




Evaluación del Programa de País

Honduras

2011-2014



Esta Evaluación del Programa de País (CPE) con Honduras cubre el período entre enero de 2011 y abril de 2014 y es la cuarta oportunidad en que la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) evalúa el programa del Banco con el país. Las anteriores evaluaciones cubrieron los períodos 1990-2000 (RE-263), 2001-2006 (RE-328) y 2007-2010 (RE-390). De conformidad con el Protocolo para las Evaluaciones de Programa de País (RE-348-3), la meta principal de los CPE es *“proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país”*.

La actual estrategia de país (GN-2645) fue aprobada en noviembre de 2011, no coincidiendo su período de vigencia con el ciclo político del país. El gobierno del presidente Porfirio Lobo tuvo lugar entre enero de 2010 y enero de 2014. La administración del Banco espera presentar en el Directorio una nueva estrategia de país en diciembre de 2014.

La evaluación está organizada en cuatro capítulos más un anexo. El capítulo I analiza el contexto general del país. El capítulo II analiza desde una perspectiva general el programa del Banco durante enero de 2011 y abril de 2014, en particular, la relevancia de la estrategia de país y un análisis del programa efectivamente implementado. El capítulo III analiza, desde una perspectiva sectorial, la implementación, efectividad y sostenibilidad de las operaciones y el grado de avance hacia los objetivos estratégicos planteados por el Banco. El capítulo IV presenta las conclusiones y recomendaciones.

Evaluación del Programa de País

Honduras 2011-2014

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo
Octubre 2014



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

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

RE-469-1

ABREVIACIONES

AGRADECIMIENTOS

RESÚMEN EJECUTIVO

1. CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS.....	1
A. Problemas estructurales.....	1
B. El desequilibrio fiscal y el endeudamiento acelerado reciente.....	3
C. Agenda de reformas.....	4
D. Relación del BID y el GHO durante el período	5
2. EL PROGRAMA DEL BANCO 2011-2014	7
A. Relevancia.....	7
B. El Programa implementado.....	12
C. Desafíos y logros en la gestión de la cartera	13
3. IMPLEMENTACIÓN, EFECTIVIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA.....	17
A. Objetivos de la EBP	17
B. Operaciones aprobadas que están asociadas con áreas prioritarias de intervención identificadas en la EBP.....	22
C. Operaciones aprobadas que no están asociadas con las áreas prioritarias de intervención identificadas en la EBP	23
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	29

NOTAS

[ANEXO ELECTRÓNICO: FIGURAS, TABLAS Y CUADROS](#)

ABREVIACIONES

BANHPROVI	Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CNATEL	Comisión Nacional de Telecomunicaciones de Honduras
COALIANZA	Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada
CONASA	Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento de Honduras
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias
CPD	Documentos de Programa de País (por sus siglas en inglés)
CPE	Evaluación de Programa de País (por sus siglas en inglés)
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
CT	Cooperación Técnica
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ERSAPS	Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento
FEREMA	Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FPM	División de Gestión Financiera y Adquisiciones
IHCAFE	Instituto Hondureño del Café
INJUPEMP	Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo
KDF	Korean Development Fund
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MER	Mercado Eléctrico Regional
MdE	Ministerio de Educación
NSG	Sin Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
NTS	Notas Técnicas Sectoriales
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización no gubernamental
OMJ	Oportunidades para la Mayoría (por sus siglas en inglés)
PBL	Préstamos en Apoyo de Reformas de Política (por sus siglas en inglés)
PIB	Producto Interior Bruto
PMRTN	Plan Maestro de la Reconstrucción y la Transformación Nacional
PRONEGOCIOS	PRONEGOCIOS Programa de Fomentos a los Negocios Rurales
PTF	Productividad Total de Factores
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SDC	Agencia Suiza de Cooperación
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SG	Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SOPTRAVI	La Secretaría de Obras Públicas Transporte y Vivienda
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior
UE	Unión Europea
UEPEX	Módulo del SIAF para la Gestión de Unidades Ejecutoras de Proyectos con Financiamiento Externo

Esta evaluación fue realizada por un equipo compuesto por Pablo Alonso, José Claudio Pires, Oliver Azuara, Miguel Soldano, Alayna Tetreault-Rooney, Saleema Vellani y Christopher Willoughby, con la colaboración de Patricia Sadeghi, y bajo la dirección de Cheryl W. Gray. La evaluación no hubiera sido posible sin la colaboración de innumerables personas. En particular, el equipo agradece el apoyo y tiempo brindados por los representantes del gobierno y de la sociedad civil de Honduras y por el personal del Banco, especialmente el de la oficina de país, por su amabilidad y entrega y por exceder con creces las expectativas del equipo. Finalmente, el equipo agradece a los colegas de OVE que fungieron como revisores de las versiones preliminares de la evaluación por sus valiosos comentarios.



Honduras es el segundo país más pobre de Centroamérica, su productividad es la más baja de la Región y la calidad en la formación de capital es baja.

© Nan Palmero, *Blue Skies over Tegucigalpa, Honduras, marzo de 2014*

Foto usada bajo la licencia de Creative Commons

Resumen Ejecutivo

CONTEXTO Y ESTRATEGIA DEL BANCO

Honduras ha venido enfrentando una serie de desafíos en los ámbitos económico, social e institucional. En el ámbito económico se puede destacar el bajo crecimiento desde la crisis financiera, la baja productividad, la rigidez del gasto, la dependencia de la economía de los EUA y la vulnerabilidad a los eventos meteorológicos, plagas y desastres naturales. El deterioro de su situación fiscal ha repercutido en un incremento de la deuda y de su costo, e hizo imposible que el Gobierno de Honduras (GHO) alcanzara un nuevo acuerdo con el FMI una vez que hubo expirado el anterior en 2012. En el ámbito social cabe resaltar los altos niveles de pobreza y desigualdad y el alto nivel de violencia y crimen. En el ámbito institucional se debe mencionar la baja capacidad de gestión de las instituciones públicas.

El período bajo evaluación se inicia a los pocos meses después de que se acabase la “Pausa” que el Banco declaró en sus relaciones con Honduras, a raíz de la crisis política de 2009. Ello implicó un aumento importante de las aprobaciones en 2010 y un elevado volumen de saldos por desembolsar, antes del inicio del período. Este aumento de recursos a ser ejecutados unido a la debilidad institucional del país y el tradicional bajo desempeño de la cartera, auguraba un gran desafío de implementación.

El deterioro de la situación fiscal puede poner en peligro la capacidad de endeudamiento del país y afecta la sostenibilidad financiera de muchas de las operaciones del Banco. El Banco ha realizado importantes esfuerzos para mejorar la situación fiscal mediante el apoyo a medidas para controlar los gastos de personal y de los institutos previsionales, aumentar los ingresos tributarios y mejorar la gestión de las finanzas públicas, y apoyo para alcanzar un nuevo acuerdo con el FMI. Pese a los esfuerzos, el déficit fiscal ha crecido a niveles superiores a los pronosticados.

EL PROGRAMA DEL BANCO 2011-2013

La Estrategia del Banco para el País (EBP) propuso trabajar en cinco sectores prioritarios para los que definió objetivos estratégicos y abrió la posibilidad de que se realizaran operaciones en otros sectores. Además, el Banco aprobó cuatro operaciones que no estuvieron asociadas con ninguno de los sectores priorizados por la EBP. Los cinco sectores prioritarios identificados en la EBP fueron: (i) gestión pública; (ii) sistema financiero; (iii) protección social; (iv) salud; y (v) energía. Además, la EBP abrió la posibilidad de que el Banco apoyase la implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2011-2012 y estableció que el sector privado, por intermedio de sus cuatro ventanillas, podría atender las siguientes áreas: (i) apoyo a los intermediarios financieros, líneas de crédito para exportaciones, (ii) apoyo a las Pymes para los sectores agrícola, industria manufacturera, turismo, financiero y textil; y (iii) apoyo al sector de agro industria y, en el marco de Asociaciones Público Privadas (APP), a los de salud, vivienda social, educación superior y puertos. Las cuatro operaciones aprobadas que no estuvieron asociadas a los cinco sectores priorizados por la EBP fueron de los sectores de transporte, desarrollo urbano, educación y una operación para realizar el censo.

El grueso del programa de préstamos se dirigió principalmente al área social y hubo un incremento importante de los préstamos al sector privado. El monto total de operaciones aprobadas ascendió a US\$690 millones. El 74% de las operaciones aprobadas en el período fueron préstamos con garantía soberana (SG) e incluyeron diez préstamos de inversión y dos préstamos basados en políticas o programáticos; el 4% corresponden a cuarenta cooperaciones técnicas no reembolsables; y el 16,7% a operaciones sin garantía soberana (NSG). Del total de US\$514,3 millones de operaciones SG, el 80% (US\$409 millones) se concentró en el sector social, mientras las áreas de mercados financieros e infraestructura aprobaron aproximadamente 8% (US\$40 millones) cada una, y el área de modernización del estado 5% (US\$25 millones). Durante el período, el monto de préstamos NSG aumentó aproximadamente 6 veces, de US\$20 millones durante el período anterior a US\$115 millones entre 2011 y 2013. De los US\$115 millones de operaciones NSG, el 48% correspondieron a operaciones de comercio y el resto a operaciones de mercados financieros y de desarrollo empresarial (26% cada uno).

Durante el período de la EBP, el Banco ha mantenido su presencia financiera en el país, ha realizado un esfuerzo para focalizar su intervención y, a pesar de las dificultades enfrentadas, ha logrado mejorar substantivamente la ejecución de la cartera gracias a la adopción de un enfoque de gestión de riesgos proyecto por proyecto. El nivel de aprobaciones se ha situado en el escenario más favorable previsto en la EBP. El aumento del volumen de préstamos y la mejora en los desembolsos incrementaron la importancia financiera del Banco en el país en relación con el período anterior. Los desembolsos del Banco han supuesto más del 30% del total de la inversión pública del país desde el 2011 llegando incluso al 40%. La deuda de Honduras con el Banco representa aproximadamente las dos terceras partes de la deuda del país con la banca

multilateral de desarrollo. Asimismo, la presencia del Banco pasó de 16 a 10 sectores. Finalmente, la gestión de la cartera ha mejorado substantivamente, con mejoras importantes en casi todos los indicadores de gestión, gracias a acciones atribuibles tanto al GHO como al Banco, principalmente asociadas con la adopción de un enfoque contextualizado de cada proyecto y la gestión de sus riesgos correspondientes. El promedio de desembolsos entre 2011 y 2013 ha sido casi tres veces superior (i.e. US\$265,6 millones) al promedio anterior. Ello, a pesar del incremento en el nivel de aprobaciones, ha producido un descenso paulatino de los saldos por desembolsar hasta situarse en US\$543,7 millones a finales de 2013.

No obstante, es todavía un desafío responder en forma más estratégica e integrada a los problemas de desarrollo del país. El inadecuado funcionamiento de algunos elementos relativos a la estructura, procesos e incentivos del Banco, ya diagnosticados en la evaluación de la Realineación, dificultaron la coordinación intersectorial y entre VPC y VPS en la preparación de la EBP. Como consecuencia de ello, la EBP no ofrece criterios que permitan entender claramente la racionalidad de la intervención del Banco vis-à-vis su ventaja comparativa y la de otros donantes (i.e., selección de problemas de desarrollo a atender, definición de los sectores de intervención, y la priorización de proyectos). Además, a pesar de que la solución de los problemas de desarrollo suele requerir una acción multisectorial, la selección de los objetivos de la EBP, la elaboración de las NTS y el diseño de proyectos suelen abordarse desde un solo sector del Banco. Si bien ha habido un notable incremento en la actividad del Banco en el sector privado, hace falta una estrategia clara que permita identificar las fallas de mercado que se intentan resolver y su coordinación con otras operaciones del Banco.

IMPLEMENTACIÓN, EFECTIVIDAD Y SOSTENIBILIDAD

La mayoría de los problemas de implementación son el resultado de diseños que no ponderan adecuadamente los riesgos institucionales y de gobernabilidad, o que incluyen planes de adquisiciones poco realistas y mecanismos de ejecución complejos. Además, la gestión de la cartera se vio también dificultada por el hecho de que la EBP, como consecuencia de las guías de preparación de las EBP vigentes entonces, no incluyó los sectores correspondientes a la cartera heredada. Las demoras en la ejecución, en todos los casos, se han producido como consecuencia de la debilidad técnica y administrativa de los ejecutores y de los marcos jurídico-institucionales de sus sectores respectivos, de la politización y alta rotación de funcionarios o de la existencia de intereses creados difíciles de superar. En algunas ocasiones, ha habido proyectos que tenían planes de adquisiciones poco realistas o mecanismos de ejecución inadecuados para el buen desempeño de la operación. El monto de saldos por desembolsar al inicio del período era superior a US\$670 millones, pero la EBP no incluyó los sectores correspondientes a la cartera heredada lo que hizo más difícil la obtención de recursos de cooperación técnica para atender los problemas de ejecución y mantener el diálogo sectorial correspondiente. El impacto de estos problemas ha sido mitigado, en parte, por el aumento del número de especialistas ubicados en la Oficina de País después de la Pausa.



El grueso del programa de préstamos se dirigió principalmente al área social y hubo un incremento importante de los préstamos al sector privado.

© OVE, 2014

Si bien muchos de los proyectos analizados han logrado parte de los resultados deseados, su eficacia y sostenibilidad suele estar amenazada por la debilidad institucional y fiscal del país. Por ejemplo, el Banco ha realizado un notable trabajo en el área de consolidación fiscal mediante los PBL y CTs para apoyar la recaudación fiscal y reducir los déficits actuariales de los institutos de previsión social. Sin embargo, la débil capacidad institucional de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) ha impedido alcanzar las metas de recaudación y ha imposibilitado que se alcancen las metas fiscales de ambos programas. En este mismo sentido, la debilidad de gran parte de las instituciones intervinientes en la ejecución del programa (Ej. ENEE, SOPTRAVI, etc.) dificulta la consecución de los objetivos. La baja calidad de la información disponible obstaculiza la realización de buenos diagnósticos, la confección de buenas políticas y el adecuado seguimiento y evaluación de las intervenciones. En todos los casos en que se han identificado problemas de sostenibilidad subyacen problemas de capacidad institucional, regulatorios o de viabilidad financiera.

La colaboración del Banco con otros donantes es activa y productiva. El Banco participa activamente en las reuniones del G-16¹ y apoya el financiamiento del trabajo de algunas de sus mesas. Además, el Banco ha coordinado estrechamente su trabajo con otros donantes y organismos internacionales en sectores específicos tales como en inversión social, sistema financiero, agricultura y seguridad ciudadana, entre otros. Finalmente, el Banco ha brindado apoyo técnico al GHO, en coordinación con el FMI y el BM, para el monitoreo del programa Stand-By, y la preparación de un posible nuevo programa, con el Fondo.

