aumentos en los coeficientes de Basilea del sector*. (OVE, Evaluación del Programa de País: Honduras 2001-2006).

²⁰⁰ En particular, se espera a través de la ejecución de los componentes de dicho PBL, lograr una mayor estabilidad de los intermediarios financieros, dar más transparencia a los servicios financieros e

Notas finales (cont.)

incrementar el crédito bancario al sector privado, particularmente a las PYMES. El programa tiene tres componentes: (1) sostenibilidad macroeconómica; (2) fortalecimiento de la Red de Seguridad Financiera, fundamentalmente a través de: (2.a) fortalecer la regulación y supervisión prudencial, (2.b) fortalecer la institucionalidad de los demás elementos básicos de la RSF; (3) mejoramiento del acceso al financiamiento, con los siguientes subcomponentes: (3.a) promover la transparencia de la información y protección al usuario de servicios financieros; (3.b) mejorar el marco normativo y el proceso de ejecución de las garantías reales.

²⁰¹ Al respecto, se expidieron las siguientes normas aprobadas por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS): (i) Actualización del Cálculo de Índice de Adecuación de Capital, para el registro y tratamiento del múltiple apalancamiento (Resolución GE No. 430/15-03-2010 de la CNBS); (ii) Evaluación y clasificación de la cartera crediticia (Resolución SB No. 1580/07-10-2010 de la CNBS); y (iii) Riesgo de liquidez (Resolución SB No. 1579/07-10-2010 de la CNBS)). Además, se realizaron las siguientes actividades: (i) Definición de una línea del presupuesto de la CNBS para la campaña de educación financiera, y (ii) Expedición de la Ley de Garantías Mobiliarias, aprobada por parte del Congreso de la República (publicada en el Diario Oficial “La Gaceta”, del 28 de enero de 2010)).

²⁰² Los préstamos con el sector privado incluyen los siguientes. En 2008, US\$12 millones para Banco Ficohsa (HO-L1036) y US\$5.3 millones en un préstamo FOMIN para el “Aumento del Impacto en el Desarrollo de Remesas de Trabajadores (HO-M1006)”. En 2009, dos líneas de comercio internacional (TFFP) por US\$1 millón cada una: Banco Lafise Honduras S.A. (HO-L1041) y Banco de los Trabajadores (HO-L1049). En 2010, otros US\$10 millones para Mecanismo Financiero Sostenible para Banco Ficohsa (HO-L1067). En cuanto a cooperaciones técnicas no reembolsables, el banco participó con las siguientes operaciones FOMIN: Manejo Financiero de Riesgos de Precios Agropecuarios (US\$0.48 millones), Mejoramiento de Servicios Microfinancieros al Sector Rural en el Occidente (US\$0.15 millones), Creación Nuevas Instituciones Microfinanzas Incrementar Acceso Microempresarios (US\$4.24 millones), Diversificando los Servicios Financieros Urbanos y Rurales del IMFs de Honduras (US\$0.15 millones), Mejorando la Calidad de los Servicios Financieros para las Microempresas Rurales (US\$1.48 millones), Afianzamiento Competitivo y Seguridad Financiera de Cooperativas (US\$4.15 millones), Transparencia de Servicios, Protección al Consumidor Financiero y Micro finanzas (US\$0.5 millones). Adicionalmente, el Banco participó con las siguientes cooperación técnicas no reembolsables: Inclusión Financiera: Marco Normativo de Quiebras e Insolvencia (US\$0.15 millones), Fortalecimiento Marco Normativo de alternativas ahorro e inversión PYMES (US\$0.65 millones).

²⁰³ El programa procuraba fortalecer la gestión de recursos naturales y la inversión en ciertas cuencas prioritarias, contemplando: (i) acciones para el fortalecimiento de capacidades estratégicas y desarrollo de instrumentos de gestión, a nivel central y local (US\$8.5 millones), (ii) inversiones en subcuencas priorizadas (US\$14.5 millones), y (iii) actividades de administración y seguimiento (US\$3.1 millones). El Desarrollo de capacidades estratégicas y de gestión estaba dirigido a atender necesidades institucionales, estratégicas, normativas y de capacidad de gestión de entidades sectoriales. El componente de inversiones comprendía tres módulos: (i) Promoción y organización, (ii) Fortalecimiento de capacidades institucionales y organizativas, (iii) Recursos de inversión. Los recursos de inversión, para el manejo de recursos naturales y medio ambiente, pretendían atender proyectos a tres niveles: sistemas productivos sostenibles (fincas y comunidades pequeñas), iniciativas a nivel municipal, e iniciativas a nivel regional.

