



Evaluación del Programa de País

# Haití

2007-2011

## RESUMEN

---

El terremoto de 2010 modificó sustancialmente la relación entre el Banco y Haití. Por una parte, agudizó los enormes desafíos que caracterizan al país, y generó nuevas y apremiantes necesidades en el corto plazo. Por la otra, produjo una respuesta inédita del Banco: el compromiso de aprobar anualmente US\$200 millones no reembolsables, durante los próximos diez años. Esta nueva relación es una ventana de oportunidades abierta a intervenciones de mayor aliento en materia de desarrollo y bajo un nuevo contexto operativo y estratégico.

El informe evalúa la estrategia del Banco en Haití durante el periodo 2007-2011. La estrategia aprobada en 2007 apostó por la continuidad del incipiente proceso de estabilización del periodo anterior (2004-2007). Pero la situación evolucionó de manera distinta, marcada por consecutivos desastres naturales y amenazas externas a la estabilidad económica y política, dejando en evidencia que la apuesta de continuidad resultaba poco coherente con la fragilidad y la vulnerabilidad del país, y que no se disponía de medidas de mitigación adecuadas. Ante la emergencia derivada del terremoto, la respuesta organizativa y financiera del Banco fue rápida y oportuna, permitiéndole en un breve plazo recuperar su operatividad, aprobar un amplio programa de operaciones y aumentar los desembolsos. Por su parte, la respuesta estratégica resultó insuficiente para posicionar al BID ante los enormes desafíos originados por el terremoto y el difícil proceso de reconstrucción del país.

La efectividad del programa se vio limitada por la dificultad de lograr los resultados previstos en las operaciones. Los problemas de ejecución derivados de la fragilidad institucional del Estado haitiano y de la falta de diseños adaptados a esta situación continuaron restringiendo el logro de los objetivos de los proyectos. El bajo nivel de resultados fue notorio en el caso de los programas de los sectores agrícola, agua potable, educación y electricidad. La efectividad del programa de carreteras, el más ambicioso de la cartera, se vio comprometida por reestructuraciones sucesivas que excluyeron la intervención en carreteras secundarias y por la falta de un sistema de mantenimiento que garantice la sostenibilidad de las intervenciones. En el ámbito de los programas de gobernabilidad, el objetivo de apoyo presupuestario fue privilegiado por encima del de construcción institucional.

OVE concluye que la futura estrategia del Banco en Haití incrementará su relevancia y eficacia en la medida en que: 1) defina una estrategia consensuada con el país que sea realista, que promueva la reconstrucción institucional del país y que se focalice en la superación de la pobreza; 2) supere las fallas de coordinación entre las agencias donantes y promueva el liderazgo del GOH en la coordinación de la ayuda al desarrollo; 3) incorpore en el diseño de cada operación análisis de riesgos asociados a las vulnerabilidades institucionales, económicas y ambientales, y medidas de mitigación apropiadas; y 4) intensifique los esfuerzos para asegurar el seguimiento y el reporte de los programas incluyendo mejoras en la calidad de la información disponible en el país.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
I. CONTEXTO Y DESAFÍOS DE DESARROLLO .....	2
A. Fragilidad del Estado haitiano .....	2
1. Un proceso sostenido de deterioro social .....	3
2. Vulnerabilidad económica.....	5
3. Baja competitividad y limitados espacios de crecimiento.....	6
4. Vulnerabilidad ambiental .....	8
5. La situación posterior al T2010.....	9
B. Dependencia y efectividad de la ayuda externa.....	10
II. POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DEL BANCO EN HAITÍ (2007-2011) .....	11
A. La EBH (2007-2011) .....	11
B. La respuesta al T2010 .....	12
1. La respuesta organizativa .....	12
2. Actualización de la EBH .....	13
3. La respuesta operativa .....	14
C. Relevancia financiera de la intervención (2007-2010).....	15
D. El programa aprobado y previsto.....	16
1. Análisis de la cartera .....	17
2. Los desembolsos.....	19
3. Monitoreo y evaluación.....	20
III. RELEVANCIA Y EFECTIVIDAD DE LA ACCIÓN DEL BANCO .....	21
A. Consolidar las bases del crecimiento económico .....	22
1. Sector Transporte .....	22
2. Sector Energía .....	25
3. Sector Agricultura y Medio Ambiente .....	26
4. Sector Privado .....	27
B. Mejorar el acceso y la cobertura de los servicios básicos .....	29
1. Sector APS y Residuos Sólidos Urbanos (RSU).....	29
2. Sector Educación.....	31
C. Fortalecer la gobernabilidad y la capacidad institucional del GOH .....	33
1. Gobernabilidad económica.....	33
2. Gobernabilidad democrática.....	35
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	35
A. Conclusiones.....	35
B. Recomendaciones .....	39
V. BIBLIOGRAFÍA .....	41

## ANEXO A

## ANEXOS

- B. Fragilidad y ayuda externa en Haití
- C. Macroeconomía
- D. Gobernabilidad política y económica en Haití
- E. Sector privado y maquila
- F. Nota sectorial: Educación
- G. Nota sectorial: Agua Potable y Saneamiento
- H. Nota sectorial: Energía
- I. Nota sectorial: Agricultura
- J. Nota sectorial: Transporte
- K. Programación y cartera activa 2007-2011

La presente evaluación fue dirigida por María Elena Corrales, bajo la dirección general de Cheryl Gray. El equipo evaluador estuvo conformado por Mónica Almonacid, Lourdes Álvarez, Verónica González, Alejandro Pardo, Juan Manuel Puerta y Nelson Ruiz.

## ACRÓNIMOS

AEBH	Actualización de la Estrategia del Banco en Haití 2007-2011
APS	Agua Potable y Saneamiento
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBERA	Caribbean Basin Economic Recovery Act
CBTPA	Caribbean Basin Trade Partnership Act
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
COF	Oficina de País
CPE	Country Program Evaluation
CPIA	Country Policy And Institutional Assessment
DINEPA	Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
DS	Desechos Sólidos
DSNCRP	Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza
EBH	Estrategia del Banco con Haití
EDH	Electricité d'Haiti
EME	Education Management Europe
FAES	Fonds d'Assistance Economique et Sociale
FER	Fondo de Mantenimiento Vial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FPCRf	Fondo de Respuesta a la Crisis de los Precios de los Alimentos
GEF	Global Environmental Fund
GINI	Índice de Necesidades Insatisfechas
GOH	Gobierno de Haití
HELP	Haiti Economic Lift Program
HESAR	Haiti Emergency Spending Allocation Request
HGF	Haiti Grant Facility
HIPC	Economías pobres altamente endeudadas
HOPE	Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement
HRF	Fondo para la Reconstrucción de Haití
HRG	Haiti Response Group
ICRG	International Country Risk Guide
ICRH	Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití
IDA	International Development Association
IHSI	Instituto Haitiano de Estadística
IRAI	IDA Resource Allocation Index
IVA	Impuesto sobre el Valor Agregado

KCP	Productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti
MTPTC	Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicación
NU	Naciones Unidas
ODA	Ayuda Oficial al Desarrollo
OECD	Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo
ONG	Organización No Gubernamental
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PADTH	Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Transporte en Haití
PARDN	Plan de Acción para la Recuperación y Desarrollo Nacional
PBG	Programmatic Policy Based Grant
PBP	Préstamos Basados en Políticas
PCR	Project Completion Report
PDNA	Post Disaster Needs Assessment
PIB	Producto Interno Bruto
PMR	Project Monitoring Report
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPMR	Project Performance and Monitoring Report
RSU	Residuos Sólidos Urbanos
T2010	Terremoto de Haití (enero de 2010)
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
USAID	United States Agency for International Development
BM	Banco Mundial