En función de los hallazgos de esta evaluación, OVE recomienda:

1. Dar prioridad a la consolidación fiscal. A tales efectos se recomienda que el Banco continúe el trabajo con el FMI y el Banco Mundial con el fin de asegurar un proceso sostenido de consolidación fiscal que reduzca los riesgos de sostenibilidad del programa.
2. Diseñar la EBP alrededor de los desafíos de desarrollo más críticos, definiendo claramente los criterios para la participación de los distintos sectores del Banco (incluida VPP) y para la priorización de proyectos y asegurando la coherencia entre el diagnóstico y la EBP. Para ello, la Administración debería considerar:
 - a. Conformar un equipo interdisciplinario para identificar y dimensionar los problemas de desarrollo que el país enfrenta (i.e., empeoramiento de la situación fiscal, pobreza, seguridad, baja productividad, etc.) y sus causas sobre la base del estudio de crecimiento, las prioridades del gobierno y otros elementos necesarios.
 - b. Incluir criterios que permitan entender las razones por las que el Banco participa en la solución de dichos problemas de desarrollo y la selección del sector o sectores propuestos para resolverlos (Ej. en el caso del problema de consolidación fiscal se pueden considerar posibles acciones en el ámbito de los ingresos, los gastos y las debilidades de sus instituciones respectivas –ENEE, COALIANZA, ERSAPS, FHIS, etc.–, las ineficiencias del sector energético, los potenciales pasivos contingentes que puedan generar las APPs, etc.). Ello podría conllevar la preparación de Notas Técnicas multisectoriales.
3. Fortalecer el diseño de las operaciones mediante: (i) la realización de evaluaciones institucionales más rigurosas; (ii) el análisis de riesgos de gobernabilidad y sostenibilidad financiera más realistas, y (iii) la participación más intensa del personal fiduciario en el diseño de los mecanismos y planes de ejecución, de desembolsos y de adquisiciones de los proyectos de inversión.

4. Dedicar mayores esfuerzos para fortalecer la capacidad de gestión (Ej. recursos humanos, manejo financiero y presupuestario, compras, etc.) de las instituciones responsables de los proyectos en ejecución (Ej. DEI, Policía, SEFIN, SESAL, SOPTRAVI, etc.) y considerar condicionar los desembolsos de futuras operaciones PBL a cambios efectivos en la capacidad de gestión de las instituciones clave y en el marco institucional de sus respectivos sectores para mejorar su gobernanza.
5. Incluir en las futuras EBP's los sectores correspondientes a las carteras existentes de cada país para facilitar su ejecución y la continuidad del diálogo correspondiente, tal y como OVE ha venido recomendando en CPEs anteriores.

RECOMENDACIONES DE OVE Y RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN	
Recomendación de OVE	Respuesta de la Administración
<p>Dar prioridad a la consolidación fiscal. A tales efectos se recomienda que el Banco continúe el trabajo con el FMI y el Banco Mundial con el fin de asegurar un proceso sostenido de consolidación fiscal que reduzca los riesgos de sostenibilidad del programa.</p>	<p>De acuerdo. La Administración es consciente de que la consolidación fiscal es prioritaria. Se está llevando a cabo un diálogo técnico en esta materia con el Gobierno en el contexto de la preparación de la Estrategia de País 2015-2018. Como parte de este diálogo se está considerando la inclusión de la Consolidación Fiscal como uno de los sectores prioritarios de intervención, continuando el apoyo al país en el fortalecimiento de las finanzas públicas.</p>
<p>Diseñar la EBP alrededor de los desafíos de desarrollo más críticos, definiendo claramente los criterios para la participación de los distintos sectores del Banco (incluida VPP) y para la priorización de proyectos y asegurando la coherencia entre el diagnóstico y la EBP. Para ello, la Administración debería considerar:</p> <p>a- Conformar un equipo interdisciplinario para identificar y dimensionar los problemas de desarrollo que el país enfrenta (i.e., empeoramiento de la situación fiscal, pobreza, seguridad, baja productividad, etc.) y sus causas sobre la base del estudio de crecimiento, las prioridades del gobierno y otros elementos necesarios.</p> <p>b- Incluir criterios que permitan entender las razones por las que el Banco participa en la solución de dichos problemas de desarrollo y la selección del sector o sectores propuestos para resolverlos (Ej. en el caso del problema de consolidación fiscal se pueden considerar posibles acciones en el ámbito de los ingresos, los gastos y las debilidades de sus instituciones respectivas –ENEE, COALIANZA, ERSAPS, FHIS, etc.–, las ineficiencias del sector energético, los potenciales pasivos contingentes que puedan generar las APPs, etc.). Ello podría conllevar la preparación de Notas Técnicas multisectoriales.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo. El diseño de la Estrategia del Banco con el País (EBP) para el periodo 2015-2018 tomará en consideración los desafíos de desarrollo más críticos. Para esto, se está siguiendo un proceso de análisis y consultas que busca potenciar el accionar del Banco en el país. Este proceso incluye los siguientes elementos:</p> <p>a- análisis técnicos sobre restricciones al crecimiento y productividad.</p> <p>b- acuerdos alcanzados con las autoridades de gobierno durante el diálogo (incluyendo discusiones en torno a los planes nacionales de desarrollo).</p> <p>c- análisis de la situación de cartera y presencia de otros donantes.</p> <p>Adicionalmente, el proceso de elaboración de la nueva estrategia seguirá los lineamientos sugeridos en términos de enfoque multisectorial. Cuatro de las cinco notas sectoriales que se completarán serán notas multisectoriales: 1) Consolidación fiscal; 2) Vialidad para la integración regional; 3) Inclusión social; y 4) Desarrollo urbano sostenible. Es de destacar que la nota de desarrollo urbano estará inequívocamente respondiendo a esta recomendación ya que se tratará de un documento elaborado por un equipo multidisciplinario conformado por siete divisiones del Banco adscritas a las gerencias de Instituciones para el Desarrollo (IFD) e Infraestructura y Medio Ambiente (INE).¹ La nota se basará en un diagnóstico multisectorial y propondrá intervenciones territoriales que articulan la acción de los diversos sectores en espacios geográficos determinados.</p> <p>Finalmente, si bien la Administración está de acuerdo con la recomendación en su conjunto,</p>

Recomendación de OVE	Respuesta de la Administración
	quisiera expresar su discrepancia con las observaciones de OVE respecto a la coherencia entre el diagnóstico y la (EBP). Su aclaración está presentada en el párrafo 3.1 de este documento.
Fortalecer el diseño de las operaciones mediante: (i) la realización de evaluaciones institucionales más rigurosas; (ii) el análisis de riesgos de gobernabilidad y sostenibilidad financiera más realistas, y (iii) la participación más intensa del personal fiduciario en el diseño de los mecanismos y planes de ejecución, de desembolsos y de adquisiciones de los proyectos de inversión.	<p>Parcialmente de acuerdo.</p> <p>La Administración coincide con la recomendación de OVE de fortalecer el diseño de operaciones, aunque quisiera reiterar que ya está dándole prioridad a los temas que se resaltan en la recomendación:</p> <p>i) Evaluaciones institucionales. La evaluación de la capacidad institucional de los ejecutores se realiza de manera sistemática, de acuerdo al modelo vigente en el Banco para estos fines (el Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional - SECI). Este modelo se sustenta en el análisis de los sistemas de planificación, organización administrativa, administración de personal, administración de bienes y servicios, administración financiera y controles internos y externos. Se continuarán los esfuerzos para mejorar la calidad de las evaluaciones institucionales bajo la nueva EBP;</p> <p>ii) Análisis de riesgos. De igual forma, se continuará asignando recursos para la realización y el mejoramiento de los análisis de riesgo de los proyectos; y</p> <p>iii) Participación del personal fiduciario en el diseño de los mecanismos y planes de ejecución. La participación del personal fiduciario se ha mantenido en un 100% de los proyectos financiados por el Banco en Honduras, tanto en diseño como durante la ejecución de las operaciones. Esto se continuará realizando durante el próximo período de estrategia. Igualmente, como señala OVE en el CPE, el fortalecimiento de la oficina de país en términos de especialistas, y las mejoras en la gestión de la cartera basada en riesgos alcanzadas durante el periodo de evaluación, permitirán que se siga fortaleciendo el diseño y ejecución de operaciones.</p>
Dedicar mayores esfuerzos para fortalecer la capacidad de gestión (Ej. recursos humanos, manejo financiero y presupuestario, compras, etc.) de las instituciones responsables de los proyectos en ejecución (Ej. DEI, Policía, SEFIN, SESAL, SOPTRAVI, etc.) y considerar	<p>Parcialmente de acuerdo.</p> <p>La Administración quisiera destacar que se ha fortalecido la capacidad de gestión de las instituciones responsables de los proyectos en ejecución por intermedio de la capacitación de funcionarios en temas financieros y de presupuesto, así como en temas específicos al área</p>

Recomendación de OVE	Respuesta de la Administración
<p>condicionar los desembolsos de futuras operaciones PBL a cambios efectivos en la capacidad de gestión de las instituciones clave y en el marco institucional de sus respectivos sectores para mejorar su gobernanza.</p>	<p>de intervención. En este sentido el Banco juega un rol central en la difusión de conocimiento (cursos, seminarios) orientado al fortalecimiento de las capacidades del Estado. La Administración está de acuerdo con continuar estos esfuerzos, destacando que se vienen realizando desde la implementación de la estrategia 2011-2014. Sin embargo, se reconoce que hay espacio para profundizar el apoyo en la materia. En este sentido, el Banco está contemplando una serie de medidas para mejorar la ejecución que se detallarán en la nueva Estrategia con el País. Esas medidas van orientadas a ahondar en los esfuerzos realizados hasta la fecha, como por ejemplo en: i) la adecuación de los diseños de las operaciones a las capacidades de las contrapartes; ii) la coordinación con el prestatario para anticipar riesgos; y iii) la profundización de los procesos de capacitación en gerencia integrada y gestión por resultados en las unidades ejecutoras de proyectos.</p> <p>En cuanto al condicionamiento de desembolsos de PBLs a cambios en la capacidad de gestión de instituciones, esto es factible siempre y cuando esté en concordancia con la normativa del Banco y los marcos jurídicos nacionales vigentes. Las decisiones sobre el contenido de las operaciones se determinarán de acuerdo al diálogo programático con las autoridades. También es importante tener en cuenta que lograr cambios institucionales sostenibles requiere de una combinación de PBLs y asistencia técnica.</p>
<p>Incluir en las futuras EBP los sectores correspondientes a las carteras existentes de cada país para facilitar su ejecución y la continuidad del diálogo correspondiente, tal y como OVE ha venido recomendando en CPEs anteriores.</p>	<p>De acuerdo.</p> <p>Concordamos que el diseño de la estrategia de país tiene que considerar la cartera en ejecución. La Administración está en este momento involucrada en un proceso de revisión de la metodología para la elaboración de las estrategias de país y de la programación, en consulta con el Directorio. Este ejercicio se está realizando dentro del marco de la implementación de las recomendaciones de la evaluación de OVE del BID-9.</p>

¹ Fiscal and Municipal Management Division (FMM), Institutional Capacity of the State Division (ICS); Climate Change and Sustainability Division (CCS); Environment, Rural Development, and Disaster Risk Management Division (RND); Transport Division (TSP); Water and Sanitation Division (WSA); and the Emerging and Sustainable Cities Initiative (ESCI).



La población hondureña se dedica a actividades económicas de baja productividad y la mitad de la actividad económica depende de Estados Unidos.

© Nan Palmero, *Streets in Tegucigalpa, Honduras*, marzo de 2014
Foto usada bajo la licencia de Creative Commons

1 Contexto General del País

El crecimiento económico de Honduras aún no ha recuperado los niveles previos a las crisis de 2009. Las crisis económica y política ocurridas en 2009 ocasionaron una caída del PIB hondureño de 2,4%, tras nueve años consecutivos de crecimiento². En los últimos años, la economía de Honduras ha observado tasas de crecimiento positivo, pero menores a las observadas en el período inmediatamente anterior a 2009. Al cierre de 2013, la actividad económica registró un cambio interanual de 2,6% que es inferior al 3,9% experimentado en 2012³. Varios de los factores que han incidido en el desempeño económico de Honduras son externos, tales como la lenta recuperación de la economía global particularmente EUA y la debilidad de los precios internacionales de bienes de exportación hondureños. En la parte interna, la situación fiscal ha ido incrementando la presión sobre el desempeño de la economía en su conjunto⁴.

A. PROBLEMAS ESTRUCTURALES

La República de Honduras adolece de altos niveles de pobreza y desigualdad. El país es el segundo país más pobre de Centroamérica con un PIB per cápita de US\$2.322⁵, su productividad es la más baja de la Región y la calidad en la formación de capital es baja⁶. La pobreza infantil es la más severa en toda América Latina pues 75% de la población entre 0 y 17 años de edad vive en hogares considerados pobres y el 50% vive en condiciones de indigencia⁷. Honduras es el segundo país más desigual de la Región –sólo por encima de Haití y el octavo más desigual del mundo⁸. Mientras el 10% de la población hondureña mejor remunerada obtiene el 42,4% del total del ingreso, el 10% peor remunerado participa sólo del 0,4%. Esta situación es aún más

adversa dadas las características de la economía hondureña, las crisis económica y política de 2009-2010, la vulnerabilidad ante los desastres naturales, los altos niveles de inseguridad y criminalidad y la debilidad institucional.

zAproximadamente el 47% de la población total vive en zonas rurales dedicadas mayormente a actividades agrícolas que suponen el 39% de la fuerza laboral y, como consecuencia de su baja productividad, contribuye sólo un 14% al producto nacional⁹. En contraparte, 40% de la población económicamente activa se dedica a los servicios y produce el casi el 60% del PIB. Las exportaciones a los EUA ropa, café, camarones, cables representan el 30% del PIB y las remesas enviadas por migrantes hondureños que residen en EUA representan el 20%¹⁰. Asimismo, alrededor del 70% de la IED proviene de empresas estadounidenses.

La debilidad institucional y la corrupción limitan la capacidad de Honduras para implementar políticas y proyectos de desarrollo. Diversos índices de desarrollo institucional y de niveles de corrupción sitúan a Honduras a la zaga de los países de la Región. Por ejemplo, Honduras obtiene una calificación de -0,71 en el índice “Efectividad de Gobierno” y de -0,83 en el índice “Control de la Corrupción” del Banco Mundial, mientras el promedio de la Región se sitúa en 0,01 y 0,03 respectivamente. Asimismo, Honduras obtiene una calificación de 17 en el índice de prácticas meritocráticas en el servicio civil del BID, más de un 50% inferior al promedio regional. El índice *Doing Business* del Banco Mundial (BM), que evalúa diez áreas del marco jurídico-institucional para la actividad económica, ubica a Honduras en la posición 127 de un total de 189 países, para 2014¹¹.