²⁰⁴ El monto total de los proyectos financiados asciende a Lps. 300,982,207 (Lps 85,763,166 en aporte local y Lps 215,219,041). Los proyectos a nivel de sistemas productivos locales fueron 645, que beneficiaron a 13,686 familias (Lps 166,327,558). A nivel municipal, se financiaron 88 proyectos que beneficiaron a 15,860 familias (Lps.166,327,558). Finalmente, a nivel regional se financiaron 20 proyectos que beneficiaron a 13,058 familias (80,392,009)

²⁰⁵ 5 unidades ejecutoras y 2 coadyuvantes

Notas finales (cont.)

²⁰⁶ Boris E. Bravo-Ureta, Alexandre Nunes Almeida, Daniel Solís and Aarón Inestroza. “The Economic Impact Of Marena’S Investments On Sustainable Agricultural Systems In Honduras”, próximamente en *Journal of Agricultural Economics* 2011.

²⁰⁷ Al 31 de Octubre de 2008, 33 de los 34 indicadores requeridos para habilitar una segunda fase se habían alcanzado en un 100%. Se planeaba que esta segunda fase extendería las inversiones, sobre la base de las capacidades desarrolladas en la primera fase. Sobre la transición entre las etapas, el informe final de resultados indica que *“Un punto fundamental es continuidad. Sin embargo, para que se logre esta continuidad es imperativo estipular cuidadosamente el proceso de transición entre una fase y la siguiente. Como se ha dado la situación en MARENA, es muy difícil vislumbrar como se podría tener continuidad en una segunda fase ya que no se ha establecido el camino a seguir y el equipo que finalmente se había consolidado se encuentra en un rápido proceso de desarticulación.....Más bien, de haber una segunda fase, tendríamos dos proyectos relacionados pero separados y habría que empezar todo el proceso de articulación de la UCP y de los equipos técnicos desde el principio perdiéndose así un periodo de tiempo significativo durante el cual los beneficiarios habrían quedado sin atención poniéndose en riesgo la sostenibilidad del avance alcanzado.”*

²⁰⁸ A Diciembre de 2010, el programa solo había desembolsado US\$0.5 millones (2% de sus recursos). (Fuente: OVEDA)

²⁰⁹ PMR, Marzo 2010

²¹⁰ Por interés del municipio que sería potencialmente beneficiado, se discute la reasignación de estos recursos para la construcción de un aeródromo en Concepción, que cuenta con mayor población estable, pero tiene una localización menos conveniente para el acceso de los turistas a los centros arqueológicos.

²¹¹ A Diciembre de 2010, el programa ha desembolsado resta por desembolsa el 45% de sus recursos (Fuente: OVEDA). El Componente de Fomento de Inversión Privada constaba de US\$17 millones. Un monto aproximado de US\$14 millones se destinaba al apoyo de obras complementarias (principalmente pavimentación, electricidad, agua potable y saneamiento) para favorecer al Proyecto de los Micos, que involucraba a importantes inversionistas privados, y la participación minoritaria de una comunidad indígena. Este emprendimiento fue favorecido con este financiamiento sin que exista evidencia de procesos competitivos que llevaran a su selección. El emprendimiento también enfrenta una transición, que ha llevado al cambio de sus gestores y la búsqueda de un reposicionamiento de mercado.

²¹² La modalidad de este préstamo contempla la ejecución del proyecto por medio de un agente externo (o tercera parte). El Instituto Nacional de Turismo decidió terminar el contrato con el contratista a cargo. En tal sentido, se ha estado analizando la posibilidad de ejecución directa o licitación. Actualmente, se está en la búsqueda de alternativas legales.

²¹³ El Marco Lógico fue actualizado y las actividades se concentraron en la implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación, y en fortalecer la institucionalidad de las entidades a cargo de la administración de bosques principalmente de ICF (Instituto de Conservación Forestal, Áreas protegidas y Vida Silvestre).

²¹⁴ Fortalecimiento de la Gestión y Oferta Descentralizada de los Servicios de Salud (HO-L1059) por US\$27.5 millones y Segunda operación para Programa de Apoyo Integral a la Red de Protección Social (HO-L1042) por US\$55 millones.