## **RESUMEN EJECUTIVO**

La presente evaluación de la Estrategia del Banco en Haití (EBH 2007-2011) recorre un periodo turbulento, marcado por la materialización de los principales riesgos que desafían el desarrollo del país. El relativo proceso de estabilización ocurrido entre 2004 y 2007 fue sacudido por tres eventos con impactos mayores sobre la sociedad y la economía haitianas. A fines de 2007 y durante 2008 se desarrolló una intensa crisis política producto de los desequilibrios generados por los aumentos de los precios del petróleo y de los alimentos. La temporada de huracanes de 2008 fue también particularmente activa: el país fue azotado por cuatro huracanes de gran impacto que causaron pérdidas económicas del orden del 15% del PIB. Finalmente, en enero de 2010, en la zona más poblada del país y asiento del gobierno y de la actividad económica (Puerto Príncipe y áreas circunvecinas), se produjo un terremoto de alta magnitud (T2010). La crisis humanitaria que causó el T2010 se vio agravada por los efectos de la estación de huracanes de ese año y la erupción de una epidemia de cólera a partir de octubre.

El T2010 dejó al descubierto la enorme fragilidad y fragmentación del Estado haitiano, los altos niveles de pobreza y exclusión, la dependencia de su economía de la ayuda internacional y la profunda vulnerabilidad del país. También convocó lo mejor de la solidaridad internacional. En la conferencia de donantes de marzo de 2010, liderada por Naciones Unidas, las ofertas de financiamiento superaron los US\$11 mil millones a largo plazo, de los cuales US\$5,3 mil millones se preveían para 2010-2011. Dentro de este contexto, en ese mismo mes, la Asamblea de Gobernadores del Banco alcanzó el compromiso de condonar la deuda del país existente para 2010 (US\$479 millones) y crear la Facilidad No Reembolsable para Haití (Haiti Grant Facility, HGF), que permitiría aprobar hasta US\$200 millones anuales de donación durante los próximos 10 años (2011/2020), supeditada al éxito de la Novena Reposición y a su ratificación anual.

### **A. El posicionamiento estratégico del Banco**

La EBH aprobada en 2007 apostó por la continuidad del incipiente proceso de estabilización y recuperación del periodo anterior (2004-2007). Sin embargo, la materialización de los riesgos identificados en la propia EBH modificó el escenario dentro del cual se estaba dando la relación entre el Banco y el gobierno de Haití (GOH) e hizo que una vez iniciado el periodo, la estrategia perdiera relevancia. En un muy breve plazo, la situación del país evolucionó de manera distinta a la anticipada, marcada por consecutivos desastres naturales y amenazas de origen externo a la estabilidad económica y política, dejando en evidencia que la apuesta de continuidad resultaba poco coherente con la fragilidad y la vulnerabilidad que caracterizan al país, y que no existían suficientes medidas de mitigación frente a los riesgos que la misma EBH había identificado.

Ante la emergencia derivada del T2010, la respuesta organizativa del Banco fue rápida y oportuna, permitiéndole recuperar en un periodo breve la operatividad necesaria para enfrentar las urgentes tareas que la situación demandaba. El fortalecimiento de la oficina del Banco en Haití (COF) con personal técnico y administrativo especializado, así como la creación del Haiti Response Group (HRG) resultaron una apuesta organizativa

relevante para mantener y coordinar la presencia del Banco en el país e impulsar la aprobación de operaciones y sus desembolsos. Por el contrario, la respuesta estratégica resultó menos relevante para posicionarse ante los enormes desafíos originados por el terremoto y diseñar una estrategia del Banco para enfrentarlos. La actualización de la EBH (AEBH), si bien oportuna, no incluyó una evaluación de los riesgos de la situación posterior al terremoto sobre la cartera en ejecución ni elaboró una estrategia secuencial de acción del BID frente a las tareas de emergencia, reconstrucción y desarrollo que permitiera tomar decisiones informadas sobre el rol del Banco en cada una de ellas.

La respuesta financiera del Banco a la crisis post T2010 lo consolidó como un socio relevante y de largo plazo en el proceso de recuperación y desarrollo de Haití. La aprobación del Fondo de Donaciones para Haití (HGF, por sus siglas en inglés) no contó con líneas de aplicación o estrategias definidas que permitieran posicionar al Banco dentro de la compleja tarea de reconstrucción de Haití. Esta falencia resulta particularmente preocupante en este caso, donde las necesidades son muchas y los costos de oportunidad de la ayuda pueden no ser evidentes. Adicionalmente, la modalidad de donaciones elimina factores que tradicionalmente han orientado las actuaciones del Banco como son la voluntad del país expresada en fondos de contrapartida y/o el compromiso de repago, abriendo un espacio de discrecionalidad que sólo puede ser superado mediante un esfuerzo permanente de monitoreo de resultados y rendición de cuentas asociados a los objetivos.

## **B. El Programa y su ejecución**

Durante el periodo de la evaluación, tanto el número de operaciones como el monto aprobado y la captación de fondos de contrapartida se incrementaron sustancialmente, con especial énfasis en el periodo posterior al T2010. El financiamiento de carreteras representó el 30,9% de lo aprobado por el Banco (excluyendo cofinanciamiento) durante 2007-2009 y, en segundo lugar, se ubicaron los préstamos de apoyo presupuestario, que contribuyeron con un 20,6% de lo aprobado. La preferencia por el financiamiento de estos sectores se mantuvo presente durante 2010, cuando las carreteras representaron el 20% de lo aprobado y los Préstamos Basados en Políticas (PBP), el 18%. Esta situación parece perpetuarse durante 2011, ya que se estima que el sector transporte representará un 38% del financiamiento al sector público. En materia de cofinanciamiento, el Banco logró movilizar recursos importantes e incorporar US\$0,49 de financiamiento externo por cada dólar aprobado.

El BID aumentó durante todo el periodo y de manera sostenida los montos desembolsados, impulsados por erogaciones importantes para el sector vial y los préstamos de rápido desembolso (PBP, PBG), y mantuvo niveles muy bajos para el resto de los sectores. Durante 2010 los desembolsos mostraron un crecimiento de casi el 30% respecto al año anterior; nuevamente el sector transporte y las operaciones de apoyo presupuestario son los que acaparan más del 60% del total. Si se excluyen los desembolsos de emergencia realizados durante 2010, los cuales por su naturaleza son de carácter extraordinario, los desembolsos para el resto de los sectores continuaron deprimidos, situándose en US\$6,7 millones para el sector agrícola, US\$4,1 millones para educación y US\$4,3 millones para energía.

### **C. Resultados y efectividad de la acción del BID**

La baja evaluabilidad de la estrategia y del programa, así como la falta de un proceso de monitoreo y evaluación efectivo, impiden el seguimiento de los proyectos y dificultan la rendición de cuentas de los impactos de la acción del Banco en el país. Existe una generalizada falta de información por parte de los ejecutores de los programas, con una baja frecuencia de presentación de informes de seguimiento, que además suelen tener baja calidad y limitada información sobre la consecución de resultados. A ello se une la deficiencia endémica de información actualizada en el país, que hace imposible el uso de fuentes secundarias para intentar medir resultados. La evaluabilidad de la cartera es baja, con un déficit en el número y la calidad de los indicadores incluidos y, en algunos casos, con objetivos de desarrollo poco realistas frente al esfuerzo programado y optimistas, tomando en consideración los severos problemas de ejecución que ofrecía la cartera.