Asimismo, el alto nivel de criminalidad afecta la convivencia social y la actividad económica. Honduras tiene un alto índice de criminalidad. El robo y el crimen en general son el tercer factor más importante que limita la actividad empresarial¹². Especial mención amerita el elevado índice de homicidios. Honduras es el país sin conflicto armado con mayor índice de homicidios por habitante (79 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2013). Las causas de la alta criminalidad son complejas e involucran las actividades de grupos criminales internacionales asociados con el narcotráfico y las maras de los barrios pobres de urbes tales como Tegucigalpa, San Pedro de Sula y El Progreso.

La economía hondureña es extremadamente vulnerable a los eventos meteorológicos, desastres naturales y plagas. El Germanwatch Global Risk Index (CRI) ubica a Honduras como el país más vulnerable del mundo a los efectos climatológicos¹³. Entre 1980 y 2010, Honduras ha sufrido más de 60 desastres naturales (i.e., huracanes, terremotos, tormentas tropicales), que han supuesto una pérdida del 7,6% del PIB en los últimos 50 años, 15.000 fatalidades y más de 4 millones de personas afectadas¹⁴. Un estudio del Banco muestra que los efectos de los desastres naturales supusieron una reducción estimada equivalente al 20% del acervo de capital en 1974 y en 1998, debido a los devastadores huracanes *Fifi* y *Mitch*¹⁵. Las

estimaciones señalan que los eventos menores ocurren con mayor frecuencia (i.e., inundaciones y desprendimientos de tierra) y son, a lo largo del tiempo, más costosos que los grandes desastres¹⁶. Ante la falta de adecuadas medidas fitosanitarias, la roya del cafeto ha causado estimables pérdidas económicas¹⁷. Según cifras del Instituto Hondureño del Café (IHCAFE) los ingresos por exportación entre 2011 y 2013 han disminuido más de un 40% (de US\$1.300 millones a US\$752,6 millones). La Secretaría de Finanzas (SEFIN) estima que la plaga causará un impacto negativo de alrededor del 2% del PIB por año durante los próximos tres años.

B. EL DESEQUILIBRIO FISCAL Y EL ENDEUDAMIENTO ACELERADO RECIENTE

Las crisis y el bajo crecimiento económico posterior han acelerado el crecimiento de la deuda. Entre 2007 y 2013, el déficit fiscal de Honduras pasó de 2,9% al 7,9% del PIB, por encima del 5,2% inicialmente programado¹⁸. Las causas de este deterioro son diversas e incluyen, aparte del bajo crecimiento, el sobredimensionamiento y rigidez del gasto, especialmente el relativo a sueldos y salarios¹⁹, el debilitamiento de la disciplina fiscal en 2011 y 2012, la debilidad de los mecanismos de control del gasto, y dificultades en la recaudación tributaria, entre otras²⁰. Además, el repago de la deuda flotante de años anteriores (3,9% del PIB), la amortización de la deuda interna y externa (2,3% del PIB) y la cobertura del déficit de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) (2% del PIB) situaron las necesidades de caja del GH0 en 14,4% del PIB a finales de 2013²¹. Este deterioro fiscal impidió que se alcanzara un nuevo Acuerdo y Facilidad de Crédito Stand-By con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (el anterior Acuerdo de septiembre de 2010 expiró en marzo de 2012). El nuevo gobierno que entró en funciones el 28 de enero de 2014, se encuentra en negociaciones para alcanzar un nuevo acuerdo²².

Existe el riesgo de que la deuda pública siga aumentando en el corto y medio plazo. Como consecuencia de la participación de Honduras de la iniciativa HIPC de alivio de deuda en 2007, su deuda pública se redujo en aproximadamente un 77% alcanzando el 17% del PIB. A pesar de esta reducción, al cierre de 2013 la deuda pública total, como proporción del PIB, alcanzó el 42,6% y se espera que llegue a 46% al cierre del 2014 (Véase Figura 1.2 del Anexo)²³. Este crecimiento obedece a la necesidad de financiar el déficit fiscal antes citado. La composición de la deuda pública ha cambiado en el tiempo. En 2008, el endeudamiento interno se situaba justo por encima del 20% del total, mientras que a finales de 2013, se incrementó hasta el 40% del gasto público total. Como consecuencia, hubo un incremento en el costo del servicio de la deuda. Los pagos de capital e intereses se situaron en un 20% del gasto total.

Al final del gobierno anterior se llevaron a cabo distintos cambios al régimen fiscal y un reordenamiento del gasto público con los que se espera reducir la trayectoria del déficit y alcanzar un 5,2% al cierre de 2014²⁴. Pese a ello, el calendario de pagos para los ejercicios fiscales 2014 y 2015 sugiere que el panorama fiscal podría deteriorarse



Durante el período se aprobaron tres operaciones para el sector salud con las que se buscó mejorar la oferta de salud mediante la descentralización del sistema.

© BID, 2011

aún más si las medidas impositivas aprobadas no incrementan de manera sustantiva la recaudación. Los lineamientos de Política Presupuestaria del GHO para 2014 prevén que los ingresos totales del gobierno cubrirán apenas el 78% del gasto total y la deuda podría seguir incrementándose (Véase Figura 1.2 del Anexo).

C. AGENDA DE REFORMAS

El Congreso Nacional aprobó un conjunto de reformas durante los últimos meses del gobierno anterior que podrían reducir el gasto público. En adición a la reforma fiscal mencionada, el Congreso de Honduras aprobó distintas disposiciones, entre las que se encuentran las reformas a la Ley de CONATEL, BANHPROVI, ley de INJUPEMP, Ley de Biocombustibles, y al Aporte para la Atención de Programas Sociales y Conservación del Patrimonio Vial. Asimismo, se han creado nuevos ordenamientos tales como la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Empleo por Hora, y la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas. Estas reformas podrían reducir la carga fiscal de distintos organismos y empresas del sector público y

aumentar la productividad de la economía hondureña. Sin embargo, la experiencia en la implementación de reformas y debilidad institucional hacen pensar que su implementación va a ser dificultosa.

D. RELACIÓN DEL BID Y EL GHO DURANTE EL PERÍODO

El período bajo evaluación se inicia a los pocos meses después de que los organismos multilaterales declarasen una “Pausa” en su relación con el país a raíz de la crisis política de 2009. El BID, el Banco Mundial y la Unión Europea congelaron los préstamos a Honduras por un monto de US\$450 millones entre 2009 y 2010. Ello supuso la congelación de desembolsos, la suspensión de nuevas operaciones y el cese de relaciones formales con el GHO. Tras la elección del Presidente Porfirio Lobo, los distintos organismos multilaterales reanudaron sus operaciones, aunque ello representó un reto mayúsculo. Como consecuencia de la Pausa, los saldos por desembolsar con el Banco alcanzaron más del 70% de la cartera (i.e., US\$670,4 millones) al inicio del período, lo que suponían un 26% de aumento con respecto al período anterior²⁵.



La Estrategia del Banco con Honduras tenía como objetivo mejorar la sostenibilidad financiera y actuarial de los sistemas previsionales y la capacidad de control y gestión del gasto de personal.

© Nan Palmero, Orphanage Emmanuel Guaimaca, Honduras, marzo de 2014
Foto usada bajo la licencia de Creative Commons

2 El Programa del Banco 2011-2014

El Banco tiene una importante presencia financiera en Honduras. Los desembolsos del Banco han supuesto más del 30% del total de la inversión pública del país en 2013 y del 40% en 2011. La deuda de Honduras con el Banco representa aproximadamente las dos terceras partes de la deuda del país con la banca multilateral de desarrollo y ha constituido, aproximadamente, el 25% del total de la deuda externa pública hondureña durante el período bajo evaluación (Véase Tabla 2.1 del Anexo).

A. RELEVANCIA

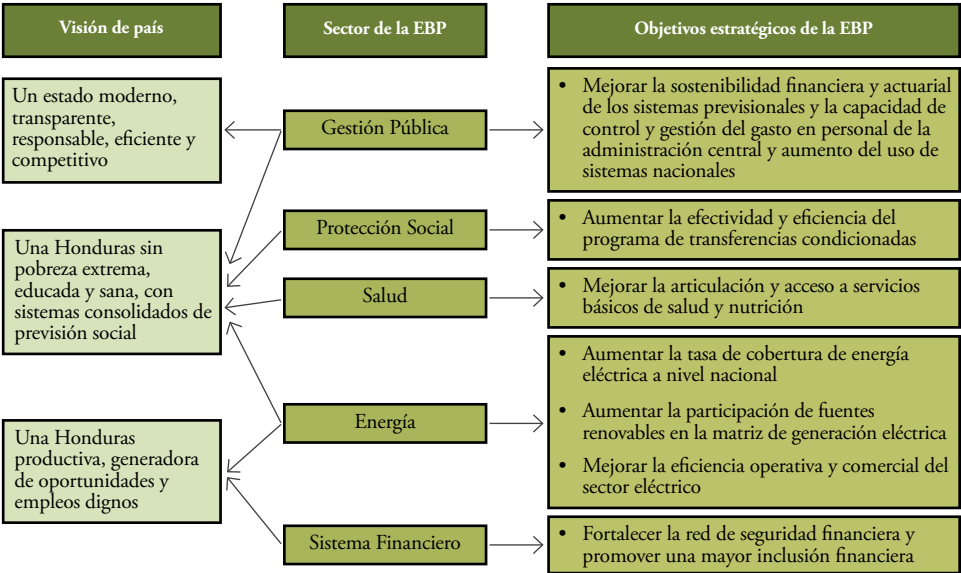
La Estrategia del Banco para el País (EBP) (GN-2645) identificó cinco sectores prioritarios a los que asignó un total de siete objetivos estratégicos que, en términos generales, estuvieron alineados con las prioridades de gobierno. Los cinco sectores para los que la EBP definió objetivos fueron: (i) gestión pública; (ii) sistema financiero; (ii) protección social; (iv) salud; y (v) energía. Los sectores seleccionados en la EBP tenían como propósito principal coadyuvar a la consecución de los siguientes tres objetivos de la “Visión de País”²⁶: (i) un estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo; (ii) una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social; y (iii) una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleos dignos, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental. La Tabla 2.1 detalla la relación de los objetivos estratégicos de la EBP con la Visión de País.

Las operaciones aprobadas durante el período asociadas a los cinco sectores prioritarios de la EBP fueron, en términos generales, coherentes con los objetivos de la EBP y los desafíos de desarrollo del país²⁷.

- a. *Gestión pública, financiera y contratación pública.* La EBP tenía como objetivo mejorar la sostenibilidad financiera y actuarial de los sistemas previsionales y la capacidad de control y gestión del gasto de personal. El Banco aprobó una

operación PBL por US\$40 millones (HO-L1079) y una TC por US\$0,3 millón (HO-T1194) con el objetivo de fomentar la sostenibilidad de los institutos previsionales y controlar el crecimiento no planificado de las remuneraciones de los empleados públicos²⁸, y seis cooperaciones técnicas por US\$5,1 millones que dieron continuidad al trabajo que al Banco venía haciendo en el área a la gestión de las finanzas públicas (i.e., presupuesto, crédito público, inversión pública, gestión macro fiscal, etc.)²⁹. Estas operaciones son, además, altamente relevantes para los desafíos de desarrollo que suponen la consolidación fiscal y la fragilidad institucional. Nótese que mucha de la asistencia técnica brindada al GHO sirvió para monitorear el programa Stand-By con el FMI y apoyar las negociaciones del nuevo programa.

TABLA 2.1. RELACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL BANCO A NIVEL SECTORIAL CON LA “VISIÓN DE PAÍS” (GN-2645)



- b. Protección social.** El objetivo estratégico del BID en este sector fue “aumentar la efectividad y eficiencia del programa de transferencias condicionadas”, cuyo resultado esperado era aumentar la cobertura y la focalización del programa. Se reestructuró un préstamo (HO-L1032) y se aprobaron tres más (HO-L1042, HO-L1071 y HO-L1087). Estas operaciones fueron diseñadas para mejorar la gestión y transparencia del Programa Bono 10.000, expandir su cobertura y asegurar el acceso a los servicios básicos de salud y educación de las familias beneficiarias. Asimismo, aunque no fue un objetivo explícito, las operaciones están coadyuvando a asegurar su absorción por el presupuesto nacional apoyando, de esta manera, a la consolidación fiscal.
- c. Salud.** El objetivo de la EBP para el sector fue mejorar la articulación y acceso a servicios básicos de salud y nutrición. Durante el período se aprobaron tres operaciones (préstamos HO-L1072 y HO-L1090, y la TC HO-G1001) con

las que se buscó mejorar la oferta de salud mediante la descentralización del sistema, además de incidir en la mejora de la calidad de los servicios médicos, focalizándose en la población más vulnerable del país.

- d. *Energía.* Los objetivos de la EBP para el sector fueron aumentar la cobertura de energía eléctrica y el uso de fuentes renovables en la producción de energía eléctrica y mejorar la debilidad institucional, operativa del sector y financiera del sector y reducir la incidencia del sector en el déficit del gobierno. Sin embargo, la EBP señalaba que el apoyo del Banco al sector mediante préstamos de inversión estaría sujeta a que hubiese avances en la sostenibilidad financiera y el fortalecimiento del sector eléctrico. Dado que no se avanzó en estos frentes, el Banco sólo aprobó una operación de préstamo para apoyar a Honduras a integrarse en el Mercado Eléctrico Regional (MER) por US\$22,9 millones (HO-L1039), y cinco cooperaciones técnicas para apoyar la mitigación de los efectos del cambio climático. Asimismo, cuatro meses antes de la aprobación de la estrategia de país, el Banco aprobó una operación NSG por US\$20 millones con intermediarios financieros para la concesión de créditos verdes en el sector de energía que no estaba originalmente contemplada en la EBP (HO-L1077).
- e. *Sistema financiero.* Los objetivos de la EBP para el sector fueron fortalecer la red de seguridad financiera y promover una mayor inclusión financiera. Durante el período, el Banco aprobó un PBL por US\$40 millones orientado a mejorar la supervisión y regulación bancaria y fomentar el acceso al sistema financiero. Si bien esto supone un paso en la dirección correcta, aún es necesario ahondar las reformas³⁰.

La EBP abrió la posibilidad de que se realizasen operaciones en otros sectores para los que no se definieron objetivos estratégicos. En estos casos, las operaciones fueron, en cierta medida, coherentes con algunos de los desafíos de desarrollo del país. La EBP también contempló que el Banco apoyase la implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2011-2012 y estableció que el sector privado, por intermedio de sus cuatro ventanillas, podría atender las siguientes áreas: (i) apoyo a los intermediarios financieros, líneas de crédito para exportaciones, (ii) apoyo a las PyME para los sectores agrícola, industria manufacturera, turismo, financiero y textil; y (iii) apoyo al sector de agro industria y, en el marco de Asociaciones Público Privadas (APP), a los de salud, vivienda social, educación superior y puertos.