²¹⁵ Corresponde al total de la cartera de préstamos en Desarrollo Social, es decir, aprobaciones entre 2007 y 2010 y saldo a inicios de 2007 de operaciones aprobadas anteriormente. La cartera total en Desarrollo Social incluyendo los otros tipos de instrumentos (asistencia técnica, etc) fue de US\$335.5 millones.

²¹⁶ En el marco de la iniciativa *Education For All- Fast Track Initiative* (EFA-FTI), la mayoría de los cooperantes internacionales se han focalizado en la eliminación de la brecha de educación universal básica. Se propusieron metas en términos de cobertura de educación pre-básica, reducción de sobre-edad, incremento del porcentaje de graduación del ciclo básico y reducción de las tasas de repitencia y abandono. (Ver por ejemplo UNESCO, 2009, “Background Paper Prepared for the Education for All Global

Notas finales (cont.)

Monitoring”) En tanto el Banco identificó a la educación secundaria como el desafío principal. Específicamente, señala que “*Honduras muestra bajos niveles de cobertura en educación secundaria y bajos niveles de calidad educativa y de eficiencia del gasto en el sector. La cobertura neta en educación secundaria en el año 2006 fue de 39%, sustancialmente inferior al promedio de LAC (68%). Solo el 37% de los adolescentes en edad de asistir al tercer ciclo se encuentran matriculados, mientras que en el cuarto ciclo la cifra es 19%.*” (GN-2475, p. 1.21)

²¹⁷ En cuarto ciclo, el programa financia la construcción de al menos 50 Centros de Educación Básica (CEB).

²¹⁸ El programa contempla también un limitado número de becas para alumnos secundarios que no podían acceder al cuarto ciclo.

²¹⁹ Mientras que el primer subprograma estaba dirigido a niños de entre 12 a 18 años, el segundo buscaba asistir en la inserción laboral de jóvenes entre 19 y 27 años de edad.

²²⁰ Si bien parecería observarse una leve tendencia a la mejora en aprendizaje de español y un empeoramiento en el nivel de matemáticas, esta se verifica tanto en el grupo de control como de tratamiento, por tanto, no es atribuible a la intervención del Banco.

²²¹ Se estaría planeando un seguimiento de la evolución laboral de las personas beneficiarias. Ver Informe de Ejecución 2006-2009, EPEM. Ver Ayuda Memoria de la Misión de Administración HO-0202 del 9 al 13 de agosto de 2010. P. 2.11. Según la Administración, el programa habría aportado al fortalecimiento institucional de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social para la provisión de servicios de intermediación y capacitación laboral. Además la asociación desarrollada con el sector privado para la provisión de estos servicios significa el involucramiento de recursos (económicos, humanos y materiales), pero también apoyo en la cogestión y orientación a la demanda y en la sostenibilidad de los servicios.

²²² Los desembolsos se producirían contra la verificación del alcance de metas realizada por una auditoría externa. Los indicadores específicos propuestos en la matriz de resultados del préstamo son: i) Número de partos registrados en clínicas materno-infantiles o en hospitales (Línea de Base 10.500, metas 11.300, 12.100, 13.100 para tramos I, II y III respectivamente); ii) Número de controles prenatales que reciben las embarazadas (LB 142900, metas de 148200, 151.800 y 156.500 para tramos I, II y III respectivamente); iii) Número de puerperas atendidas en los primeros 42 días de postparto (LB 19000, metas de 19900, 20800 y 21900 para tramos I, II y III respectivamente); iv) Número de mujeres en edad fértil que usan algún método de planificación familiar (LB 16600, metas de 21400, 26300 y 32600 para tramos I, II y III respectivamente) y v) Número de niños menores de un año con esquema de vacunación SABIN (LB 27600, metas de 28000, 28400 y 28800 para tramos I, II y III respectivamente).

²²³ Algunos indicadores alcanzaron su meta final en los primeros años del proyecto, sugiriendo dificultades en el cálculo de las metas. Por otra parte, otros indicadores mostraron una tendencia negativa entre 2006 y 2007. En cualquier caso, los datos utilizados en la auditoría de desempeño corresponden prácticamente en su totalidad a un periodo anterior a la elegibilidad para desembolsos del PDL. Para un detalle del cumplimiento de los indicadores, ver tabla 4.3. en la sección de Anexos.