Los problemas de ejecución continuaron presentando grandes limitaciones para el logro de los objetivos de los proyectos derivadas tanto de la fragilidad institucional característica del Estado haitiano como de la falta de diseños adaptados a esta situación. En general, los proyectos presentaron retrasos y sobrecostos como consecuencia de la necesidad de reestructuraciones frecuentes; baja calidad de los estudios de preinversión; fallas en los diseños para atender las realidades sectoriales; debilidades institucionales y dificultades de coordinación interagencial; e inconvenientes para llegar a una estrategia de intervención consensuada entre el Banco y el GOH.

La efectividad de la acción del Banco para lograr los objetivos sectoriales de desarrollo planteados se vio limitada por la falta de consecución de los productos previstos. El bajo nivel de resultados logrados en relación con las ambiciosas estimaciones de diseño fue notorio en el caso de los programas de los sectores agrícola, de agua potable, de educación y de electricidad. Por su parte, el programa de carreteras logró niveles de ejecución importantes pero su efectividad para atender el objetivo de mejorar el acceso a áreas de potencial productivo se vio comprometida por la reestructuración sucesiva de los programas, donde de manera permanente se excluyó la intervención en carreteras rurales y secundarias a favor de las primarias, y por los impactos de los desastres naturales recurrentes y la falta de un sistema adecuado de mantenimiento que garantice la sostenibilidad de las carreteras intervenidas. En el caso de las operaciones los de apoyo a la gobernabilidad económica, privilegiaron el objetivo de apoyo presupuestario por encima del de reformas y lograron pocos avances en relación con los logros del periodo anterior.

Por último, la efectividad de las intervenciones del Banco para impulsar el desarrollo del sector privado en Haití se correspondió con el enfoque de miniproyectos que finalmente conformó la cartera en el sector. En efecto, si bien la EBH proponía intervenciones por parte del departamento del sector privado (SCF) y de la CII, la acción del Banco estuvo restringida a intervenciones del FOMIN, que por su naturaleza se adaptan mejor al universo empresarial haitiano aunque de alcance limitado, y dejó de lado temas más sistémicos de promoción y mejora del clima de negocios.

## **D. Conclusiones y Recomendaciones**

El terremoto de 2010 modificó sustancialmente la relación entre el BID y Haití. Por una parte, agudizó los desafíos presentes en el país, a la vez que produjo nuevas y apremiantes necesidades en el corto plazo. Por la otra, generó una respuesta inédita del Banco: un apoyo sustantivo en términos de recursos no reembolsables, así como el compromiso de aprobaciones sostenidamente durante diez años. Esta respuesta le permite al Banco abordar la relación con Haití bajo una dimensión temporal que facilita la realización de intervenciones de mayor aliento en términos de desarrollo. En correspondencia, esta ventana de oportunidades crea nuevos retos, como el de poner en práctica incentivos que sustituyan los mecanismos de apropiación y consensos que caracterizan a las operaciones de préstamo tradicionales; armonizar acertadamente el objetivo de aumentar los desembolsos con el de construcción progresiva de las capacidades locales, y aumentar la contribución de la acción del Banco sobre los índices de pobreza del país. Simultáneamente, el incremento de fondos de ayuda y del número de agentes externos actuando en el país renueva la necesidad de superar las fallas de coordinación entre donantes en un entorno donde una multiplicidad de agentes de ayuda, desde las pequeñas y numerosas ONG hasta grandes actores de la cooperación internacional, toman decisiones con bajos niveles de integración.

Reconociendo el meritorio esfuerzo desplegado por el Banco durante la urgencia derivada del T2010, y con el fin de profundizar la efectividad de la ayuda al desarrollo en Haití, OVE recomienda:

### **Recomendación 1: Posicionamiento estratégico**

**Definir una estrategia de largo plazo (10 años) que cuente con el mayor consenso con el GOH y la sociedad haitiana, incorporando los siguientes temas:**

- Definir objetivos de desarrollo afianzados en la situación específica de Haití, que incorporen metas intermedias medibles y permitan el monitoreo y la rendición de cuentas
- Concentrar la acción del Banco en pocos sectores confiriendo prioridad a los que tienen mayor impacto sobre la pobreza e inclusión social
- Otorgar prioridad a los temas de fortalecimiento institucional, no sólo mediante intervenciones sectoriales sino asegurándose que se integren en una visión sistémica de apoyo a la gobernabilidad económica y democrática.
- Incluir el desafío de corto plazo de la reconstrucción dentro de la estrategia de desarrollo de largo plazo

### **Recomendación 2: Articulación de donantes**

**Dentro del marco de coordinación del GOH, fortalecer y hacer más efectiva la articulación entre las agencias cooperantes y con los organismos nacionales.** Para ello se recomienda:

- Proponer en el primer Programa de País una estrategia de apoyo y consolidación de una instancia de coordinación efectiva de la ayuda externa en Haití identificando el rol del BID en términos de financiamiento y aportes técnicos.

- Explicitar en cada una de las operaciones los compromisos realizados con los otros agentes de cooperación internacional para el logro de los Objetivos de Desarrollo (OD).

### **Recomendación 3: Enfoque preventivo de los riesgos**

**Reconocer la recurrencia de las situaciones de emergencia derivadas de las vulnerabilidades institucionales, políticas y ambientales de Haití.** Para ello se recomienda:

- Fortalecer el análisis de riesgo y sus impactos en cada una de las operaciones, tanto a nivel de los diseños técnicos e institucionales como mediante la inclusión de medidas de mitigación o reconversion apropiadas.

### **Recomendación 4: Ampliación de la base de información y conocimiento**

**Ampliar el capital de conocimiento del Banco anclando su intervención sobre un diagnóstico robusto de la realidad haitiana.** Para ello se recomienda:

- Proponer en el primer Programa de País una estrategia para enfrentar los déficits de información existentes que incluya el diagnóstico de la situación, los requerimientos financieros, el cronograma de trabajo y los compromisos de los donantes y del GOH.

## INTRODUCCIÓN

La Evaluación de Programa de País (CPE) que se presenta a continuación busca recoger la complejidad de la acción del Banco en Haití durante el periodo 2007-2011. Como consecuencia del devastador sismo que asoló el país en enero de 2010, la ya frágil y agobiante situación haitiana se hizo más urgente y los problemas estructurales se agudizaron. Ello generó una respuesta solidaria de la comunidad internacional y reabrió una ventana de oportunidades para la reconstrucción del país. La relación del Banco con Haití también se modificó fundamentalmente y pasó a situarse en el centro de la actividad de ayuda al desarrollo de la institución, generando nuevos y urgentes desafíos. En tal sentido el presente CPE busca recoger las enseñanzas de la acción del BID durante el periodo 2007-2011, el cual incluye la Estrategia del Banco con Haití (EBH) aprobada en 2007 y su actualización con posterioridad al terremoto (T2010).

OVE reconoce la dificultad de trabajar bajo condiciones institucionalmente frágiles y políticamente precarias como las que han caracterizado a Haití. El esfuerzo realizado por la Administración en consolidar un equipo de trabajo tanto en la sede como en la Oficina de País (COF) da cuenta de la importancia de la relación. En este ámbito, el CPE ha sido dirigido a la identificación de los enormes desafíos que tal relación presenta y a la elaboración de un conjunto de posibles vías para su superación.

Con el fin de realizar la presente evaluación, OVE llevó a cabo una amplia consulta con personal del Banco a cargo de las relaciones estratégicas y operativas con Haití tanto en la sede como en el país, representantes del gobierno de Haití y responsables de organizaciones internacionales socias del BID en la tarea de cooperación. Las limitaciones derivadas de la falta de información cuantitativa ya de por sí enormes, se hicieron aún mayores dada la pérdida de recursos humanos, sistemas y archivos de información tras el T2010. Esta carencia informativa impidió en muchos casos apreciar el impacto de los proyectos o incluso dimensionar acertadamente la efectividad del Banco en relación con los objetivos de desarrollo previstos.