- a. *Seguridad ciudadana.* Durante el período, el Banco aprobó un préstamo (HO-L1063) por US\$59,8 millones y dos cooperaciones complementarias: una donación (HO-X1021) por US\$6,6 millones con cargo a fondos de Agencia Suiza de Cooperación (SDC) y una TC (HO-T1169) por US\$0,3 millón con cargo al Fondo Coreano de Desarrollo (KDF). Estos fondos estuvieron especialmente dirigidos a fortalecer las capacidades de la policía por lo que, a priori, es relevante con los desafíos de seguridad y debilidad institucional.

- b. Comercio, y desarrollo empresarial.** El Banco apoyó estos sectores mediante la concesión de préstamos SG, garantías (NSG) y TCs³¹. Si bien estos proyectos son formalmente coherentes con la necesidad de mejorar la productividad y favorecer el crecimiento, el apoyo del Banco se hizo en ausencia de una estrategia clara que permitiera identificar y atender las fallas de mercado y coordinar con otras operaciones del Banco.

El Banco aprobó cuatro operaciones que no estaban asociadas a ninguno de los sectores priorizados por la EBP, pero que respondían a los desafíos de desarrollo del país.

- a. Modernización del Estado.** En 2011, el Banco aprobó una operación por US\$25 millones para apoyar el desarrollo del censo de 2012 y de un sistema de encuestas de hogares (HO-L1044). Dadas las limitaciones de la información que el GHO usa en el proceso de toma de decisiones, este proyecto era relevante con respecto a los desafíos de desarrollo pues podría coadyuvar a focalizar el gasto social y a mejorar el impacto en la pobreza y la desigualdad de las políticas públicas. Sin embargo, la aprobación se realizó en ausencia de una estrategia de intervención específica para el país que definiese el apoyo del Banco para resolver los problemas de producción y calidad de la información en Honduras, que son de carácter sistémico y afectan a todos los sectores.
- b. Transporte.** En 2013, el Banco aprobó una operación (HO-L1089) por US\$17,2 millones para cubrir los sobrecostos de una de las operaciones aprobadas en el ciclo anterior (HO-L1020). Esta fue una operación importante pues enlaza los polos económicos más importantes (Puerto Cortés al norte, San Pedro de Sula y Tegucigalpa) con El Salvador al sur.
- c. Desarrollo urbano.** El Banco aprobó un programa (HO-L1088) por US\$17,2 millones en 2012, que da seguimiento al programa HO-L1007 aprobado durante el período anterior. Los objetivos del programa eran brindar acceso a servicios urbanos básicos (Ej. agua y alcantarillado) a barrios periurbanos, aumentar habilidades laborales de grupos en riesgo y aumentar el capital social de comunidades tradicionalmente excluidas. Este programa atendía los desafíos de desigualdad y pobreza. El programa, al estar específicamente focalizado en zonas de alta criminalidad, se presentó como un proyecto de seguridad ciudadana.
- d. Educación.** El sector educación no fue incluido entre los sectores de la Estrategia de País, pues unos meses antes se había aprobado la operación HO-L1062³². Además, el Banco aprobó tres cooperaciones técnicas (HO-T1149, HO-T1162, HO-T1165) necesarias para la ejecución del préstamo y relevantes para enfrentar la reducción de la pobreza, la vulnerabilidad, la fragilidad institucional y la consolidación fiscal³³.

Es todavía un desafío responder en forma más estratégica e integrada a los problemas de desarrollo del país. El inadecuado funcionamiento de algunos elementos relativos a la estructura, procesos e incentivos del Banco diagnosticados en la evaluación de la Realineación³⁴, dificultaron la coordinación intersectorial entre VPC y VPS en la preparación de la EBP y la definición de criterios claros que permitan entender claramente la racionalidad de la intervención del Banco. La EBP no brinda una argumentación que justifique la selección de problemas de desarrollo a atender, los sectores prioritarios o la modalidad de intervención. Por ejemplo, hay problemas que impactan profundamente en la economía en los que el Banco no interviene sin que la EBP explique la ausencia³⁵. Además, existen contradicciones entre las recomendaciones de los distintos trabajos usados para preparar la EBP que no son explicadas³⁶. Por ejemplo, el Estudio de Crecimiento³⁷, preparado para identificar los desafíos de desarrollo de Honduras y las potenciales mejores maneras de enfrentarse a ellos, argumenta que el acceso al financiamiento, si bien puede y debe ser mejorado, no es uno de los principales causantes del bajo crecimiento del país. A pesar de ello, la respectiva NTS abogó por (y la subsecuente acción del Banco en el sector se dirigió a) promocionar el acceso al financiamiento. También señala que el mayor impacto en la productividad y la pobreza, desde el sector transporte, podría obtenerse mediante la desconcentración de la inversión más allá de los corredores principales. No obstante, la actividad del Banco se enfocó en la red principal. Además indica que el bajo desempeño de las exportaciones no se debe a dificultades en el acceso a los mercados internacionales, sino a las restricciones que afectan el crecimiento del país en su conjunto (i.e., bajo capital humano, debilidad institucional y excesiva burocracia, etc.). Sin embargo, el Banco siguió focalizando su apoyo en el acceso de mercados internacionales. Si bien estas acciones pueden ser meritorias, la EBP no explica por qué el Banco ha optado por unas recomendaciones y no por otras. Finalmente, a pesar de que la solución de los problemas de desarrollo suele requerir una acción multisectorial, el encare de los objetivos de la EBP y la elaboración de las NTS fueron abordados desde un solo sector del Banco³⁸.

Debido a las guías para la preparación de estrategias de país, la EBP no incluyó los sectores correspondientes a la cartera heredada lo que dificultó su ejecución y el mantenimiento del diálogo correspondiente. En 2010, para compensar lo dejado de hacer durante la Pausa, el Banco aprobó un total de US\$343,3 millones, cantidad muy por encima del promedio anual de US\$150 millones de los tres años anteriores. Asimismo, poco antes de la aprobación de la EBP, el Banco aprobó un proyecto en educación. Por ello en parte, a inicios del período, el monto de los saldos por desembolsar ascendía a US\$670,4 millones (Véase la Tabla 2.3 del Anexo). Según las entrevistas realizadas al personal del Banco y representantes de las unidades ejecutoras, la no inclusión de los sectores correspondientes en la EBP dificultó la obtención de recursos de cooperación técnica para continuar el diálogo y la ejecución de los proyectos³⁹.

No hay evidencia de que la condición de país FOE haya condicionado la programación del Banco en Honduras. Como beneficiario del Fondo de Operaciones Especiales (FOE), los recursos asignables a Honduras se determinan bianualmente con base en

su desempeño económico y de cartera. Gracias a sucesivas condonaciones equivalentes a un 75% de la cartera, Honduras se tornó en uno de los países FOE con menor riesgo de deuda. Por ello, desde 2007, estos recursos se mezclan con Capital Ordinario (CO), en una proporción fija que depende de la sostenibilidad de la deuda. Durante el período, la proporción de recursos CO alcanzó el 70%. Esto elevó fuertemente su costo, pero aumentó su disponibilidad de recursos en un 33% (de unos US\$160 millones anuales a más de US\$200 millones; Véase Tabla 2.4 del Anexo). La imposibilidad de traspasar los recursos asignados bianualmente de un período bianual a otro (carry-overs) pareciera que no ha forzado la aprobación de operaciones poco maduras o de rápido desembolso para evitar la pérdida de los recursos asignados. Los patrones de aprobación y los tiempos de preparación de operaciones para Honduras no son sistemáticamente diferentes a los patrones de aprobación para países que no reciben FOE.

La colaboración del Banco con otros donantes ha sido intensa y ha generado sinergias importantes durante el período. En 1999, a raíz del Huracán Mitch, se creó el G-16 (Grupo de Seguimiento de la Declaración de Estocolmo), para dar seguimiento al proceso de reconstrucción y posteriormente al de transformación del país. Este foro ha servido para facilitar la coordinación de la ayuda internacional con el GHO. El Banco participa activamente en las reuniones del G-16 y apoya el financiamiento del trabajo de algunas de sus mesas (Ej. seguridad, educación y salud). Gracias a uno de los trabajos financiados por el BID, por ejemplo, se pudo contrarrestar la oposición que existía a la aplicación de las pruebas universales de educación. Además, el Banco ha coordinado estrechamente su trabajo con otros donantes y organismos internacionales en sectores específicos tales como en inversión social (BM, BCIE y JICA), sistema financiero (AECID, KFW, BM y FMI), agricultura (FIDA, BCIE, UE, USAID y BM) y seguridad ciudadana (SDC, KDF), entre otros.

El Banco ha brindado apoyo técnico al GHO, en coordinación con el FMI y el BM, para el monitoreo del programa Stand-By y la preparación de un posible nuevo programa con el Fondo. Para ello, se han utilizado, entre otros, recursos del programa especial para países C y D (HO-T1160 y HO-T1174).

B. EL PROGRAMA IMPLEMENTADO

El grueso del programa de préstamos se dirigió al área social y hubo un incremento importante de los préstamos al sector privado. El monto total de operaciones aprobadas ascendió a US\$690 millones. El 74% de las operaciones aprobadas en el período fueron préstamos con garantía soberana (SG) e incluyeron diez préstamos de inversión y dos préstamos basados en políticas o programáticos, el 4% corresponden a cuarenta cooperaciones técnicas no reembolsables, y el 16,7% a operaciones sin garantía soberana (NSG)⁴⁰. Del total de US\$514,3 millones de las operaciones SG, el 80% (US\$409 millones) se concentró en el sector social, mientras las áreas de mercados financieros e infraestructura aprobaron aproximadamente 8% (US\$40 millones) cada una, y el área de modernización del estado el 5% (US\$25 millones). Durante el período, el monto de préstamos NSG aumentó en aproximadamente 6 veces, de US\$20 millones durante el período anterior a US\$115 millones entre 2011 y 2013. De los US\$115

millones de operaciones NSG, el 48% correspondieron a operaciones de comercio y el resto a operaciones de mercados financieros y de desarrollo empresarial (26% cada uno) (Véase Tabla 2.2 del Anexo)⁴¹.

El nivel de aprobaciones se ha situado en el escenario más favorable previsto en la EBP. La estrategia contemplaba un marco estimativo base de financiamiento para aprobaciones de préstamos con garantía soberana por un total de US\$648 millones para el período 2011-2014 (US\$162 millones anuales) de los cuales, 30% (US\$48,6 millones anuales) provendrían del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) y 70% (US\$113,4 millones anuales) del Capital Ordinario (CO). El escenario más optimista fijaba las aprobaciones anuales en US\$171 millones (US\$684 millones), que ha sido superado marginalmente (US\$171,3 millones).

Durante el período bajo evaluación, el Banco ha reducido la dispersión de su cartera. El programa del Banco en el país ha estado tradicionalmente muy disperso⁴². Durante el período 2007-2010 se aprobaron un total de 35 operaciones repartidas entre casi 15 sectores. Sin embargo, durante el período bajo evaluación, el Banco ha aprobado un total de 12 operaciones SG y 10 operaciones sin garantía soberana (NSG) adscritas a 10 sectores (Véase Tabla 2.2 del Anexo).

C. DESAFÍOS Y LOGROS EN LA GESTIÓN DE LA CARTERA

Al inicio del período, las condiciones para la ejecución de la cartera eran poco propicias y hacían presagiar mayores dificultades. Honduras era considerado como uno de los países con peores índices de cartera del Banco: los tiempos de ejecución (68 meses) eran un 58% superior al promedio del Banco; los costos de preparación de operaciones (US\$5.190 por millón aprobado) eran más del doble que el promedio; y los costos de ejecución por millón desembolsado se situaban en el cuarto lugar, a la zaga de los países del Banco⁴³. Además, el saldo por desembolsar era elevado al inicio del período.

A pesar de ello, el Banco ha conseguido mejorar sustantivamente la ejecución de la cartera. Entre 2007 y 2010, el Banco desembolsó un promedio de US\$96,4 millones anuales. El promedio de saldos desembolsados entre 2011 y 2013 ha sido casi tres veces superior (i.e. US\$265,6 millones). Ello, a pesar del incremento en el nivel de aprobaciones, ha producido un descenso paulatino de los saldos por desembolsar hasta situarse en US\$543,7 millones a finales de 2013.

La mejora en la velocidad de los desembolsos ha producido un aumento de los flujos de fondos del Banco hacia el país y reducido la antigüedad de la cartera. En 2005, los saldos del Banco con el país fueron negativos. El promedio anual de flujos netos del Banco hacia Honduras para el período 2007-2010 se situó en US\$63,1 millones, mientras el promedio de los últimos tres años ha sido de US\$226,5 millones (Véase Figura 2.1 del Anexo). Históricamente, el plazo de desembolsos de los proyectos de inversión en Honduras había sido de 6,4 años y de los préstamos sectoriales de 3,5 años. Durante el período estos plazos se han reducido a 4,4 y 2,1 años respectivamente (Véase la Figura 2.2 del Anexo)⁴⁴.

Los tiempos de respuesta de la Representación con sus contrapartes internas y externas han mejorado. De conformidad con la información obtenida del sistema de correspondencia oficial del Banco (SISCOR) el promedio de respuesta de la oficina de país con sus contrapartes pasó de 22,6 días en 2010 a 11 días en 2013 (49% de reducción) (Véase la Figura 2.3 del Anexo). Las contrapartes entrevistadas por OVE informaron que, por lo general, la oficina de país ahora suele responder dentro de los cinco días posteriores a la fecha de envío de la correspondencia, lo que es un tiempo de respuesta cuatro veces más rápido que los del Banco Mundial (20-30 días de promedio)⁴⁵.

Ha habido una reducción progresiva de los costos en la entrega del programa. Para el período 2010-2013, los costos promedio por dólar desembolsado y aprobado se redujeron en 55% y 53% respectivamente en relación con el período anterior. Adicionalmente, hubo una reducción significativa del costo de contratación de personal. El promedio anual de horas pagadas se redujo un 16% entre los períodos 2005-2008 y 2010-2013. La Figura 2.4 del Anexo muestra la evolución de ambos indicadores.

El problema sistémico que se tenía en relación con las auditorías financieras ha sido eliminado. A finales de 2010, de las 31 operaciones en cartera cinco fueron problemáticas, 26 estuvieron calificadas y 25 se presentaron con retrasos. A finales de abril de 2014, plazo último de presentación de auditorías, no hubo ninguna auditoría retrasada, calificada o con problemas.