²²⁴ El proyecto separó la UE entre una técnica (PROMESALUDH) y una administrativo-financiera (UECF) con el propósito de coordinar mejor las intervenciones con los otros donantes. Inicialmente el gobierno buscó utilizar adquisiciones, particularmente de medicamentos, para justificar las inversiones. Sin embargo, debido a que estas son hechas con normas de contratación que no se ajustan a las políticas del banco, resultó imposible avanzar en esa dirección. Finalmente se optó por la justificación de gastos recurrentes, específicamente de personal médico en el área materno-infantil, lo que representó una carga administrativa mayor al pasar de justificar unas pocas transacciones grandes (compras de medicamentos) a contratos de servicios médicos individuales. La UECF fue inefectiva para realizar esta tarea lo cual llevó al Banco a utilizar al equipo de la unidad técnica PROMESALUDH para realizar tareas administrativas de campo relacionadas con la justificación fiduciaria de actas de nombramiento de personal sanitario, verificaciones de empleo in situ, reconciliación de datos filiatorios, entre otros. Estas dificultades ya fueron identificadas en el PPMR de Julio de 2009 donde “Se recomienda que cuando se diseñen Préstamos en Función de

Notas finales (cont.)

Resultados éstos vayan condicionados al uso de las políticas de contrataciones del país. Asimismo que quede bien claro el reconocimiento de costos recurrentes como gasto elegible”

²²⁵ Desembolsos a Diciembre de 2010 (Fuente: OVE).

²²⁶ De acuerdo a la administración en base a datos de la Secretaria Salud Honduras. (SESAL)

²²⁷ Según la propuesta de préstamo del HO-L1059 (monto total de US\$34,2 millones) se propuso la reformulación del préstamo para pasar de un PDL a un préstamo de inversión tradicional debido a que las actividades serian consistentes con el objetivo y población meta del nuevo programa. Además, la reformulación buscaría la consolidación de esfuerzos del Banco en una sola operación de manera tal que se integren y racionalicen las operaciones en el sector.

²²⁸ 23.000 familias correspondientes a 211 aldeas.

²²⁹ El estudio de Gustavo Arcia (Gustavo Arcia, Alternativas de Focalización para el Programa PRAF/BID Fase II, Tegucigalpa, 2004) encontró discrepancias entre los municipios más pobres de acuerdo al préstamo 1026 y los resultados obtenidos utilizando los datos del mapa de pobreza (INE/MECOVI). El problema del bajo monto de los bonos había surgido en la evaluación intermedia del préstamo HO-0132. El bono de 18 dolares, tan solo representaba el 3.6% de la renta (IFPRI, Sexto Informe, Proyecto PRAF/BID Fase II: Impacto Intermedio, Washington, DC, Julio 2003. Ver también Propuesta de Préstamo, HO-0222, párrafo 1.13.). Finalmente, existe alguna evidencia de impactos positivos del bono del PRAF en la fecundidad ya que el bono del préstamo HO-0132 dependía linealmente del número de hijos de menos de 3 años. (Stecklov, Guy, Winters, Paul, Todd, Jessica and Ferdinando Regalia, “Demographic Externalities from Poverty Programs in Developing Countries: Experimental Evidence From Latin America”, American University, WP 2006-1, January 2006.). Esta evidencia es inconsistente con el hecho de que el monto del bono haya sido muy bajo.

²³⁰ Lempira, Intibucá, La Paz y Santa Bárbara

²³¹ La idea de las intervenciones iniciales e integradas era la de armonizar los esfuerzos del Banco con los del país con una visión holística. En lugares donde nunca antes se ha intervenido, el PRAF apoya el consumo de las familias por medio de un bono de 113 dólares y no se exige el cumplimiento de corresponsabilidades aunque se incentiva la demanda de servicios de salud y educación. Este tipo de intervenciones son financiadas por el gobierno y se conciben como una intervención inicial aplicada en zonas donde el PRAF no ha operado nunca y que carecen de la infraestructura para ofrecer servicios educativos y de salud. Las intervenciones iniciales constituyen una preparación para la segunda etapa, la intervención integral. En la etapa integral, se complementan los bonos de nutrición con bonos educativos y de salud al tiempo que se les exige a las familias el cumplimiento de las corresponsabilidades. Para el ingreso a la segunda etapa era necesario que las aldeas tuvieran la infraestructura necesaria para poder atender la demanda de servicios educativos y de salud. La intervención integrada es la que ha financiado el Banco a través del proyecto HO-0222 (Programa Integral de Protección Social) para las aldeas más pobres en 4 departamentos del país. Para la definición de las etapas inicial e integrada ver el documento de préstamo. Para detalles sobre el sistema de certificación de oferta propuesto por el GOH, ver Moore, Charity, “Assessing Honduras’CCT Programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities”, International Poverty Center, IPC Country Study, No. 15, April, 2008.