La evaluación consta de cuatro capítulos. El Capítulo I analiza los principales desafíos de desarrollo de Haití y de la comunidad internacional como socia fundamental del país, así como el impacto que sobre ellos tuvo la catástrofe de enero de 2010. El segundo evalúa el posicionamiento estratégico del Banco a través de la evaluación de la EBH aprobada en 2007, así como su actualización posterior al T2010. Para ello revisa la respuesta organizativa, estratégica y operacional del Banco durante 2010, la relevancia financiera del Banco durante el periodo y la cartera finalmente aprobada hasta junio 2011. El tercero analiza los resultados obtenidos en los programas finalizados en los sectores prioritarios identificados en la actualización de la EBH. Por último, el Capítulo IV presenta las conclusiones de la evaluación y elabora un conjunto de recomendaciones que esperamos sean útiles para orientar al Banco en la difícil y urgente tarea de contribuir con la reconstrucción de Haití.

Los documentos anexos al presente informe forman parte integral del mismo e incluyen información detallada y un análisis ampliado para los diversos apartados de la evaluación.

## I. CONTEXTO Y DESAFÍOS DE DESARROLLO

1.1 **La presente evaluación recorre un periodo turbulento, marcado por la materialización de los principales riesgos que desafían el desarrollo de Haití.** El relativo proceso de estabilización ocurrido entre 2004 y 2007, fue sacudido por tres eventos con impactos mayores sobre la sociedad y la economía haitianas. A fines de 2007 y durante 2008 se desarrolló una intensa crisis política producto de los desequilibrios generados por los aumentos de los precios del petróleo y de los alimentos. La temporada de huracanes de 2008 fue también particularmente activa; el país fue azotado por cuatro huracanes de gran impacto que causaron pérdidas económicas del orden del 15% del PIB.<sup>1</sup> Finalmente, en enero de 2010, en la zona más poblada del país y asiento del gobierno y de la actividad económica (Puerto Príncipe y áreas circunvecinas), se produjo un terremoto de alta intensidad (T2010). Los impactos de estos eventos, en especial del último, fueron amplificados por la fragilidad del Estado haitiano, la pobreza endémica y la baja calidad de la infraestructura.<sup>2</sup> La crisis humanitaria que causó el T2010 se vio agravada por los efectos de la estación de huracanes (Tomas, agosto de 2010) y la erupción de una epidemia de cólera a partir de octubre de 2010.

1.2 **El contexto dentro del cual se desarrolla la interacción del Banco y Haití muestra características singulares y en muchos casos inéditas para el accionar del BID.** En primer lugar se trata del único país de la región caracterizado como frágil y fallido en la literatura especializada, con los mayores niveles de pobreza e inequidad de América Latina y el Caribe, y de vulnerabilidad económica y ambiental. Segundo, derivado de la anterior situación, el Banco actúa en un entorno donde confluyen una gran variedad y diversidad de agencias y organizaciones de ayuda al desarrollo con muy bajos niveles de coordinación por parte del Estado. Finalmente, la respuesta del BID ante la emergencia derivada del T2010 (analizada en el siguiente capítulo) lo constituye en un actor único en términos de los compromisos adquiridos con la recuperación y el desarrollo de Haití, tanto en relación con los instrumentos como a su involucramiento a largo plazo, situación que le demanda una respuesta singular en términos del compromiso adquirido.

### A. Fragilidad del Estado haitiano

1.3 **El Estado haitiano es demasiado pequeño, débil y poco efectivo para atender las demandas básicas de la población.** El sector público haitiano es más reducido que el de países comparables con su nivel de renta y sus niveles de salario son particularmente bajos.<sup>3</sup> La sustitución de las funciones básicas del Estado haitiano por parte de organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación externa es amplia. Por una parte, la baja capacidad de respuesta a la demanda de bienes públicos básicos propició la creación de un sector privado supletorio bajo condiciones de alta fragmentación operativa y de baja calidad. En el otro extremo, ha generado la sustitución de organismos nacionales por internacionales, principalmente en el ámbito de la seguridad pública, la cual es prestada a través de una fuerza de las NU, MINUSTAH). La debilidad del Estado para coordinar, regular y supervisar tales ejecuciones, reafirma su condición de

fragilidad y fragmenta los esfuerzos y las estrategias de desarrollo realizados (véase Anexo B).

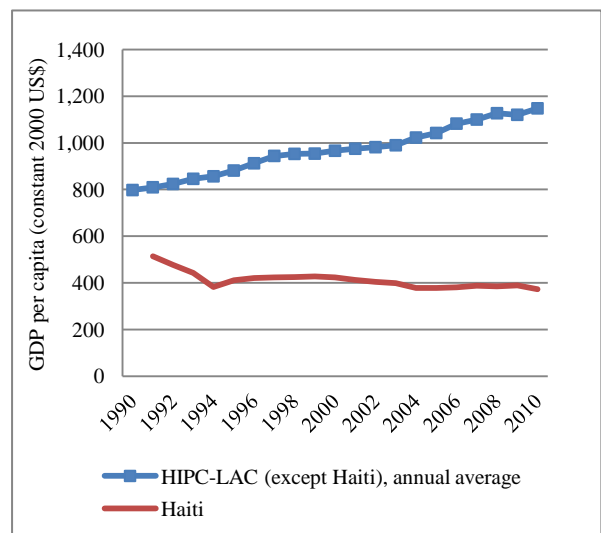
1.4 **La dificultad histórica para consolidar un Estado de gobernabilidad democrática ha permanecido en el centro del proceso de deterioro económico y social del país, y ha alimentado la condición de fragilidad.**<sup>4</sup> Los esfuerzos realizados a partir de fines de la década de 1980 para promover la gobernabilidad democrática en Haití han sido amenazados por fallas en el liderazgo interno y por la intervención, no siempre acertada, de la comunidad internacional. Los procesos electorales, tanto de presidentes como del poder legislativo, han sido en su gran mayoría cuestionados<sup>5</sup> y han demandado su intervención para resolver las disputas suscitadas. En tales circunstancias, la participación de la comunidad internacional valida y deslegitima simultáneamente el proceso electoral,<sup>6</sup> y con ello reduce la confianza y la responsabilidad de la población haitiana en su propio proceso democrático. Adicionalmente, la prevalencia de los intereses de una élite por encima del bien colectivo<sup>7</sup> han limitado las posibilidades de consolidación del Estado de derecho e impedido impulsar un proceso de crecimiento económico inclusivo.

1.5 **Durante el periodo 2005-2009 se lograron avances en la estabilización política y en la gobernabilidad económica del país; sin embargo, fueron limitados en materia de efectividad del Estado para atender las demandas de la población.** El posicionamiento de Haití en la lista de países frágiles mejoró levemente desde 2006 como producto de avances en la gobernabilidad económica<sup>8</sup> y en el clima de seguridad, verificándose mejoras en el manejo de las finanzas públicas, la política fiscal y la transparencia en el sector público. Por el contrario, los indicadores relativos a las políticas estructurales, la inclusión social y la eficiencia en la gestión del sector público, mostraron cambios imperceptibles o inexistentes.