Los buenos resultados obtenidos en ejecución se deben, en parte, a acciones adoptadas por el GHO dirigidas a mejorar la coordinación interna, a hacer un seguimiento estratégico de la implementación y a fortalecer las unidades ejecutoras. Como consecuencia de la Pausa, aproximadamente el 50% de la inversión pública que estaba financiada mediante cooperación internacional se quedó sin financiación. El GHO, una vez resuelta la crisis política, reaccionó adoptando una serie de medidas para acelerar la ejecución de los proyectos financiados con recursos de cooperación internacional. Por un lado, revitalizó la “Torre de Control” para coordinar y hacer un seguimiento estratégico a la cooperación internacional en coordinación con SEFIN⁴⁶. El GHO ha procedido a fortalecer unidades ejecutoras existentes, reduciendo su número (de 22 durante el período anterior a 15 en la actualidad) y aprovechar la capacidad de aquellas con excelente capacidad (Ej. la Cuenta de Milenio de Honduras en el caso de los proyectos de transporte –Véase el Recuadro 2.1) para que asumiesen la ejecución de programas que estaban sufriendo problemas graves de ejecución.

Por su parte, el Banco ha fortalecido su presencia y la oficina de país ha optimizado el uso de recursos y realizado una adecuada gestión de los riesgos de los proyectos. Al finalizar la Pausa, la oficina del Banco en Honduras tenía cuatro especialistas. En la actualidad cuenta con nueve especialistas con un elevado nivel técnico y dilatada experiencia internacional en la ejecución de proyectos. Además, la oficina de país fortaleció a las unidades ejecutoras de los proyectos mediante la transferencia de consultores ubicados en la Representación⁴⁷. Gracias a ello, las unidades ejecutoras han asumido completamente la ejecución de las operaciones y la confusión de responsabilidades entre jefes de equipo y

analistas de operaciones/consultores ha disminuido considerablemente⁴⁸. Asimismo, el equipo gerencial de la Representación creó un sistema de alerta temprana y solución de problemas de manera colaborativa. Otro factor clave en la mejora de la implementación ha sido la capacidad que la oficina de país ha mostrado para gestionar y asumir los riesgos de cada proyecto de manera individualizada (Véase el Recuadro 2.1).

RECUADRO 2.1 EJEMPLOS DE GESTIÓN INDIVIDUALIZADA DE RIESGOS

Bono 10.000. Desde el año 2004 se desarrollaron tres operaciones para financiar transferencias condicionadas a beneficiarios pobres (HO-0222, HO-L1032 y HOL-1042). El diseño de estos proyectos exigía auditorías concurrentes semestrales sin reservas como condición para desembolsar. Ello se tradujo en un retraso en los desembolsos dado que 85% de los casos las auditorías tenían reservas. . Un análisis de las causas de las observaciones reveló que casi la totalidad eran de carácter procedimental y no sustantivo. Con base en este análisis, el diseño de nuevas operaciones de Bono (HO-L1071, HO-L1087 y actualmente HO-L1093) optó por separar la auditoría técnica de la financiera. Ello lo facilitó el avance gradual de transferencias semestrales a bimensuales. Como consecuencia, el ritmo de desembolsos se ha acelerado y el 100% de las auditorías se presentan sin reservas y dentro de los plazos establecidos.

Red Vial Primaria. La ejecución de los préstamos de transporte aprobados durante el período anterior, se vio retrasada por diseños poco maduros, debilidad en la capacidad de la gestión del organismo ejecutor (SOPTRAVI), retrasos en la gestión del derecho de vía, deterioro adicional de las carreteras y sobrecostos por inflación y ampliación de contratos de supervisión. En este contexto el Gobierno solicitó al Banco cambiar el Organismo Ejecutor de la cartera vial y propuso que dichas funciones se transfirieran a la Cuenta del Desafío del Milenio- Honduras MCA-Honduras, entidad adscrita a la Presidencia de la República. El Banco justificó el cambio en la autonomía técnica, financiera y administrativa de MCA-Honduras y la calidad técnica de su personal. Los resultados de esta decisión han sido sustancialmente positivos considerando la terminación de las obras de la CA-5 Norte, el avance sustancial en obras del Corredor Agrícola, y el crecimiento anual en los desembolsos para las operaciones del sector transporte, de US\$10 millones/año en 2010 a US\$65 millones/año en 2013.

PRONEGOCIOS: Este proyecto, que tiene como objetivo apoyar el desarrollo de negocios rurales, requería la contratación de consultorías para apoyar a los beneficiarios en la identificación de oportunidades de negocios y formular los correspondientes planes de negocios. Para la conclusión de cada uno de los 220 planes de negocios programados se requería la realización de cinco Licitaciones Públicas Internacionales, lo que suponía aproximadamente 600 días por plan de negocios. La oficina de país diseñó una nueva modalidad de ejecución ajustada a los requerimientos y naturaleza del proyecto. Dado que se requería la identificación y formulación de numerosos planes de negocios rurales, que por su naturaleza no encajan en las modalidades de consultoría, se optó por un método de selección de consultores competitivo sobre la base de estándares de calidad previamente determinados, obteniendo flexibilidad y agilidad en el proceso. A la fecha se han desembolsado 78% de los recursos del financiamiento y la totalidad de la contrapartida.



El acceso de la población a la energía eléctrica ha aumentado con fuerza (90%), se ha incrementado de 38% a 43% la proporción de fuentes renovables de generación de energía eléctrica.

© BID, 2011

3 Implementación, Efectividad y Sostenibilidad del Programa

Este capítulo analiza el progreso en la implementación y los resultados del programa de préstamos y CTs del Banco activos entre 2011 y 2013. Se analiza, en particular, el grado en que los proyectos bajo consideración han alcanzado sus metas y cumplido sus plazos de ejecución, las potenciales razones por las cuales estos no se hayan podido alcanzar o cumplir y su sostenibilidad. En primer lugar se analizan los proyectos asociados con los sectores prioritarios identificados en la EBP y para los que se había asignado objetivos específicos. En segundo lugar, aquellos proyectos asociados a los sectores prioritarios o áreas de diálogo identificados en la EBP pero a los que no se les había asignado objetivos estratégicos. Finalmente, se procede a analizar aquellos proyectos que no están asociados a ningún sector prioritario o área de diálogo identificados en la EBP.

A. OBJETIVOS DE LA EBP

Objetivo 1: Mejorar la sostenibilidad financiera y actuarial de los sistemas previsionales y la capacidad de control y gestión del gasto en personal de la administración central y aumento del uso de sistemas nacionales

El Banco apoyó, mediante cooperación técnica y un préstamo, la consecución de este objetivo, que coadyuva a la consolidación fiscal y a la reducción de la rigidez del gasto público. En particular, aprobó un PBL por US\$40 millones cuyo objetivo era reducir los déficits actuariales del Instituto de Previsión del Magisterio (INPREMA) y el Instituto Nacional de Jubilaciones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP), mejorar la viabilidad financiera

del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y aumentar el control sobre el gasto de personal⁴⁹. Además, el Banco, ha aprobado préstamos y CTs en materia de mejora de la recaudación de ingresos (HO-L1015, HO-L1030, HO-T1188 y HO-L1055), de la administración financiera nacional (HO-L1015, HO-T1079, HO-T1134, HO-1143 y HO-1168), de la administración financiera municipal (HO-L1015 y HO-T1182), de la gestión fiscal macro (HO-T1143 y HO-1200) y de las estadísticas macroeconómicas (HO-L1015)⁵⁰.

Los desembolsos, por lo general, se han realizado en los tiempos previstos. Los casos de retrasos substantivos se han debido a problemas con el diseño de las operaciones. Los dos PBLs (HO-L1030 y HO-L1079) se han desembolsado en un 100% en los tiempos previstos. Como consecuencia de que en 2012 se cayese el programa con el FMI, no se preparó un tercer PBL planeado. El programa de apoyo a la consolidación de la gestión fiscal y municipal (HO-L1015), a pesar de que hubo que superar problemas de diseño⁵¹, lleva desembolsado más de un 80% y espera terminarse a tiempo en 2015. Tres de las CTs (HO-T1134, HO-T1136 y HO-T1143) se han desembolsado al 100% mientras otras tres, aquellas dirigidas para mejorar el manejo presupuestario (HO-T1079, HO-T1168 y HO-T1182), han sufrido retrasos atribuibles a diseños que no consideraron adecuadamente los riesgos institucionales o de gobernabilidad. El proyecto de Modernización de la Aduana de Puerto Cortés sólo ha desembolsado un 18% de los recursos y le queda menos de un año de ejecución. Este proyecto fue diseñado con objetivos múltiples y requería la participación de varias entidades, independientes entre sí. El mecanismo de ejecución no ha resuelto los problemas de coordinación. Además, hubo múltiples cambios en la dirección de una de las entidades participantes (i.e., la Dirección Ejecutiva de Ingresos –DEI).

En términos generales, los programas del sector han entregado sus productos y, en menor medida, logrado sus resultados pero hay dudas de que los impactos esperados puedan ser alcanzados. Los PBLs de apoyo a la consolidación fiscal (HO-L1030 y HO-L1079) fueron desembolsados y han logrado 7 de los 9 resultados⁵², pero la presión tributaria llegó sólo al 14,5% del PIB en 2013 y no a la meta establecida del 16,8% del PIB. Además, el déficit fiscal aumentó⁵³. El PBL de apoyo al sistema de previsión social no definió con precisión los indicadores y metas concretas para medir el impacto: “el mantenimiento de un marco de políticas apropiado”, pero el entorno macroeconómico empeoró durante y después de las reformas lo que incluso llevó a la suspensión del acuerdo con el FMI, por lo que el impacto no se ha logrado. Las CTs han servido para acompañar la ejecución de los proyectos anteriores. Algunas han ayudado en la mejora del diálogo sobre el diseño de políticas públicas⁵⁴. Sin embargo, en el proyecto de Modernización de la Aduana en Puerto Cortés⁵⁵ no hay avance hacia los resultados del proyecto.

La sostenibilidad de la acción del Banco en esta área muestra resultados mixtos. El PBL de apoyo a la reforma de los institutos de previsión social parece adecuada; la del programa de apoyo a la consolidación de la gestión fiscal y municipal

parece adecuada pero se enfrenta a riesgos de obsolescencia técnica; la del PBL de apoyo a la reforma fiscal y del proyecto de modernización de la Aduana de Puerto Cortés muestran debilidades. La tecnología usada para el desarrollo de los sistemas que soportan el Sistema Integrado de Administra Financiera (SIAF) está sujeta a una rápida obsolescencia técnica y su actualización requiere el uso intensivo de costosos recursos humanos especializados. Dada la situación fiscal del GHO, es poco probable que dicha actualización pudiera hacerse con recursos propios. La debilidad institucional y de gobernabilidad de la DEI pone en riesgo el alcance de las metas de recaudación del PBL de apoyo a la consolidación de la gestión fiscal y del de modernización de la Aduana de Puerto Cortés.

Objetivo 2: Aumentar la efectividad y eficiencia del programa de transferencias condicionadas

Para coadyuvar a la consecución de este objetivo, el Banco reestructuró un préstamo (HO-L1032) y aprobó tres más (HO-L1042, HO-L1071 y HO-L1087). Estos programas estuvieron diseñados para mejorar la gestión y la transparencia del Programa Bono 10.000, expandir su cobertura y asegurar el acceso a los servicios básicos de salud y educación de las familias beneficiarias.

La ejecución de las operaciones tuvo mejoras sustantivas durante el período. El programa de Apoyo Integral a la Red de Protección Social (HO-L1032), sufrió retrasos importantes como consecuencia de la Pausa y factores varios tales como: (i) la debilidad en el sistema de información gerencial; (ii) la falta de recursos para las Secretarías de Educación y Salud para la verificación de la corresponsabilidad; (iii) la demora en los pagos de transferencias; y (iv) la demora en la asignación de la contrapartida nacional. El proceso acelerado de incorporación y pago de transferencias no se acompañó de un fortalecimiento efectivo de los procesos requeridos para la verificación de condiciones y funcionamiento del programa. Esto debilitó su funcionamiento y generó algunos problemas tales como la irregularidad del calendario de pago a beneficiarios y retrasos en la verificación de corresponsabilidades. Para solucionar estos problemas, el GHO y el Banco adoptaron una serie de medidas entre las que cabe destacar la redefinición del programa⁵⁶, la designación por parte del GHO, de la Secretaría de la Presidencia como entidad coordinadora de los programas sociales y la agilización del mecanismo de ejecución, por parte del Banco (Véase Recuadro 2.1). Hoy en día, la verificación de condicionalidades es más rápida, lo que sirve para mejorar el servicio educativo y de salud. Asimismo, los sistemas de pago han sido mejorados, aunque todavía no se logra concretar un calendario de pagos.

El principal resultado fue la expansión nacional del programa. Sin embargo aún persisten debilidades en su focalización e implementación. Pese a los errores, los resultados reportados del Programa Bono 10.000 son positivos. La evaluación de impacto indica que el programa está cumpliendo sus objetivos en educación y salud⁵⁷:

(i) los hogares que se encuentran en aldeas de tratamiento han aumentado su consumo en alimentos y bebidas en 30%, y el gasto en útiles escolares en 25%, con respecto a los hogares de las aldeas del grupo de control; (ii) el porcentaje de niños cuya última visita al médico fue para cumplir con un control de rutina y no por enfermedad ha pasado de 7 a 12%; (iii) no se ha encontrado evidencia de cambios negativos en la participación laboral de los adultos; y (iv) la cobertura ha llegado a 350,000 familias. Pese a ello, no se ha logrado la cobertura universal de las familias más pobres y persiste la irregularidad en los pagos.

La sostenibilidad del programa está ligada a la mejora de la situación fiscal del país y de la calidad de los servicios de educación y salud. El mayor factor de preocupación del programa es su sostenibilidad fiscal, pues hasta el año pasado los recursos propios eran muy reducidos. El éxito de largo plazo del programa se encuentra ligado al mejoramiento del sistema educativo y de salud. Asimismo, se debe seguir mejorando la verificación de las responsabilidades para que realmente se acumulen las capacidades para aumentar los niveles educativos y de salud y nutrición.

Objetivo 3: Mejorar la articulación y acceso a servicios básicos de salud y nutrición

Las tres operaciones aprobadas durante el período (los préstamos HO-L1072 y HO-L1090 y la TC HO-G1001) buscaron mejorar la oferta de salud mediante la descentralización del sistema, además de incidir en la mejora de la calidad de los servicios médicos, focalizándose en la población más vulnerable del país.

Los desembolsos para el financiamiento del sistema descentralizado se han realizado dentro de los tiempos establecidos. Por otro lado, ha habido retrasos en la operación para el financiamiento de infraestructura hospitalaria. La primera operación (HO-1059) ha sido desembolsada casi en su totalidad. La segunda (HO-1072), aprobada en junio de 2012, ha desembolsado el 26% del total (US\$7,8 millones). La última (HO-L1090), aprobada en 2013, hasta el momento ha desembolsado el 20% este año. Hubo retrasos como consecuencia de no contar con asignación presupuestaria al inicio del proyecto.