²³² Específicamente i) mejorar la focalización, ii) introducir el concepto de integralidad en las intervenciones de la ERP, iii) contribuir a la administración por resultados y, iv) proteger los programas de la ERP mediante el establecimiento de metas físicas y financieras.

²³³ En la práctica, las condicionalidades para el primer tramo implicaban la creación de la Red Solidaria con su propuesta organizacional y reglamento operativo así como el establecimiento de un plan de acción para el uso y adecuación del SIRBHO del PRAF como instrumento de la Red Solidaria. Ver Matriz de Políticas y Medios de Verificación, HO-L1009.

²³⁴ Entre otras condicionalidades como mantener un entorno económico estable y actualizar la información de la SIERP. Para la matriz completa de condicionalidades, ver Matriz de Políticas y Medios de Verificación, HO-L1009.

Notas finales (cont.)

²³⁵ La Secretaría de Desarrollo Social y “Red Solidaria” fue creada en Octubre de 2008. Sin embargo, la Secretaría de Desarrollo Social creada en 2009 tiene ahora esa responsabilidad. A pesar de que la matriz de condicionalidades mencionaba explícitamente la “consolidación” e “institucionalización permanente” de la Red Solidaria, se aceptó el cumplimiento de la condicionalidad bajo el supuesto de que “*mantiene los principios básicos de ésta [la Red Solidaria]*”. (Ver documento PR-3101-2). Asimismo, a pesar de que la matriz de condicionalidades requiere la “consolidación” del SIERP, a Agosto de 2010 la página web de la SIERP (www.sierp.hn) no es accesible.

²³⁶ De acuerdo a Moore, *Op. Cit.*, p.15, todos los empleados fueron despedidos al asumir el gobierno en 2002. La situación se repitió cuando todos, menos 5 empleados del PRAF, fueron despedidos en 2006.

²³⁷ Por ejemplo, el levantamiento de la encuesta de seguimiento del HO-0222 prevista para Agosto de 2009 (HO-T1120) no pudo realizarse por la pausa de Junio de 2009. La metodología escogida para la evaluación era un diseño cuasi-experimental de doble diferencia (*difference-in-differences*) mediante el cual se verifica el cambio en los “*outcomes*” entre el grupo de tratamiento y el de control. Se especificaron 82 aldeas de tratamiento y 82 de control y se levantó la información de la línea de base (*Encuesta de Desarrollo Humano (2007)*). La información de la línea de base del préstamo 1568 ha sido utilizada como parte del diagnóstico en el diseño de la nueva operación CCLIP (HO-X1012, primer préstamo HO-L1032) aprobada en 2009. Ver Nota Técnica: Arreglos de Monitoreo y Evaluación de Impacto, PIPS, Banco Interamericano de Desarrollo, 2009.

²³⁸ Los objetivos de la fase I (HO0161, \$25 millones, aprobado en 2000) habían sido mejorar las condiciones de vida de la población hondureña brindándole acceso a servicios básicos. Así se buscaba (i) ejecutar proyectos de inversión social pendiente de financiación debido al impacto del Huracán Mitch, (ii) ensayar pilotos de fortalecimiento local y (iii) apoyar al FHIS como instrumento clave de la ERP. En la nueva operación se buscaba dar continuidad a la intervención: “*Los componentes principales de la Fase I se mantienen en la Fase II en algunos casos con ajustes en énfasis para apoyar la creación de un marco de políticas relacionado con el desarrollo local y municipal, así como para reflejar la sinergia que existe entre FHIS y SGJ en el combate a la pobreza.*” (p. 2). La fase II contuvo 3 componentes: i) inversión en infraestructura social, (ii) Gestión municipal y social y (iii) fortalecimiento del marco institucional.