## 1. Un proceso sostenido de deterioro social

1.6 **Haití es el país más pobre y desigual de América Latina y el Caribe, y muestra un deterioro sostenido de los indicadores sociales a lo largo de más de dos décadas.** El PIB per cápita en 2009 alcanzó los US\$646 (US\$390 constantes de 2000),<sup>9</sup> equivalente a poco más de un décimo (11%) del promedio de la región y a tan solo el 40% del siguiente país más pobre (Nicaragua). Debido al bajo desempeño de la economía entre 1990 y 2009, la brecha entre Haití y el resto de la región se ha ampliado. El país ha convergido progresivamente a los niveles de renta de las economías más pobres altamente endeudadas (HIPC)

Gráfico 1.1 PIB per cápita (1990-2010)



Nota: HIPC-LAC incluye Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua  
Fuente: OVE a partir de datos de WB, 2011

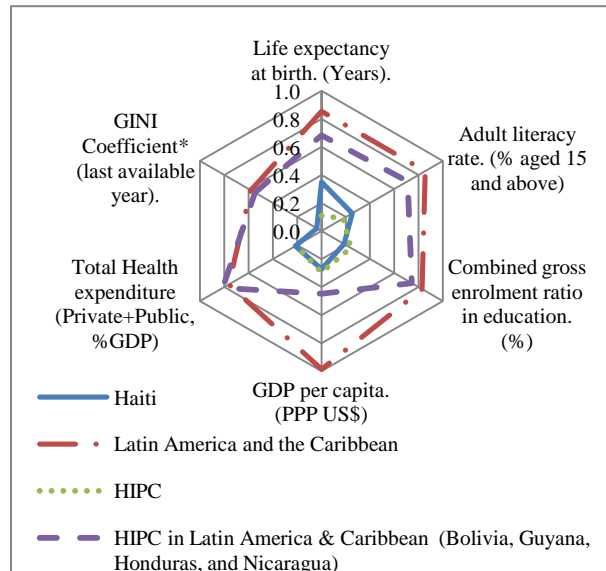
(véase el Gráfico 1.1). Asimismo, con un índice de GINI estimado entre 60 y 65 puntos, se ubica como el país más desigual de una de las regiones más desiguales del mundo. Más del 70% de la población subsiste con menos de US\$2 al día, un porcentaje que más que triplica la media regional (21%).

### 1.7 La pobreza está acentuada

por la escasez, la fragmentación y la baja calidad de los servicios públicos, en particular los de educación, salud, agua y saneamiento, vivienda e infraestructura de acceso a los mercados. Los indicadores sociales para Haití se encuentran en todos los casos muy rezagados en relación con los que muestran los países más pobres de América Latina y el Caribe (véase Gráfico 1.2). Más grave aún, los servicios públicos básicos, educación, salud, agua y energía, son mayoritariamente prestados por pequeños operadores privados u ONG, sin ningún

marco regulatorio que permita garantizar su calidad y sus precios. Según el último censo escolar de 2007, el 92% de los centros de educación primaria y secundaria eran privados, y de acuerdo a la última encuesta disponible (2006) menos de un 30% de los servicios de salud eran de naturaleza pública. Asimismo, el suministro de agua en la ciudad de Puerto Príncipe se realiza en más de un 50% a través de medianos y pequeños operadores privados (Recuadro 1.1). En general, la calidad de los servicios prestados es muy amplia y la población más pobre o bien se encuentra excluida de la prestación, o bien sólo puede acceder a servicios de baja calidad<sup>10</sup>. Es singular en la región la dependencia de Haití del uso de biomasa como fuente de energía (leña, carbón vegetal) y su consecuente impacto sobre la deforestación del país (véase Anexo A, Cuadro A1.1).

Gráfico 1.2. Índice normalizado de indicadores sociales



Fuente: OVE a partir de datos de NU (Índice de Desarrollo Humano) y BM (Indicadores de Desarrollo). Datos para 2007 para todas las variables excepto Gasto Total en Salud (2009), coeficiente de GINI (último año disponible).

### **Recuadro 1.1. La fragmentación de los servicios públicos: el caso del agua potable y la educación**

La fragilidad institucional del gobierno haitiano limita la oferta pública de servicios y provoca una alta fragmentación y la privatización de los servicios para poder suplir parte de la demanda. El caso de la distribución del servicio de agua potable en Puerto Príncipe y la gestión del sistema educativo en el país son dos ejemplos claros de fragmentación, caracterizados por una dispar calidad ante la ausencia de regulación del sistema y por la exclusión de la población con menos recursos. Simultáneamente, la falta de subsidios y de prestación pública de tales servicios implica que el financiamiento de los mismos es mayoritariamente privado, generando un mercado altamente inestable y fragmentado.

En tales circunstancias, la oferta educativa se caracteriza por bajas tasas de matriculación y permanencia escolar con importantes diferencias en términos de equidad entre quintiles de ingreso y entre zonas urbanas y rurales, así como un alto porcentaje de estudiantes con sobre-edad en las salas de clase. El financiamiento privado de los servicios educativos excluye a la población más pobre o la dirige hacia los servicios de menor calidad.

Por su parte, el suministro de agua en Puerto Príncipe muestra condiciones similares. Los bajos niveles de acceso y la deficiente calidad del agua entregada, especialmente en los barrios de población con menos recursos, sostienen los malos índices de salud en el país. En general, el abastecimiento de agua es insuficiente y proveniente de fuentes no controladas y con alto riesgo de contaminación. La fragmentación del servicio de distribución del recurso, donde los actores privados e informales constituyen más del 50% del circuito bajo un entorno desregulado, limita su control de calidad.

Fuente: Anexo F. Nota Sectorial Educación y Anexo G. Nota Sectorial APS

## **2. Vulnerabilidad económica**

- 1.8 **Tanto el crecimiento económico del país como su equilibrio macroeconómico dependen en buena medida de los flujos financieros de ayuda externa y de las remesas<sup>11</sup>.** Adicionalmente, en una economía tan abierta como la haitiana y dependiente de las importaciones de alimentos y combustibles, los aumentos en los precios internacionales de tales rubros repercuten fuertemente sobre el equilibrio macroeconómico y tienen consecuencias importantes sobre la estabilidad social y política.
- 1.9 **La estabilidad macroeconómica de Haití depende de manera creciente de los flujos externos de ayuda al desarrollo.** Durante el periodo previo al T2010, se logró la estabilización macroeconómica como resultado del aumento del apoyo externo, la condonación de la deuda y, en menor medida, una ligera recuperación de los niveles de recaudación interna. En efecto, los sucesivos programas del Fondo Monetario Internacional (FMI) en conjunto con el BID, el Banco Mundial y otros donantes, y la condonación de la deuda, contribuyeron a promover reformas institucionales, estabilizar la situación macroeconómica, reforzar las finanzas públicas, y reducir el peso de la deuda (pasando del 33% en 2004 al 16% del PIB en 2009). A pesar de este esfuerzo, la participación de los ingresos provenientes de la ayuda internacional en el total de ingresos del Estado haitiano aumentó considerablemente. En el 2004 dicha participación era de 1,8%, mientras que para 2009 se había elevado a 17,8%. Por su parte, el gasto en inversión está financiado en su mayoría por recursos extranjeros y el déficit fiscal sería más profundo sin los recursos recurrentes de apoyo presupuestario provenientes de agencias internacionales (véase Anexo C).