Los resultados del sector salud son parciales y la sostenibilidad es un reto como consecuencia de las presiones fiscales y los problemas de capacidad de los gestores. Con el apoyo del Banco se ha ampliado la cobertura de los servicios descentralizados a más de 1,13 millones de personas en 74 municipios de 14 departamentos en diciembre de 2013. El nivel de satisfacción de los usuarios se encuentra por encima del 85% (el objetivo del proyecto era el 70%). Sin embargo, aún no se han podido constatar los logros en materia de desnutrición crónica y anemia de niños y anemia en mujeres embarazadas ya que no se ha realizado la encuesta planificada. Además, la expansión se enfrenta a serios desafíos en el corto y el medio plazo (Ej. estandarización de la calidad; debilidad institucional de las proveedoras, y sostenibilidad financiera del programa, principalmente).

Objetivo 4: Aumentar la tasa de cobertura de energía eléctrica a nivel nacional y la participación de fuentes renovables en la matriz de generación eléctrica y mejorar la eficiencia operativa y comercial del sector eléctrico

El Banco no aprobó ninguna nueva operación durante el período porque el GHO no avanzó en la implementación de las reformas previamente acordadas⁵⁸; sin embargo, ha habido un progreso adecuado en la consecución de los resultados esperados de las operaciones anteriores. Se concluyó la ejecución del proyecto para construir la estación eléctrica de Amarateca y expandir la de Zamorano, que alimentan de energía a las zonas central y occidental del país. En línea con los objetivos de la EBP, el acceso de la población a la energía eléctrica ha aumentado con fuerza (90%), se ha incrementado de 38% a 43% la proporción de fuentes renovables de generación de energía eléctrica, pero las pérdidas en la distribución de la ENEE se han incrementado de 26% a 31% (la meta era de reducirlas al 20%). En enero de 2014, el Congreso aprobó la Ley de la Industria Eléctrica que reestructura a la ENEE entre diferentes compañías (generación, transmisión y distribución) y las abre a la inversión privada, y establece una Comisión Reguladora de la Energía Eléctrica. La acción del Banco con el programa de apoyo a la reforma fiscal (HO-L1030 y la HO-T1192) más el diálogo permanente mantenido con las autoridades contribuyó a mejorar el sistema de tarifas, limitar los subsidios y a introducir una tasa al consumo residencial de 15% por encima de 750 kwh/mes, lo que apoya la sostenibilidad financiera de la ENEE.

Si bien los problemas financieros e institucionales que afectan a la ENEE suponen un riesgo a la sostenibilidad fiscal del país y del sector, los cambios recientemente introducidos son un paso en la dirección correcta. El déficit de la ENEE supone dos puntos del déficit fiscal. A los problemas financieros hay que añadir la ausencia de una adecuada regulación y política para la ENEE y una gestión ineficiente como se refleja en los niveles de pérdidas en la transmisión/distribución y las pérdidas comerciales (Ej. la diferencia entre lo facturado y lo recaudado). Las reformas recientes pueden significar un paso en la dirección correcta. La experiencia de reformas fallidas en el sector obliga a ser cauteloso y a extremar todos los cuidados para asegurar que fructifiquen.

Objetivo 5: Fortalecer la red de seguridad financiera y promover una mayor inclusión financiera

El apoyo del Banco al sector financiero sirvió para coadyuvar a la mejora de la red de seguridad financiera y del acceso a financiamiento. Los PBL HO-L1065 y HO-L1069, por US\$40 millones cada uno, apoyaron el desarrollo de la legislación dirigida a estabilizar el sistema financiero y facilitar el acceso a financiamiento, especialmente para Pymes y grupos vulnerables. Según la evaluación realizada por el Banco, se ha mejorado la capacidad de supervisión financiera por lo que el país estaría mejor preparado para enfrentar potenciales crisis financieras. El préstamo

NSG HO-L1085 por US\$10 millones tuvo como objetivo facilitar la concesión de líneas de crédito, pero, ante la ausencia de información sobre los objetivos de desarrollo, no se han podido comprobar sus resultados⁵⁹. No obstante, no existen las condiciones e incentivos necesarios para promover la inclusión financiera.

Objetivo 6: Uso de sistemas nacionales

La meta establecida en la EBP en relación con los sistemas nacionales para finales de 2014 ya ha sido alcanzada: El 100% de las operaciones de préstamo vigentes ya utilizan el subsistema de contabilidad y reportes (SIAF/UEPEX)⁶⁰.

B. OPERACIONES APROBADAS QUE ESTÁN ASOCIADAS CON ÁREAS PRIORITARIAS DE INTERVENCIÓN IDENTIFICADAS EN LA EBP

1. Seguridad ciudadana

Si bien la necesidad que tiene el GHO para responder al desafío de la inseguridad es apremiante, los desacuerdos sobre la dirección del programa y las dificultades políticas e institucionales que se enfrentan han afectado la ejecución y ponen en duda la consecución de sus resultados y sostenibilidad. En 2012, el Banco aprobó tres operaciones: un préstamo (HO-L1063) por US\$59,8 millones, una donación (HO-X1021) por US\$6,6 millones y una TC (HO-T1169) por US\$3 millones⁶¹. El objetivo del préstamo era mejorar la prevención y persecución del crimen mediante mejoras en la efectividad de la Secretaría de Seguridad y de la Policía Nacional, la capacidad de investigación criminal y la gestión municipal de programas de prevención del delito. Las donaciones complementaron los recursos del préstamo específicamente para los componentes de capacitación y municipalidades y fortalecer la ejecución del programa. Sin embargo, una vez aprobada la operación, el GHO quiso dar mayor énfasis a las inversiones en infraestructura, a pesar de que la efectividad de este tipo de acciones en la reducción del crimen no está claramente probada. En particular, el GHO propuso dirigir gran parte de los recursos asignados al fortalecimiento institucional, para construir postas judiciales. El equipo técnico del Banco no era favorable a esta propuesta por lo que se generó un impase en la ejecución del proyecto. Ante la presión política, el Banco accedió a asignar US\$5 millones adicionales a los US\$1,5 millones originalmente asignados para este rubro, lo que, a priori, podría debilitar la efectividad de la operación. Además, en un entorno políticamente sensible, se han tenido dificultades en encontrar coordinadores que sean neutrales, estén debidamente capacitados y tengan la experiencia necesaria para liderar el programa en condiciones adversas. Como consecuencia de ello, sólo se ha desembolsado el 6% de los recursos del préstamo, el 35,6% de la TC del fondo coreano (HO-T1169 – principalmente para apoyar la ejecución del programa) y nada de la donación suiza (HO-X1021)⁶². Además, la reducción del crimen va a depender de avances en otros factores tales como reducir la porosidad de las fronteras, controlar el acceso a las armas de fuego, fortalecer el sistema judicial, desigualdad, oportunidades económicas, etc.

2. Comercio y Desarrollo Empresarial

La ausencia de indicadores de resultados no ha permitido determinar la efectividad de la actividad del Banco en el sector comercio y, en relación con el sector de desarrollo empresarial, dado que no ha habido avances en la implementación, aún no se han producido resultados⁶³.

C. OPERACIONES APROBADAS QUE NO ESTÁN ASOCIADAS CON LAS ÁREAS PRIORITARIAS DE INTERVENCIÓN IDENTIFICADAS EN LA EBP

1. Modernización del Estado

El ritmo de ejecución del programa del censo es adecuado y los productos se están alcanzando en los plazos establecidos. El programa del censo ha desembolsado casi un 90% de los recursos cuando aún le quedan casi dos años del plazo de ejecución. Se espera lograr los resultados esperados a finales de este año. El programa del censo y la TC previa han fortalecido la capacidad institucional del INE. Es importante que el GHO mantenga e incremente esta capacidad con el paso de los años y que vaya asegurando los recursos financieros necesarios para realizar futuros censos, sin depender de la ayuda externa.

2. Educación

Dos de los tres componentes del proyecto de educación experimentaron retrasos debido a problemas de madurez del diseño, de inadecuada planificación del plan de adquisiciones y restricciones en el espacio fiscal asignado al proyecto durante su ejecución. El primer componente Acceso a la Educación Pre Básica se ha ejecutado por la Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu (FEREMA) de manera adecuada, aunque ha habido retrasos en los pagos de la contraparte como consecuencia de las restricciones fiscales. En el segundo componente –Materiales educativos y adecuaciones físicas a las escuelas ha habido retrasos en la entrega del material educativo de lectura, escritura y matemáticas principalmente por demoras en los procesos de revisión de la Secretaría de Educación y restricciones fiscales. Adicionalmente, las dificultades de acceso a las escuelas y su dispersión geográfica retrasó la definición de sus necesidades de adecuación eléctrica⁶⁴. En el tercer componente – introducción de la tecnología para el mejoramiento de la educación en el segundo ciclo de la educación básica (3º-6º grado) – la compra de computadoras se retrasó debido a que la definición de las especificaciones técnicas tomó más tiempo del esperado.

A pesar de los retrasos, los productos en el sector educación se han entregado casi en su totalidad y se ha comenzado a ver algún resultado atribuible al proyecto. En particular se pueden destacar, la apertura y dotación mobiliaria de 624 nuevos Centros Comunitarios de Educación Pre Básica (CCEPREB) en 2012, el apoyo

pedagógico a 1,500 CCEPREB ya existentes en el 2011, la capacitación de 2.145 educadores de CCEPREB, la entrega de 2.145 paquetes metodológicos y de material fungible a todos los centros participantes, la adquisición de aproximadamente 53.000 notebooks (de los 70.000 previstos), y la contratación de servicios de acceso a Internet para las escuelas y para los docentes participantes del programa y servicios para fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de la Unidad Administradora de Proyectos de la SDP (UAP/SDP). Finalmente, una revisión inicial realizada por FEREMA y por el Ministerio de Educación muestran avances en la adquisición las competencias cognitivas por parte de los niños participantes.

Sin embargo, los problemas fiscales arrojan dudas sobre la sostenibilidad de los resultados del proyecto. Todos los componentes generan gastos corrientes que deben ser asumidos por el GHO: el pago a las educadoras voluntarias y la extensión de la cobertura a las localidades más pobres y alejadas en el país; la actualización permanente de los textos y la capacitación para los educadores, y el mantenimiento del acceso a internet. Hasta la fecha, el préstamo HO-L1062 ha sido la fuente principal de financiamiento. Si bien se ha formado un fideicomiso con Claro y Tigo para apoyar la expansión de internet, las restricciones fiscales del GHO pueden poner en entredicho el futuro del programa.

3. Desarrollo Urbano

La implementación del proyecto de desarrollo urbano tuvo retrasos como consecuencia de eventos meteorológicos, la Pausa y debilidades institucionales de algunas de las unidades involucradas en su ejecución. El programa de vivienda de bajos ingresos (HO-L1007) por US\$30 millones aprobado en 2006, pretendía coadyuvar a mejorar las condiciones de vivienda y de hábitat de las familias hondureñas de ingresos bajos y medios mediante el otorgamiento de subsidios individuales y colectivos de vivienda, la mejora de los instrumentos financieros para la vivienda, la mejora de la información disponible del sector y el fortalecimiento del SOPTRAVI y del FHIS. Las inversiones incluyen agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, equipamientos sociales y obras de mitigación. Debido a dificultades administrativas y técnicas atribuibles a la difícil topografía de la zona y al clima de inseguridad (Ej. ataques a los trabajadores, robos de material, etc.) el avance de las obras se vio retrasado.

El proyecto tuvo un avance importante en el logro de sus objetivos pero su sostenibilidad está en riesgo. En cuanto a los avances, el Banco desembolsó 3.734 subsidios para mejoras de vivienda y 3.695 para la construcción de casas nuevas. El PCR del proyecto ha reportado aumentos en el acceso a agua y alcantarillado y otros servicios urbanos básicos, y reducciones en los niveles de violencia. Sin embargo, no se ha podido crear un mercado para micro préstamos. No existe un mecanismo para continuar con el seguimiento y mantenimiento de los servicios en las áreas de intervención, por lo que existe el riesgo de deterioro de los servicios provistos. La segunda operación (HO-L1088) aprobada en 2012 sólo ha desembolsado el 5,8% de los recursos, por lo que aún no se pueden identificar resultados específicos.

4. Transporte

El Banco se enfocó, principalmente, en ejecutar la cartera pendiente de períodos anteriores. Al inicio del período, los saldos por desembolsar del sector ascendían al 94% del total aprobado. Casi la totalidad de los US\$45,9 millones asignados al corredor turístico (HO-L1013) fueron destinados a financiar los daños causados por eventos meteorológicos y cubrir los sobrecostos del corredor atlántico (HO-L1020). El GHO decidió financiar dicho corredor con el sector privado vía la modalidad Asociaciones Público Privadas (APP). El resto de los proyectos de carreteras sufrieron retrasos como resultado de una serie de complejos factores, entre los que se puede destacar la Pausa, los problemas de adquisición de derechos de vía y reasentamiento de colonos, la ausencia de diseños finales, la debilidad del organismo ejecutor (i.e., SOPTRAVI), el deterioro de las carreteras, la escasez de contratistas en algunas zonas, y la obligación de tener que ratificar ante el Congreso los contratos de obras adjudicados después cada elección legislativa. Muchos de estos problemas fueron resueltos con el cambio de unidad ejecutora (Véase Recuadro 2.1). Como consecuencia de ello, las operaciones HO-L1013 y HO-L1020 (Corredor Turístico y Corredor Atlántico) han desembolsado la totalidad de los recursos; la operación HO-L1033 (Corredor Agrícola) un 47% y la HO-L1018 (Corredor Logístico) un 7%⁶⁵. El proyecto de transporte público de Tegucigalpa (HO-L1061) ha desembolsado un 84% de sus recursos y las obras están avanzando⁶⁶. Finalmente, el proyecto de Puerto Cortés estuvo retrasado hasta que se tomó la decisión de licitar, con la ayuda de CoAlianza⁶⁷, la operación del puerto. Se espera que la empresa adjudicataria entregue el doble de los metros cuadrados de puerto planificados en 2016.

A pesar de los avances en los desembolsos aún no se han obtenido las metas físicas esperadas. Por ejemplo, no se ha construido ningún km de los 37,1 km esperados en el Corredor Turístico, sólo 80 km de los 112 km programados del Corredor Logístico, y 52 km de los 56 km esperados del Corredor Atlántico⁶⁸. En cuanto a los resultados, aún no se han recogido los datos para poder establecer su progreso. Sin embargo, la información administrativa disponible permite discernir una mejora en la calidad de las carreteras y que, a pesar de los sobrecostos del Corredor Atlántico, el proyecto sigue siendo económicamente rentable (EIRR 15-17%).