²³⁹ El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) se focalizaba en infraestructura social, y la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ) en mejorar capacidades locales. El primer componente por US\$25.9 millones buscaba financiar la construcción, reparación, ampliación de obras de infraestructura social así como la compra de equipamiento y materiales para el establecimiento de redes básicas de educación, salud, sistemas básicos de agua y saneamiento. La ejecución de este componente está a cargo del FHIS, quien también es responsable de evaluar la factibilidad ex ante de los proyectos. El segundo componente tenía como objetivo fortalecer la capacidad financiera e institucional de los gobiernos municipales. Para ello se planificaron dos subcomponentes. Por un lado, el Banco financiaría el diseño y ejecución de Planes de Asistencia Técnica Municipal (PATMUNI) para, al menos, 20 municipalidades así como la implementación de proyectos que incorporen innovaciones en cualquier área relevante de gestión municipal (Programa Innovar). La Secretaría de Gobernación y Justicia, como responsable de la política de descentralización del GOH, es co-ejecutor del proyecto

²⁴⁰ PPMR, Junio 2009.

²⁴¹ Ayuda Memoria de la Misión de la Administración del 13 al 17 de Marzo de 2007 (IDBDOCS #934954)

²⁴² Secretaría del Estado del Despacho Presidencial (SDP) en su rol rector y coordinador del programa, así como a la Coordinación Nacional del Programa Bono 10,000 y al Programa de Asignación Familiar (PRAF).

²⁴³ La experiencia anterior del Banco interviniendo en comunidades indígenas provenía del programa de apoyo a las comunidades indígenas y negras (HO-0193), PAPIN, aprobado en 2001. Este programa era más pequeño (US\$3 millones, US\$1.5 BID) aunque se basaba en conceptos similares. Por un lado buscaba reforzar las capacidades de los pueblos autóctonos, así como realizar obras de infraestructura a través de metodología de etnoingeniería. El programa también buscaba promover la aprobación de una ley indígena.

Notas finales (cont.)

En ese sentido, se logró el compromiso del entonces candidato Manuel Zelaya Rosales. La ley fue presentada a la presidencia en Marzo de 2009 y se encuentra bajo consideración del congreso de Honduras. El proyecto PAPIN sufrió retrasos en la ejecución, las cuales se atribuyeron (de acuerdo al PCR) a la inexperiencia previa de la unidad ejecutora (Secretaría de Gobernación y Justicia) con proyectos de infraestructura.

²⁴⁴ En total el programa alcanzaba \$US 11.153 millones, de los cuales 1.599 se destinaban al componente 1, 7.572 al componente 2 y 1.107 al componente 3 (gastos administrativos).

²⁴⁵ Los grupos autóctonos se ubican en áreas postergadas y son proporcionalmente más afectados por pobreza y analfabetismo. En el País existen 7 grupos indígenas y 2 afro-hondureños que representan aproximadamente 7% de la población (450.000 personas). Se ubican principalmente en la Costa Atlántica, La Mosquitia y en departamentos occidentales. Entre los desafíos que enfrentan se encuentra la mortalidad infantil, la prevalencia de SIDA en comunidades garífunas, el analfabetismo y el acceso a servicios sanitarios y educativos. Asimismo, la ausencia de información sobre pueblos indígenas dificulta estimar cuáles de estos problemas tienen que ver con problemáticas particulares de estos pueblos o generales del ámbito rural. La necesidad de contar con suficiente información sobre la población objetivo motivó la cooperación técnica ATN/SF-9880-HO para establecer una línea de base.

²⁴⁶ Esta inestabilidad ya ha sido reconocida anteriormente. El PCR de PAPIN (Programa Indígena que antecedió a DIPA) señala que durante el periodo de ejecución de este proyecto (hasta 2009) hubo 6 ministros.

²⁴⁷ Este componente incluye el financiamiento de proyectos productivos hasta la suma de US\$200,000. A diferencia del caso de Nuestras Raíces (BM) que financia micro-proyectos empresariales a nivel comunal, el proyecto del Banco contemplaba el financiamiento de empresas comunales.

²⁴⁸ Ante el impacto de la tormenta tropical 16, el gobierno solicitó al Banco redireccionar recursos de proyectos que aún no habían ejecutado. Por otra parte, en 2006 el gobierno decidió expandir el componente productivo a otras comunidades indígenas (originalmente, el componente productivo estaba destinado sólo al pueblo Misquito, Garífuna, Pech y Tawahka). Para financiar estos cambios, se utilizaron fondos del componente de fortalecimiento institucional.

²⁴⁹ En Agua y Saneamiento, el Banco había adquirido experiencia reciente con la financiación del proyecto de alcantarillado de Puerto Cortés (HO0128) aprobado en 1997 por US\$13.8 millones. Asimismo, había participado en programas de Desarrollo Urbano en Tegucigalpa (HO-L1001) y San Pedro Sula (HO-0175), los cuales en el proceso de condonación de deuda fueron cancelados en su totalidad.