- 1.10 **Un crecimiento económico muy bajo y errático unido al acelerado aumento de la población han generado un proceso de empobrecimiento sostenido durante los últimos 20 años.** El crecimiento económico en Haití durante las últimas décadas ha estado determinado por el flujo de recursos provenientes de la comunidad internacional y ha mostrado grandes fluctuaciones (véase Anexo A, Gráfico A1.1). Haití tiene una de las densidades poblacionales más altas de la región (364 hab./km<sup>2</sup>), combinada con altas tasas de fecundidad.<sup>12</sup> En consecuencia, entre 1986 y 2005 el PIB real per cápita se redujo a una tasa promedio del 1,8% anual para totalizar una caída de 35 puntos. A partir de 2005, se inició un periodo de crecimiento interrumpido por el T2010. Sin embargo, este crecimiento económico es demasiado bajo (2,33%) en relación al crecimiento poblacional (2,87%) y no permite revertir la reducción de los niveles de vida.<sup>13</sup>
- 1.11 **La economía haitiana es también vulnerable a cambios en los precios internacionales.** La estabilización política lograda entre 2004 y 2007 se vio interrumpida a finales de 2007 por el choque externo producido por el aumento de los precios internacionales del petróleo y de los alimentos, frente a la fuerte dependencia del país a las importaciones.<sup>14</sup> Como consecuencia, se produjo un aumento de los precios internos de los alimentos y del petróleo en un 50% y un 80% respectivamente, que desembocaron en fuertes protestas sociales y en una crisis política que debilitó el liderazgo del gobierno para continuar con el programa de reformas. En respuesta al incremento de los precios internacionales, el GOH intensificó su política de subsidios y requirió un aumento del apoyo externo para resolver la crisis fiscal. A esta presión inflacionaria externa se sumó la aplicación de una política monetaria no adecuada que produjo un nuevo brote inflacionario (véase Anexo C).

### **3. Baja competitividad y limitados espacios de crecimiento**

- 1.12 **La economía haitiana es básicamente agrícola, informal y conformada por microempresas, con muy bajos niveles de competitividad.** El sector agrícola ha sufrido una contracción anual durante los últimos años y su competitividad se ha reducido más de un 40% durante los últimos dos decenios (véase Anexo A, Gráfico A1.2) como producto del aumento de la población dependiente de la explotación de pequeñas parcelas agrícolas y de la pérdida de fertilidad asociada a los procesos de deterioro ambiental. Por su parte, el sector formal emplea solamente a 110.000 personas de las 4,1 millones potencialmente activas, mientras que el empleo informal representa entre el 90% y el 95% de la economía. Las micro y pequeñas empresas informales se calculan entre 600 y 900 mil, sin un marco común de acción y pocas instancias de agrupación. No obstante esto, la agricultura continúa representando un 27% del PIB y empleando a dos terceras partes de los trabajadores.
- 1.13 **El crecimiento de la industria manufacturera ha sido errático, marcado por sucesivos intentos de desarrollo de la industria de maquila.** Haití fue uno de los primeros países del Caribe en desarrollar una industria maquilera durante los años sesenta y setenta, y llegó a emplear a 60 mil trabajadores a principios de los ochenta bajo un esquema basado en bajos salarios y beneficios impositivos. Sin embargo, este esfuerzo sucumbió ante la crisis política del país y la industria

manufacturera sufrió una reducción significativa entre 1988 y 1993, la cual culminó con el embargo de 1994. Hasta 2010, la industria continúa sin recuperar la participación que tuvo en los ochenta, a pesar de las consecutivas facilidades comerciales aprobadas por Estados Unidos con niveles crecientes de concesionalidad (CBERA, CBTPA, HOPE, HOPE-II, HELP) (véase Recuadro 1.2).

- 1.14 **El desarrollo del sector privado en Haití se encuentra limitado por un conjunto complejo de restricciones interrelacionadas.** El acceso al crédito para el sector privado es difícil y alcanza tan sólo el 12% del PIB, una cifra menor a la media latinoamericana (35%), de los países HIPC (16%) y de los países de renta baja (23%). El acceso a la infraestructura es limitado. En particular, la provisión de energía eléctrica es intermitente y costosa<sup>15</sup>; la dotación y condiciones de la infraestructura vial es reducida e insuficiente<sup>16</sup>, y la disponibilidad de puertos y aeropuertos, limitada. Para 2010, el índice “Doing Business” colocó a Haití en el puesto 162 (de un total de 183 países), ubicándolo entre los países con un ambiente menos favorable para realizar negocios,<sup>17</sup> Una parte importante del riesgo está relacionada con la inestabilidad política; según el índice de riesgo en esta materia de la ICRG (2010), el país tiene un ranking de 135 de un total de 140 países. Finalmente, el proceso acelerado de apertura de la economía y los bajos niveles de productividad dificultan la competencia interna, principalmente para los productos agrícolas,<sup>18</sup> agravado por el flujo recurrente de bienes donados.

### Recuadro 1.2. Recurrencia y riesgos de la maquila como oportunidad de desarrollo (Anexo E)

Ante cada ventana de oportunidad el GOH y la comunidad internacional han insistido en el desarrollo de un sector privado basado en la industria de ensamblaje textil (maquila) como motor del crecimiento. La discusión entre un modelo de desarrollo volcado al exterior y otro con base en el desarrollo local se ha mantenido de manera recurrente durante los últimos 30 años.

La maquila floreció en Haití durante los años setenta. El modelo alcanzó un gran éxito y la industria de la maquila pasó de representar del 6% del valor agregado industrial al 25% para 1980. Se estima que en 1985, unas 200 empresas maquiladoras empleaban cerca de 60 mil personas, convirtiendo a Haití en el noveno proveedor de bienes de maquila para el mercado norteamericano.

Sin embargo, la fuerte inestabilidad político-económica que sobrevino al fin del régimen duvalierista, afectó esta industria. Se estima que entre 1986 y 1989 se redujo el número de empleos a tan solo 39.000. En comparación, durante ese mismo periodo, la República Dominicana pasó de 35.000 a 80.000, empleos incrementando sustancialmente su participación en el mercado textil estadounidense.

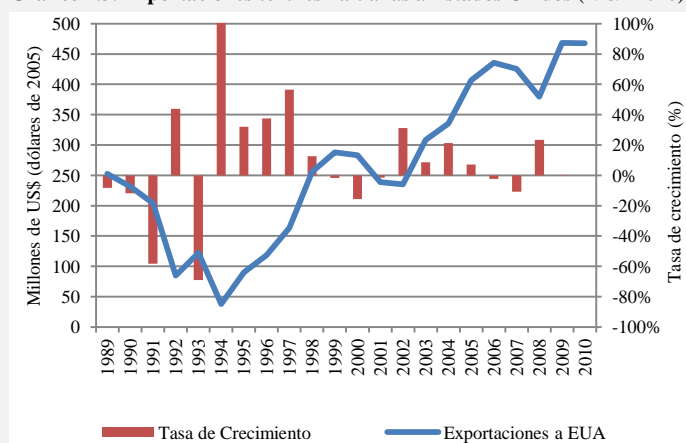
Luego del periodo de reforma truncada (1986-1987) y ante la llegada de Aristide al poder (1991) se propuso una estrategia donde se privilegió el desarrollo de las inversiones privadas en la agricultura (mango, frutas tropicales, café) e industria (maquila, etc.). Con el embargo de 1991-1994, la maquila alcanzó su mínima expresión y la participación de Haití en el mercado textil estadounidense se redujo a tan solo unos US\$40 millones (véase Gráfico 1.3). Por su parte el empleo en la industria se redujo a 5.000 empleados.