La debilidad de algunas de las instituciones claves ponen en peligro la sostenibilidad de los proyectos de carreteras. La privatización de la gestión del puerto, parece haber mejorado su sostenibilidad. En el primer caso, SOPTRAVI ha tenido un desempeño intermitente en el pasado debido al inadecuado nivel técnico de su personal, la excesiva rotación y politización de sus recursos humanos, y la ausencia de mecanismos que garanticen la transparencia en la gestión. En el segundo, la creación de CoAlianza con apoyo del Banco es un paso en la dirección adecuada para manejar las asociaciones público-privadas (APPs) como las que se están usando para completar el corredor turístico y manejar la terminal de contenedores de Puerto Cortés. La sostenibilidad del proyecto de transporte de Tegucigalpa depende en gran parte de las condiciones de las concesiones y de la definición de las tarifas, problemas complejos y de no fácil solución.

5. Medioambiente y desastres naturales

El apoyo del Banco en el sector ha servido para paliar algunos de los efectos de los desastres naturales y avanzar la agenda de prevención y mitigación de los mismos. Sin embargo, la debilidad institucional y financiera de las instituciones a cargo de la prevención y mitigación ponen en riesgo la consolidación del sistema nacional de gestión del riesgo (SINAGER). En consonancia con la política del Banco para la gestión de riesgo de desastres⁶⁹, el apoyo del Banco a Honduras se ha focalizado en mejorar la capacidad de análisis de riesgos, la implementación de medidas de prevención y mitigación, la mejora de la gestión del riesgo financiero, el fortalecimiento de la capacidad de respuesta a las emergencias y la capacidad de implementar obras de reparación y reconstrucción posteriores a los desastres. La cartera en ejecución durante el período estaba compuesta por la operación MITIGAR (HO-L1031)⁷⁰. Hasta la fecha, se han ejecutado el 53% de sus recursos, principalmente los relativos al componente de construcción de obra civil, mientras los componentes relativos al desarrollo de la capacidad institucional tienen un avance modesto. Además, el Banco ejecutó el 100% de dos TC (HO-T1147 y HO-T1164) del Fondo Capital Ordinario Asignado para Asistencia de Emergencias para Desastres Naturales para proveer alimentos, primeros auxilios y cobijo a las víctimas de tormentas tropicales en Francisco Morazán, Choculeta y Valle. También, se usaron recursos del proyecto de carreteras del corredor turístico (HO-L1013) para cubrir obras de reparación a desastres naturales. A pesar de los esfuerzos, la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) y las entidades municipales siguen careciendo de los recursos financieros y técnicos para realizar sus funciones de prevención y mitigación.

6. Agenda digital y telecomunicaciones

El apoyo del Banco al sector ha sido modesto en volumen de recursos y en resultados, aunque el diálogo mantenido con el Banco ha servido para encaminar las reformas. Durante el período se ejecutó una operación aprobada en el período anterior y se aprobaron dos nuevas. La primera (HO-T1145) tenía como objetivo promover el diseño de una agenda digital, mediante el intercambio de experiencias. No hay constancia de que haya habido ningún resultado. Las otras dos (HO-T1152 y HO-T1161) tuvieron como objetivo la preparación de estudios para reformar el sistema de telecomunicaciones en general y HONDUTEL (Empresa Hondureña de Telecomunicaciones), en particular. El marco jurídico-institucional del sector ha evolucionado positivamente pero aún falta adoptar algunas de las medidas propuestas tales como la profesionalización del personal, la liberalización del sector y la privatización de HONDUTEL.

7. Agua y saneamiento

El programa del Banco en el sector ha obtenido algunos resultados parciales, pero aún no se han alcanzado todas las metas ni se han resuelto los problemas institucionales que afectan la eficacia y sostenibilidad del sector. En 2006 el Banco

aprobó una operación (HO-0174) por US\$30 millones para ejecutar proyectos de agua y alcantarillado en municipalidades, descentralizar el servicio y mejorar la capacidad institucional. Hasta la fecha sólo se ha desembolsado un 62,26% de sus recursos. Asimismo, se aprobó una operación (HO-X1017) con el Fondo Español por US\$25 millones para mejorar el acceso de agua y alcantarillado en las zonas rurales con menos de 2.000 habitantes. Hasta la fecha se ha desembolsado el 29% de sus recursos. Como resultado de la intervención del Banco, se ha provisto agua potable a 396.515 beneficiarios (6.000 más de lo previsto). Sin embargo, la meta relativa al alcantarillado sólo se logró en un 60,10% (30.424 hogares). El servicio se incrementó en 0,9 horas pero no llegó a la meta de 11,91 horas de servicio al día. Finalmente, no se ha podido lograr que la recaudación cubra los gastos de consumo. El lento avance en la ejecución y en el logro de los resultados se debe principalmente a la existencia de procesos burocráticos lentos (Ej. obtención de licencias ambientales), y a la escasez de capacidad técnica de la SANAA y ERSAPS. Además, persisten problemas de coordinación entre CONASA, SANAA, ERSAPS y FHIS y de alta rotación y politización en las entidades rectoras del sector.

8. Agricultura

Durante el período se resolvieron los problemas de ejecución del programa PRONEGOCIOS. Al inicio del período, sólo se había desembolsado el 1,8% de los US\$27,1 millones del programa PRONEGOCIOS, aprobado por el Banco en 2008. En julio de 2014, el Banco ya ha desembolsado aproximadamente el 78% de sus recursos, gracias a las acciones adoptadas por el Banco y el GH0 (Véase Recuadro 2.1).

Las informaciones preliminares parecen indicar un avance adecuado hacia los logros planteados. Los resultados de la evaluación no se esperan hasta finales de 2014. Sin embargo, de conformidad con la información recabada hasta la fecha, los hogares en pobreza extrema están siendo atendidos por el programa de transferencias condicionadas mientras la modalidad de atención de PRONEGOCIOS está mejor diseñada para alcanzar a los hogares pobres de zonas rurales. YA se han superado los 3.500 hogares beneficiados que se habían fijado como meta; hay 78 negocios con tasa interna de retorno (TIR) promedio superior al 30% (la meta era una TIR superior a 12%), y se espera tener 170 negocios operando a finales de 2014 (dos más que lo esperado). Aún no hay datos sobre el incremento de ingresos de los hogares beneficiados.

La modalidad de intervención garantiza la sostenibilidad de las inversiones. Para ser beneficiario del programa, los proyectos deben presentar un plan de viabilidad financiera basada en un estudio de mercado. Además, los beneficiarios deben poner hasta un 50% de la contraparte. Todo ello coadyuva a que los proyectos sean sostenibles. El 100% de los proyectos siguen en funcionamiento y obteniendo las metas fijadas para cada proyecto (Ej. ingresos, rentabilidad, empleo, ventas, etc.). Esto contrasta con el 40% de mortalidad de empresas similares en el país.



Durante el período de la EBP 2011-2014, el Banco ha mantenido su importante relevancia financiera en el país, ha realizado un esfuerzo para focalizar su intervención y, a pesar de enfrentarse a condiciones adversas, ha logrado mejorar substantivamente la ejecución de la cartera

© MJZ Photography. *The Streets in The Valle, Around the Valle in Tegucigalpa, Honduras, enero de 2011*
Foto usada bajo la licencia de Creative Commons

4 Conclusiones y Recomendaciones

El deterioro de la situación fiscal puede poner en peligro la capacidad de endeudamiento del país y afecta la sostenibilidad financiera de muchas de las operaciones del Banco. El Banco ha realizado importantes esfuerzos para mejorar la situación fiscal mediante el apoyo a medidas para controlar los gastos de personal y de los institutos previsionales, aumentar los ingresos tributarios, mejorar la gestión de las finanzas públicas, y el apoyo al GHO para alcanzar un nuevo acuerdo con el FMI. Pese a los esfuerzos, el déficit fiscal ha crecido a niveles superiores a los pronosticados.

Durante el período de la EBP 2011-2014, el Banco ha mantenido su importante relevancia financiera en el país, ha realizado un esfuerzo para focalizar su intervención y, a pesar de enfrentarse a condiciones adversas, ha logrado mejorar substantivamente la ejecución de la cartera gracias a la adopción de un enfoque de gestión de riesgos proyecto por proyecto. El aumento del volumen de préstamos y la mejora en los desembolsos incrementaron la presencia financiera del Banco en el país en relación con el período anterior. Asimismo, pasó de estar presente en 16 sectores a estar presente en 10. Finalmente, la gestión de la cartera ha mejorado substantivamente, con mejoras importantes en casi todos los indicadores de gestión, gracias a acciones atribuibles tanto al GHO como al Banco, principalmente asociadas con la adopción de un enfoque contextualizado de cada proyecto y la adecuada gestión de sus riesgos correspondientes.

No obstante, es todavía un desafío responder en forma más estratégica e integrada a los problemas de desarrollo del país. Los sectores priorizados en la EBP y el programa ejecutado han sido, en términos generales, relevantes con algunos de los muchos desafíos a los que se enfrenta el país. Sin embargo, el inadecuado funcionamiento de algunos elementos relativos a la estructura, procesos e incentivos del Banco, ya diagnosticados en la evaluación de la Realineación, dificultaron la coordinación intersectorial y entre VPC y VPS en la preparación de la EBP. Como consecuencia

de ello, la EBP no ofrece criterios que permitan entender claramente la racionalidad de la intervención del Banco vis-à-vis su ventaja comparativa y la de otros donantes (i.e., selección de problemas de desarrollo a atender, definición desde qué sectores se va a enfrentar estos problemas, y la priorización de proyectos). Asimismo, se han identificado importantes incoherencias entre los distintos trabajos técnicos que el Banco elaboró para preparar las estrategias (e.g., NTS y estudio de crecimiento), que la EBP no explica o justifica. Además, a pesar de que la solución de los problemas de desarrollo suele requerir una acción multisectorial, la selección de los objetivos de la EBP, la elaboración de las NTS y el diseño de proyectos suelen abordarse desde un solo sector del Banco. Si bien ha habido un notable incremento en la actividad del Banco en el sector privado, hace falta una estrategia clara que permita identificar las fallas de mercado que se intentan resolver y su coordinación con otras operaciones del Banco.

La mayoría de los problemas de ejecución son el resultado de diseños de operaciones que no ponderan adecuadamente los riesgos institucionales y de gobernabilidad, o que incluyen planes de adquisiciones poco realistas y mecanismos de ejecución complejos. Las demoras en la ejecución se han producido como consecuencia de la debilidad técnica y administrativa de los ejecutores y de los marcos jurídico-institucionales de sus sectores respectivos, de la politización y alta rotación de funcionarios o de la existencia de intereses creados difíciles de superar. En algunas ocasiones, ha habido proyectos que tenían planes de adquisiciones poco realistas o mecanismos de ejecución inadecuados para el buen desempeño de la operación. El impacto de estos problemas ha sido en parte mitigado por el aumento del número de especialistas ubicados en el la oficina de país a raíz de la Pausa.

Si bien muchos de los proyectos están logrando parte de los resultados deseados, su eficacia y sostenibilidad están amenazadas por la debilidad institucional y fiscal del país. La debilidad de las instituciones intervinientes en la ejecución del programa (Ej. DEI, ENEE, SOPTRAVI, etc.) impiden la consecución de los objetivos. La baja calidad de la información disponible dificulta la realización de buenos diagnósticos, la confección de buenas políticas y el adecuado seguimiento y evaluación de las intervenciones. En todos los casos en que se han identificado problemas de sostenibilidad subyacen problemas de capacidad institucional, regulatorios o de viabilidad financiera.

En función de los hallazgos de esta evaluación, OVE recomienda:

1. Dar prioridad a la consolidación fiscal. A tales efectos se recomienda que el Banco continúe el trabajo con el FMI y el Banco Mundial con el fin de asegurar un proceso sostenido de consolidación fiscal que reduzca los riesgos de sostenibilidad del programa.
2. Diseñar la EBP alrededor de los desafíos de desarrollo más críticos, definiendo claramente los criterios para la participación de los distintos sectores del Banco (incluida VPP) y para la priorización de proyectos y asegurando la coherencia entre el diagnóstico y la EBP. Para ello, la Administración debería considerar:

- a. Conformar un equipo interdisciplinario para identificar y dimensionar los problemas de desarrollo que el país enfrenta (i.e., empeoramiento de la situación fiscal, pobreza, seguridad, baja productividad, etc.) y sus causas, sobre la base del estudio de crecimiento, las prioridades del gobierno y otros elementos necesarios.
 - b. Incluir criterios que permitan entender las razones por las que el Banco participa en la solución de dichos problemas de desarrollo y la selección del sector o sectores propuestos para resolverlos (Ej. en el caso del problema de consolidación fiscal se pueden considerar posibles acciones en el ámbito de los ingresos, los gastos y las debilidades de sus instituciones respectivas –ENEE, COALIANZA, ERSAPS, FHIS, etc.–, las ineficiencias del sector energético, los potenciales pasivos contingentes que puedan generar las APPs, etc.). Ello podría conllevar la preparación de Notas Técnicas multisectoriales.
3. Fortalecer el diseño de las operaciones mediante: (i) la realización de evaluaciones institucionales más rigurosas; (ii) el análisis de riesgos de gobernabilidad y sostenibilidad financiera más realistas; y (iii) la participación más intensa del personal fiduciario en el diseño de los mecanismos y planes de ejecución, de desembolsos y de adquisiciones de los proyectos de inversión.
4. Dedicar mayores esfuerzos para fortalecer la capacidad de gestión (Ej. recursos humanos, manejo financiero y presupuestario, compras, etc.) de las instituciones responsables de los proyectos en ejecución (Ej. DEI, Policía, SEFIN, SESAL, SOPTRAVI, etc.) y considerar condicionar los desembolsos de futuras operaciones PBL a cambios efectivos en la capacidad de gestión de las instituciones clave y en el marco institucional de sus respectivos sectores para mejorar su gobernanza.
5. Incluir en las futuras EBP los sectores correspondientes a las carteras existentes de cada país para facilitar su ejecución y la continuidad del diálogo correspondiente, tal y como OVE ha venido recomendando en CPEs anteriores.