²⁵⁰ Los préstamos estaban basados en el proyecto de ley marco del sector de Agua y Saneamiento, aprobada en 2003, que garantizaba la descentralización del servicio a los municipios.

²⁵¹ A Diciembre de 2010, el programa restaba por desembolsar US\$5.31 millones (Fuente: OVEDA).

²⁵² Asimismo, el proyecto sufrió dos cambios de UE. Esta pasó de SEFIN a la Secretaría de Gobernación y Justicia en 2005, y luego al Fondo Hondureño de Inversión Social en 2006.

²⁵³ El préstamo del Banco Mundial era reembolsable a nivel central pero no a nivel municipal. En contraste, el préstamo del BID era originalmente reembolsable a nivel municipal. El contrato de préstamo fue modificado en Agosto de 2008 para corregir esta situación y equiparar las condiciones a las de PROMOSA del Banco. Ver por ejemplo PPMR de Junio de 2009.

²⁵⁴ (Fuente: OVEDA)

²⁵⁵ En 2002, el déficit habitacional se estimaba entre 50 y 100 mil unidades. Este se encuentra explicado por la estructura poblacional joven y el impacto de los desastres naturales. Ver Política de Vivienda en Honduras: Diagnóstico y Guías de Acción. Informe preparado para el BID y el gobierno de Honduras, Nueva York, Julio 2002. En Vivienda el Banco había financiado previamente el programa de vivienda post-huracán (HO-0146) aprobado en 1999 por US\$10,4 millones.

²⁵⁶ Estos últimos buscaban complementar los subsidios individuales para el mejoramiento de infraestructura básica de barrios

Notas finales (cont.)

²⁵⁷ SOPTRAVI (componente de subsidios individuales) y FHIS (subsidios colectivos). La elección de las unidades ejecutoras se debió en parte a que el componente de subsidios colectivos es similar en términos de diseño y condiciones de elegibilidad al proyecto “Barrio-Ciudad” del Banco Mundial.

²⁵⁸ El proyecto alcanzó elegibilidad en febrero de 2008, fue objeto de una reformulación a fin de reasignar la emergencia creada por la tormenta tropical 16 en diciembre de 2008 y fue afectado por la pausa del banco a partir de Junio 2009. Ver Ayuda Memoria de la Misión del 28 al 30 de abril, Programa de Vivienda de Interés Social, HO-L1007. Debido a los altos costos de infraestructura, se estaba considerando la reducción a 2 del número de barrios para el componente de subsidios colectivos (Ver PPMR, Junio 2009)

²⁵⁹ A Diciembre de 2010, el programa resta por desembolsar US\$18.07 millones (Fuente: OVEDA).

²⁶⁰ Considera los componentes de proyectos en los pilares de Equilibrio Fiscal, Competitividad y Desarrollo Social. No se incluye en el análisis los PBLs, el PDL, FOMIN, y prestamos sin garantía soberana.

²⁶¹ Durante la primera operación (Justicia I, HO0109) aprobada en 1996 por US\$7.2 millones se buscó modernizar la legislación, mejorar la capacidad de gestión del poder judicial y ampliar el acceso a la justicia por medio de la construcción de juzgados y salas para juicios orales. Como consecuencia de esta operación, se aprobó un nuevo código procesal penal y se implementó el juicio oral para el fuero penal. Asimismo, se registraron avances en la estabilidad e independencia de los funcionarios de la corte suprema al aprobarse el decreto 262-2000

²⁶² El SEDI busca dar seguimiento continuo a los expedientes desde la radicación de la denuncia hasta la sentencia judicial del proceso. El SEDI se encuentra funcionando y es accesible on-line. La página web del Sistema de Expediente Digital Interinstitucional (SEDI) es www.sedi.gob.hn.

²⁶³ De las 10 obras comprometidas, las 4 menores (Juzgados de Paz) ya están en funcionamiento y las 6 mayores (incluyendo el nuevo centro interinstitucional de Choluteca) se espera que entren en funcionamiento durante los próximos meses. El programa sufrió recortes en la cantidad de infraestructura física construida los cuales se deberían a incrementos en los costos de mano de obra y materias primas. En el presupuesto de la nueva operación se está considerando incluir recursos para poder completar y equipar la infraestructura. Para una mención a los sobrecostos, ver el memorando y ayuda-memoria de la misión de la administración del 13 de Julio de 2010 (IDBDOCS 35253204). Asimismo, el proyecto tuvo un retraso inicial relacionado con la agencia especializada de compras y contrataciones. El PCR de Justicia I había destacado la necesidad agilizar los procesos de adquisición de bienes por parte del Estado (PCR de Justicia I, p.24). Con ese fin, el convenio de la nueva operación (p.3.16) estableció como requisito para el primer desembolso la contratación de una agencia especializada en Compras y Contrataciones. Sin embargo, esta agencia no aceleró los procesos de adquisición, por lo que se decidió su reemplazo por una unidad de adquisiciones.