El retorno de Aristide en 1994 retomó el modelo de producción industrial exportador en desmedro del sector primario. Para 2004, la industria había recuperado niveles de 32 mil empleados y se consideraba nuevamente una opción de desarrollo para Haití. En ese marco, un estudio del BID encontraba que el desarrollo de la maquila en las zonas fronterizas con la República Dominicana era un emprendimiento con potencial para la participación de los privados. El desarrollo del parque industrial de Ouanaminthe surgió en este nuevo periodo, sin embargo la

expansión de la industria fue marginal y la discusión sobre el aumento del salario mínimo abrió una nueva fuente de vacilaciones para el desarrollo de esta industria.

La historia de Haití permite identificar la incertidumbre que caracteriza la maquila. A nivel político, la falta de estabilidad en las estrategias de los gobiernos denotan una falta de consenso nacional. Por su parte, la temporalidad de los convenios preferenciales con Estados Unidos limitan los periodos de consolidación y el bajo costo de la mano de obra que hace rentable este tipo de industria, ha propiciado conflictos sociales que aumentan su riesgo de desarrollo. Finalmente, la evidencia disponible sugiere que la maquila tiene limitados efectos en cuanto a la reducción de pobreza.

Gráfico 1.3. Exportaciones textiles haitianas a Estados Unidos (1989-2010)



Fuente: OTEXA y BEA, 2010

## 4. Vulnerabilidad ambiental

- 1.15 **Las posibilidades de Haití para impulsar un proceso de crecimiento económico que le permita superar los niveles de exclusión y financiar un Estado eficiente son limitadas y se ven afectadas por la fragilidad ambiental del país.** En particular, las condiciones físicas y el impacto de los desastres naturales limitan el desarrollo de la actividad agrícola, intensificada por el uso de técnicas de producción poco adecuadas. Haití tiene dos tercios de su territorio cubierto por pendientes de más del 20% y sólo un 20% del territorio es considerado como una planicie. Según datos de USAID (2005), apenas 920 km<sup>2</sup>

(33%) de tierra está irrigada y sólo un 28% es arable. Sin embargo, casi el 80% del territorio se utiliza para uso agrícola, al menos temporalmente, y sólo un 11,5% se utiliza para cosechas permanentes. La falta de instrumentos y programas para la prevención y el manejo de desastres naturales, y la debilidad institucional tanto a nivel técnico como financiero incrementan la fragilidad del país.

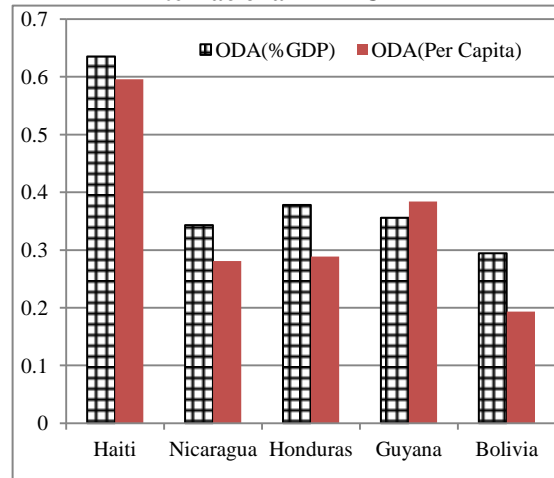
## **5. La situación posterior al T2010**

- 1.16 **El impacto del T2010 en los niveles de vida de la población, sobre todo del área de Puerto Príncipe, fue amplificado por la fragilidad del Estado haitiano, la pobreza endémica y la baja calidad de la infraestructura<sup>19</sup>.** Inicialmente, se estimó que unas 250 mil personas murieron y el 15% de la población (1,5 millones de personas) se vio afectada. El impacto sobre la infraestructura también fue significativo. Se estima que se perdieron 105 mil viviendas, 1.300 escuelas y 50 hospitales. Asimismo, 1,3 millones de personas se relocalizaron en campos de refugio, de las cuales cerca de un 50% aún continúa en esas condiciones. Los costos asociados a la reconstrucción de la infraestructura social, incluyendo viviendas, se estima que alcanzan a los US\$11.500 millones.<sup>20</sup>
- 1.17 **Por su parte, la fragilidad del estado haitiano se vio afectada por los enormes impactos del T2010 sobre la infraestructura pública y la pérdida de liderazgo del gobierno.** El impacto del terremoto sobre la capacidad del Estado fue enorme. En particular, la administración pública sufrió pérdidas considerables: el 17% de su fuerza laboral murió en el terremoto y el Palacio de Gobierno, el Parlamento, la Corte Suprema de Justicia y casi la totalidad de los edificios ministeriales fueron destruidos o quedaron inutilizables. El terremoto también causó estragos sobre las capacidades de la Policía Nacional Haitiana (Human Rights Watch, 2011) y la infraestructura judicial. Finalmente, la inestabilidad política derivada del proceso electoral adelantado a fines de 2010 atentó contra la legitimidad y eficiencia de los liderazgos políticos y agravó la fragilidad institucional del país, haciendo más complejo el proceso de reconstrucción.
- 1.18 **El sector privado sufrió una fuerte descapitalización como consecuencia del terremoto; sin embargo, la recuperación económica ha sido más rápida que lo originalmente anticipado.** El terremoto implicó pérdidas del orden de los US\$2,1 mil millones para el sector privado haitiano, las cuales se concentraron mayoritariamente en las micro-pequeñas (28%) y medianas (45%) empresas. Gran parte de las pérdidas de las pequeñas y medianas empresas se relacionan con los stocks e inmuebles, por lo que requieren de financiación concesional a corto plazo, mientras que las grandes empresas sufrieron la mayor parte de sus pérdidas en maquinarias y edificios. Sin embargo, la reducción del PIB fue del 7%, menor a la inicialmente estimada de 11%, y tanto los niveles de crédito al sector privado como de producción industrial se recuperaron impulsados por el fuerte influjo de recursos externos.

## B. Dependencia y efectividad de la ayuda externa

1.19 Durante las últimas dos décadas la ayuda oficial neta para el desarrollo de Haití ha sido comparativamente modesta y errática, y ha fluctuado con los ciclos políticos, impactando de manera notoria en el crecimiento económico del PIB. Si bien la ayuda como porcentaje del PIB es importante, la ayuda al desarrollo per cápita recibida por Haití hasta muy recientemente fue considerablemente menor a la recibida por países en niveles de pobreza comparable<sup>21</sup> (véase Anexo A, Gráfico A1.3). Además, los montos fueron particularmente volátiles en relación a otros países HIPC de la región y se vieron afectados por los ciclos políticos nacionales (véase el Gráfico 1.4).<sup>22</sup>

Gráfico 1.4. Volatilidad de la ayuda internacional - HIPC



Fuente. Elaboración propia a partir de WB  
Coeficiente de variación 1992-2008

1.20 La crisis humanitaria derivada del T2010 generó una respuesta internacional masiva y aumentó considerablemente los flujos financieros de ayuda recibida. Haití y la crisis haitiana se colocaron en el centro de la atención mundial, creando una ventana de oportunidades única para relanzar la recuperación del país. A fines de marzo de 2010 se realizó en Nueva York la conferencia de donantes bajo los auspicios de ONU. En esa oportunidad se presentó el Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo Nacional (PARDN) con un primer estimado de los daños causados por el terremoto que ascendía a US\$7,9 mil millones, equivalentes al 120% del PIB del país. Bajo el eslogan de “*building back better*”, el PARDN buscó ser más ambicioso que la ya enorme tarea de la reconstrucción y formuló un plan que incluyó además un programa de desarrollo de largo plazo del país a 2030, elevando los requerimientos de financiamiento a US\$11,5 mil millones. Las ofertas de financiamiento durante la conferencia de Nueva York superaron los US\$11 mil millones a largo plazo, de los cuales US\$5,3 mil millones se preveían para el periodo 2010-2011. Finalmente, la ayuda que se estima que ingresó al país durante 2010, fue de US\$2,9 mil millones, sin tener en cuenta la condonación de la deuda.<sup>23</sup>