- ¹ En 1999, a raíz de huracán Mitch, se creó el Grupo de Seguimiento de la Declaración de Estocolmo (G-16), para dar seguimiento al proceso de reconstrucción y posteriormente al de transformación del país.
- ² La crisis política inició con la salida de Manuel Zelaya en junio de 2009. Véase http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-219/09
- ³ Banco Central de Honduras, CEPAL (2014).
- ⁴ BID, Boletín Mensual de Honduras.
- ⁵ Banco Mundial. *World Development Indicators*. Cifra estimada para el cierre de 2012.
- ⁶ Pagés, C. 2010. *La Era de la Productividad*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- ⁷ Comisión Económica para América y el Caribe (2014). Panorama Económico, CEPAL, Chile, p. 31.
- ⁸ El coeficiente GINI es de 57. Véase *The World Bank* <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>.
- ⁹ Banco Mundial. *World Development Indicators*. Cifra estimada para el cierre de 2012.
- ¹⁰ *Ibidem*.
- ¹¹ Véase (World Bank. *Worldwide Governance Indicators*, <http://www.worldbank.org/wbi>; *Doing Business*, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/honduras/>, e Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina (BID 2006)
- ¹² Véase BCIE, Ficha Estadística de Honduras, 2014 y Carrión, F. y M. Dammert, comp. 2009. Economía política de la seguridad ciudadana. FLACSO. Quito, Ecuador.
- ¹³ *Germanwatch Global Climate Risk Index* 2014. <http://germanwatch.org/en/download/8551.pdf>.
- ¹⁴ IDB-TN-169 Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos: Programa para América Latina y el Caribe (Honduras), IADB 2012.
- ¹⁵ Auguste, S. 2010. Competitividad y Crecimiento en Honduras. BID. Washington, DC.
- ¹⁶ Programa de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Naturales de Honduras, Anexo 2, BID 2011.
- ¹⁷ La roya es el hongo *hemileia vastatrix* que ocasiona la caída prematura de las hojas del café.
- ¹⁸ Ver Figura 1.1 del Anexo y *Boletín Mensual de Honduras*. BID. Febrero de 2014.
- ¹⁹ La masa salarial del sector público ha pasado de 11,1% del PIB en 2009 a 9,5% en 2013 (SEFIN).
- ²⁰ *International Monetary Fund*. 2013. *Staff Report for the 2012 Article IV Consultation*.
- ²¹ SEFIN, Cierre Fiscal 2013.
- ²² *International Monetary Fund*. 2014. *2014 Article IV Consultation with Honduras*.
- ²³ El CPE 2007-2010 indicó que en el peor escenario, la deuda no alcanzaría el 30% del PIB en 2015.
- ²⁴ Entre los cambios legislativos aprobados se encuentran la *Ley de Reordenamiento de las Finanzas Públicas*, *Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión*, cuyo objeto es la ampliación de la base tributaria del impuesto sobre la renta, regular las exoneraciones otorgadas, el impuesto sobre las ventas y derecho arancelario a las importaciones. Con estos cambios se esperaba incrementar la recaudación hasta un 4%. Sin embargo, el Congreso de Honduras flexibilizó estas medidas, particularmente las exenciones con lo cual objetivo original podría no alcanzarse.
- ²⁵ Entre otros factores que contribuyeron a la acumulación de saldos por desembolsar se pueden incluir la implementación del alivio de deuda y reforma del financiamiento concesional del Banco de 2007. Para Honduras, el promedio anual de aprobaciones de préstamos de inversión SG en el período 2003-2006 era de US\$95 millones, mientras que en el período 2007-2010 alcanzó US\$130 millones, lo que representa un incremento del 36%. Además, la crisis financiera global significó asignaciones suplementarias para el período 2009-2010 que duplicaron la cantidad de recursos FOE para los países D2 respecto del período 2007-2008 (párrafo 3.3 GN-2442-34). Finalmente, como consecuencia de la crisis de fines de 2009, el Banco aprobó una excepción para Honduras en relación con la política de *carry-over* de recursos FOE que le permitió usar en 2010 todo el cupo de recursos asignados para el ciclo 2009-2010, incluidos los no aprobados durante 2009 (párrafo 3.5 GN-2442-34).

- ²⁶ Decreto Legislativo N° 286-2009, de 2 de febrero de 2010.
- ²⁷ La EBP propuso mantener el diálogo en seis sectores adicionales: seguridad alimentaria, desarrollo infantil temprano, mercados laborales, telecomunicaciones, sostenibilidad fiscal y seguridad ciudadana.
- ²⁸ El Banco clasificó esta operación bajo la categoría de “Inversión Social” y no “Gestión Pública.”
- ²⁹ Durante el período anterior, en apoyo a este sector, el Banco aprobó el Programa para la Consolidación de la Gestión Fiscal y Municipal –HO-L105 por US\$28,6 millones y el PBL de Apoyo a la Reforma Fiscal por US\$45,8 millones.
- ³⁰ A pesar de avances importantes como la aprobación de la nueva Ley de Cooperativas en 28 de agosto 2013, la regulación de las mismas por parte de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros es de carácter voluntario y carece de estándares. Lo mismo ocurre con la regulación de los esquemas de transferencias condicionadas (banca móvil y pagos electrónicos), tanto a nivel financiero como de comunicaciones, para incrementar la inclusión financiera. Además, existen desafíos para mejorar la transparencia de los servicios y la cultura financiera en el país.
- ³¹ El Banco aprobó cuatro Programas de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP): dos para apoyar al Banco Atlántida (HO-L1094 y HO-L1098), una para apoyar el Banco Lafise (HO-L1095) y otra al Banco Ficohsa (HO-L1096). El programa TFFP del Banco no elabora estrategias de intervención específicas para identificar fallas de mercado en cada país por entender que responde a necesidades que son comunes entre todos los países de la región. Asimismo, el Banco aprobó una TC (HO-T1097) para fortalecer la capacidad del país para atraer inversión extranjera, una TC para fortalecer a la autoridad encargada de la Asociaciones Público Privadas (COALIANZA); una experiencia piloto para apoyar la integración productiva y comercial de las Pymes; y una operación NSG por US\$30 millones para internacionalizar a las Pymes.
- ³² Véase el Prefacio.
- ³³ Las operaciones fueron diseñadas para fortalecer la calidad de la oferta educativa, estimar el costo fiscal de la expansión de servicios destinados a la educación, y ampliar la cobertura de programas preescolares; fortalecer la calidad de los programas que atienden a primaria y buscar alternativas para el tercer y el cuarto ciclos.
- ³⁴ RE-541-2, pp. 18-21 y 28-30.
- ³⁵ A modo de ejemplo, dada la vulnerabilidad del país a las plagas y sus índices de pobreza rural y la dilatada experiencia del Banco en este sector, se podría echar en falta en la EBP una discusión de por qué el Banco no interviene en la mejora de la productividad agrícola y los aspectos fitosanitarios. Véanse párrafos 1.1-1.3. El *World Development Report* (2008) concluye que la inversión en agricultura es hasta tres veces más efectiva en reducir la pobreza que la inversión en otros sectores.
- ³⁶ Las seis Notas Técnicas Sectoriales (NTS) para los siguientes sectores: Gestión Pública, Sistema Financiero, Energía, Programas de Protección Social, Salud y Fiduciario; y el Estudio de Crecimiento: Auguste, S. 2010. Competitividad y Crecimiento en Honduras. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- ³⁷ Véase nota 36 *supra*.
- ³⁸ OVE pudo validar durante las visitas y entrevistas que los sectores de la EBP tienen una alta correlación con las respectivas divisiones sectoriales del Banco. Asimismo, los indicadores de la estrategia son, en muchos casos, indicadores de nivel de proyecto.
- ³⁹ Nótese que a pesar de estas dificultades añadidas, el Banco mejoró la ejecución de la cartera durante el período (Véanse párrafos 2.14-2.21).
- ⁴⁰ También se aprobaron tres donaciones para inversión (*Investment Grants* IGR) por US\$33,4 millones.
- ⁴¹ Además, se aprobaron un total de siete operaciones de donación del FOMIN por un monto de US\$5,5 millones, que no están siendo evaluadas.

- ⁴² RE-390.
- ⁴³ Véase RE-390, párrafos 3.7-3.9.
- ⁴⁴ Sin embargo, la edad de la cartera del Banco con Honduras aún está por encima de los promedios de edad de los países recipientes del Fondo para Operaciones Especiales (FOE) y otros países de CID.
- ⁴⁵ Los representantes de las unidades ejecutoras entrevistados dijeron que en parte estas diferencias podrían explicarse por el hecho de los Jefes de Equipo de los proyectos del Banco Mundial están ubicados fuera del país lo que dificulta las comunicaciones.
- ⁴⁶ La Torre de Control se creó durante el Gobierno de Ricardo Maduro.
- ⁴⁷ Además, la oficina de país, en colaboración con el departamento de capacitación del Banco (KNL) ha capacitado a más de 100 funcionarios de 15 unidades ejecutoras en ejecución de proyectos (75 de los cuales fueron capacitados específicamente en PM4R entre 2012 y 2013).
- ⁴⁸ Los representantes de las Unidades Ejecutoras entrevistados informaron que previo a esta medida, existía una confusión en la asignación de las responsabilidades de ejecución de los proyectos entre los jefes de equipo y los analistas de operaciones que retrasaba la respuesta del Banco.
- ⁴⁹ Además, en diciembre de 2013 se aprobaron dos TCs: una para fortalecer el INPREMA (HO-T1194), y otra para apoyar el fortalecimiento de la gobernanza macro fiscal (HO-T1200).
- ⁵⁰ Las operaciones HO-L1015, HO-L1030, HO-L1055 y HO-T1134 fueron aprobadas antes de 2011 pero siguieron siendo ejecutadas durante el período bajo evaluación.
- ⁵¹ No se hizo una adecuada valoración de los riesgos de gobernabilidad, institucionales y de ejecución, y los planes de ejecución y adquisiciones no se ajustaron a la realidad y tuvieron que ser enmendados.
- ⁵² El déficit del IMPREMA se redujo al 13%; los ingresos del IHSS por cotizaciones como porcentaje del PIB se situaron en el 1%; el porcentaje del personal de la administración contratado por el SIAFI ascendió al 75%; 100% de las secretarías de estado publican su presupuesto en el portal de SEFIN en tiempo real; el 100% de las series estadísticas macroeconómicas producidas son publicadas; se ha excedido la recaudación por empleado de la DEI; y se han cubierto las 60 plazas de la Unidad de Modernización del Estado. En relación al 5º resultado, hay 19 municipios de los 25 planificados rindiendo cuentas en el Sistema de Administración Municipal. Se prevé que los seis restantes lo hagan durante este año.
- ⁵³ Véanse párrafos 1.7-1.9.
- ⁵⁴ En particular gracias al desarrollo de un modelo de proyección de ingresos, un modelo de simulación de subsidios, y a los estudios de la reforma del sector de energía (HO-T1143).
- ⁵⁵ El Banco ha calificado este proyecto bajo la categoría de “Comercio”, sin embargo, tiene un componente dirigido a mejorar la eficiencia de la recaudación aduanera de la DEI en el puerto, que es coherente con el objetivo de mejorar la situación fiscal.
- ⁵⁶ La redefinición del programa incluyó la creación de los Comités Escolares Comunitarios en los que se fomentó la participación de la Secretaría de Salud y Educación en la verificación de las corresponsabilidades. Sin embargo, la falta de agilidad en los ajustes del Reglamento Operativo del programa y la limitada información que se brindó a las autoridades locales de las poblaciones beneficiarias obligó a montar una gerencia de operaciones que realizara un trabajo de campo para ampliar diálogos y fortalecer la credibilidad institucional. Esto representó atrasos en la operación del programa debido a que fue necesario coordinar nuevos procesos de diseño, de adquisición y de implementación. Asimismo, la carencia de tarjeta de identidad y las dificultades en la verificación de corresponsabilidad para alumnos generaron retrasos.
- ⁵⁷ *University of Chicago* y ESS Consultores. (2013). “Primera Evaluación de Impacto del Programa Presidencial de Educación, Salud y Nutrición “Bono 10.000” en Zonas Rurales de la República de Honduras.
- ⁵⁸ Nótese que se aprobó una operación para apoyar a Honduras a integrarse en el MER. Véase párrafo 2.3d *supra*.

- ⁵⁹ No obstante, en términos de productos, Banco del País (HO-L1085) aumentó su cartera de PYMES de 2.826 en 2010 a 6.753 en diciembre de 2013, superando en más del doble el objetivo para el año 2015 (3.390). Este número refleja los esfuerzos del Banco del País de hacer downscaling aún más con la adición de 5.640 nuevos clientes micro y 792 nuevos clientes pequeños y medianos. Banco del País también aumentó el número de préstamos pendientes de US\$571,2 millones en 2011 a \$714 millones en diciembre de 2013, una vez más, superando su meta del año 2015 de US\$685,4 millones.
- ⁶⁰ El UEPEX es un módulo del SIAF para la Gestión de Unidades Ejecutoras de Proyectos con Financiamiento Externo.
- ⁶¹ Como el sector de Desarrollo Urbano no estaba identificado en la EBP, el proyecto HO-L1088 por US\$17,2 millones que daba continuidad al HO-L1007 aprobado en 2006, fue presentado como un proyecto de seguridad. Si bien es cierto que algunos de los indicadores de impacto son indicadores de reducción de crimen y que el urbanismo (i.e., prevención situacional) puede ser un vehículo efectivo de prevención del crimen, el programa es claramente de carácter urbanístico.
- ⁶² A pesar de ello, se han podido realizar algunos avances tales como la realización de estudios, el diseño de los programas de capacitación de la policía, y el diseño del piloto para el programa de Municipios Más Seguros.
- ⁶³ Sin embargo, hay evidencia de que estas operaciones están generando productos. Por ejemplo, entre 2011 y 2014 se emitieron 48 garantías y 5 préstamos directos bajo el programa TFFP para apoyar el comercio exterior de Honduras. Dichas transacciones facilitaron 116 operaciones individuales de comercio exterior, por un valor nominal de US\$175,8 millones y un plazo medio de 162 días. El 37% de estas operaciones individuales fueron exportaciones de Honduras al resto del mundo. En términos de productos, 32% de las exportaciones financiadas bajo el programa fueron productos agrícolas, 26% manufactureros y 23% alimentos procesados. Por el lado de las importaciones, 60% de los productos importados fueron gas y petróleo, y 20% de los productos fueron manufacturados.
- ⁶⁴ Se adoptó la modalidad “*Feria a la Inversa*” para tener varios proveedores de las adecuaciones eléctricas en las escuelas.
- ⁶⁵ Este proyecto ha estado retrasado como consecuencia de la reubicación de las familias afectadas. La agencia ejecutora ha encontrado una solución al problema y se espera poder acelerar el ritmo de ejecución en breve. El crédito suplementario (HO-L1089) para cubrir los sobrecostos del corredor atlántico, aprobado en 2013, no ha tenido desembolsos aún.
- ⁶⁶ El 98% de los 6 km del primer tramo está concluso mientras sólo se ha completado el 65% del segundo tramo. El tercer tramo ha sido licitado pero aún no ha sido adjudicado.
- ⁶⁷ La Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (CoAlianza) se estableció mediante ley del Congreso en 2010 para promover y gestionar los contratos de carácter público-privado en el desarrollo, ejecución y administración de obras y servicios públicos.
- ⁶⁸ Los retrasos de cada corredor tiene causas distintas. En el caso del Corredor Turístico son debidos a que los recursos se dedicaron a atender emergencias. En el caso del Corredor Atlántico son debidos a sobrecostos. En el caso del Corredor Logístico son debidos a problemas reubicación de colonos afectados.
- ⁶⁹ GN-2354-5.
- ⁷⁰ Esta operación fue preparada con recursos de la TC HO-T1102 por US\$1 millón.