²⁶⁴ Esta operación buscaba reforzar la seguridad ciudadana del Valle de Sula a través del fortalecimiento de las municipalidades, policía y fiscalías del Valle de Sula (componente 1), programas de prevención social de la violencia y delincuencia juvenil (componente 2) y apoyo a la policía comunitaria (componente 3). El proyecto también incluía un cuarto componente de estrategias de comunicación y sensibilización social tendiente a concientizar la población del problema de la violencia.

²⁶⁵ El proyecto requería como precondition para el desembolso de los recursos de esta actividad, la suscripción de un convenio interinstitucional entre la Secretaria de Seguridad, el ministerio Público y la municipalidad de San Pedro Sula (la unidad ejecutora) en términos satisfactorios para el Banco.”*Previo al desembolso de los recursos de esta actividad [SISC], el Banco deberá recibir evidencia satisfactoria de la suscripción de un convenio interinstitucional entre la MSPS, la Secretaría de Seguridad (Policía Nacional) y el Ministerio Público en términos satisfactorios para el Banco*”. Documento de Préstamo, HO-205, Párrafo 2.9.

²⁶⁶ Al respecto, el documento de préstamo señala que “*un alto porcentaje de los jóvenes que no trabajan ni estudian están organizados en pandillas o maras. [...] Las maras representan un grave fenómeno social ligado, entre otros factores, a la influencia y conductas externas que trae la deportación, problemas de desintegración familiar y social y falta de estímulos a los estudiantes en las escuelas.*” (p.1.6).

Notas finales (cont.)

²⁶⁷ Posas, Mario, *Op. Cit.*

²⁶⁸ Documento PR-2747-1 del 4 de diciembre de 2008. Con la reformulación el monto del préstamo pasó de 20 a 14 millones, una reducción del 30%. Al respecto el documento señala que “*el programa ha presentado diversos inconvenientes a lo largo de su ciclo de vida*”, y se concluye que “*dada esta situación y la imperiosa necesidad de dirigir recursos a la emergencia, el Gobierno de Honduras ha considerado oportuno redireccionar recursos no comprometidos (US\$ 6 millones)*”.

²⁶⁹ Su implementación se consideraba insatisfactoria, y la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo se consideraba baja.

²⁷⁰ Las nuevas autoridades que asumieron 2010 informaron al Banco que encontraron el programa en una situación donde: (i) faltaba personal y al personal que quedaba se le adeudaban salarios; (ii) los activos de la unidad ejecutora se encontraban confiscados por el dueño del inmueble debido a falta de pago de los alquileres; y (iii) existía falta de información y desconocimiento de las actividades realizadas o montos comprometidos. En cuanto a los componentes individuales, el ejecutor señalaba que no se habían verificado avances en los componentes II, III, y IV, que todas las obras se hallaban suspendidas y que se desconocía el estado actual de las mismas así como se carecía de un inventario de obras finalizadas y entregadas. Por el lado del componente I, no se verificaba coordinación multisectorial del SISC y los Consejos Municipales de Paz y Convivencia se encontraban discontinuados.

²⁷¹ Para un recuento completo de la situación del programa ver Ayuda Memoria, Misión de Supervisión, Programa de Paz y Convivencia en el Valle de Sula, 30 de Agosto a 3 de Septiembre de 2010 (IDBDOCS 35356839) y el PPMR del 30 de Junio de 2009.

²⁷² (i) Contratar una consultoría que permitiera al ejecutor informar sobre la situación real del proyecto a Abril de 2010; (ii) no extender objeciones hasta tener claridad del punto anterior; y (iii) elaborar un Plan de Acción de Cierre. Desde Agosto 2010, el ejecutor ha estado cumpliendo con este Plan, por lo que se espera lograr el cierre en 2011.

²⁷³ World Bank, 2005, *Private solutions for infrastructure in Honduras*, p. 70.