1.21 La evaluación de la efectividad de la ayuda en 2010 permite verificar resultados mixtos, mejores en el caso de la ayuda humanitaria que en la de la reconstrucción. Para febrero de 2011 se habían publicado diversos informes sobre la evaluación de la efectividad de la ayuda recibida por Haití durante el primer año posterior al T2010 (UN, 2011; Progressio, 2011; Oxfam, 2011; HRF, 2010; IHRC 2011). En general, las evaluaciones realizadas reconocen que la respuesta internacional a la situación de emergencia humanitaria fue rápida y masiva, permitió salvar vidas y brindar asistencia oportuna en un contexto de

destrucción urbana y emergencia humana sin precedentes. Por el contrario, la ayuda internacional ha sido menos efectiva para abordar las tareas de reconstrucción de la infraestructura y de recuperación del aparato económico. La recolección y disposición de escombros ha sido lenta; la recuperación y reconstrucción de viviendas aún no se ha iniciado; la administración pública, el parlamento y la justicia siguen operando en espacios temporales; la mayoría de los niños han regresado a la escuela pero en espacios temporales; y si bien la población que vive en los campos de refugio ha disminuido en casi un 50%, ha sido producto del desalojo forzoso y ha regresado en muchos casos a espacios inseguros (véase Anexo A, Recuadro A1.1).

## **II. POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DEL BANCO EN HAITÍ (2007-2011)**

- 2.1 La Estrategia del Banco en Haití para el periodo considerado muestra dos singularidades en términos de su evaluación.** En primer lugar, es una continuación de la llamada Estrategia de Transición 2005-2006, que a su vez se apoyaba en la Estrategia de Acercamiento de 2003, cuando se reanudó la asistencia al desarrollo en el país. Segundo, el T2010 generó cambios importantes en la relación estratégica, que condujeron a la aprobación, en junio de 2010, de una actualización para adaptar la actuación del Banco a la situación derivada del terremoto y al nuevo rol financiero del BID en Haití. A continuación se evalúan la relevancia estratégica y financiera de la intervención, así como el programa de operaciones finalmente aprobado durante el periodo.

### **A. La EBH (2007-2011)**

- 2.2 La EBH fue una apuesta a la continuidad del periodo anterior; sin embargo, la materialización de los riesgos identificados en la misma estrategia modificó el escenario dentro del cual se estaba ejecutando e hizo que perdiera relevancia como elemento ordenador de la actuación del Banco en el país.** La EBH aprobada en 2007 identificó como riesgos las dificultades asociadas a la fragilidad política, la continuidad del proceso de reformas y de la inestabilidad macroeconómica, y los riesgos de desastres naturales asociados a la vulnerabilidad ambiental. En muy breve plazo, la situación del país evolucionó marcada por consecutivos desastres naturales y amenazas de origen externo a la estabilidad económica y política. A pocos meses de su aprobación, la apuesta de continuidad resultó poco coherente con la fragilidad y la vulnerabilidad que caracterizan el país, e hicieron evidente la carencia de medidas de mitigación en la EBH. Los efectos devastadores de la temporada de huracanes de 2008, y finalmente la crisis humanitaria y la destrucción producto del T2010 llevaron a la redefinición de la situación y a la necesidad de replantearse las relaciones entre el Banco y Haití.
- 2.3 La relevancia de la programación resultó condicionada por lo limitado de los recursos de financiamiento puestos a disposición del país frente a la propuesta estratégica y la magnitud de los problemas existentes.** Ante tal limitación (US\$50 millones anuales), el programa propuesto en la EBH se decantó por la continuación del programa de carreteras y los propósitos de eficiencia y transparencia de la gestión pública, que concentraron casi la totalidad

de la cartera programada (véase Anexo A, Cuadro A2.1). En el resto de los sectores, la programación se limitó a la ejecución de la cartera ya aprobada, suplementada por operaciones de cooperación técnica o FOMIN, insuficientes para atender los objetivos de desarrollo pautados. La falta de espacio financiero para incidir sobre los otros sectores, impidió que se diera respuesta operativa a los desafíos identificados en la propia EBH.<sup>24</sup>

## **B. La respuesta al T2010**

- 2.4 **El Banco tuvo una respuesta inmediata e integral a la emergencia creada por el terremoto en Haití.** El año 2010 estuvo marcado por una actividad intensa tanto en el plano organizativo, como financiero y programático, que determinó un cambio en las relaciones entre el Banco y Haití. El Banco logró en breve tiempo recuperar su capacidad de respuesta operativa y dotarse de los equipos necesarios para avanzar en el diseño y la ejecución de sus operaciones. Por su parte, la respuesta dada en la Asamblea de Gobernadores de marzo de 2010 recogió el compromiso de los países miembros del BID de apoyar financieramente y a largo plazo la recuperación.

### **1. La respuesta organizativa**

- 2.5 **La respuesta organizativa fue rápida y oportuna, permitiéndole al Banco recuperar en un plazo breve la operatividad necesaria para enfrentar las urgentes tareas que la situación demandaba.** En un plazo relativamente corto, la COF estaba funcionando con todo el personal instalado de regreso en Puerto Príncipe y disponía de un espacio para la recepción de las misiones así como de servicios de hospedaje, seguridad y transporte necesarios (OAG, 2011). A lo largo de 2010, se continuó fortaleciendo la Representación en Haití, reforzándola con nuevo personal a fin de atender el aumento del flujo de operaciones y demandas. Inmediatamente después del T2010 se creó un grupo ad-hoc de Respuesta Inmediata, el cual pasado un mes, produjo un primer informe con el análisis del estado de las operaciones en la cartera activa en el año y con recomendaciones para acelerar los desembolsos y reorientar algunos recursos aprobados.<sup>25</sup> Posteriormente, el Banco se dotó de una estructura organizativa más estable con la creación del Haiti Response Group (HRG) con un horizonte de tres años.<sup>26</sup>
- 2.6 **El HRG ha resultado una apuesta organizativa relevante para dinamizar la presencia del Banco en Haití, y en conjunto con la COF, coordinar las relaciones con el GOH, la comunidades internacional y los diferentes socios dentro y fuera del Banco.** Para fines de 2010 el equipo del Banco que trabajaba para el programa de Haití llegaba a 40 personas y se esperaba contratar seis personas adicionales durante los próximos meses. Casi todo este equipo se encuentra actualmente en la COF y está integrado por especialistas sectoriales (20), y encargados de compras y contrataciones, y administración de la cartera (17).<sup>27</sup> Indiscutiblemente, el aumento de recursos humanos ha permitido impulsar las acciones operativas del Banco, si bien en condiciones bastante precarias en materia de infraestructura y dotación de servicios.

## **2. Actualización de la EBH**

- 2.7 El BID aprobó una actualización de la EBH en la cual consolida su línea sectorial de actuación en Haití e incorpora la variable de focalización regional.** La actualización de la Estrategia (AEBH), aprobada en julio de 2010, seleccionó seis áreas de trabajo en las cuales el BID focalizará sus actividades: (i) educación; (ii) agua y saneamiento; (iii) transporte; (iv) energía; (v) agricultura; y (vi) desarrollo del sector privado. Adicionalmente, se introdujo una aproximación regional a la intervención según la cual la acción del Banco se focalizará en la zona norte del país y en el valle de Artibonite<sup>28</sup>. Con excepción del enfoque geográfico y la exclusión del área de gobernabilidad, los sectores seleccionados en la AEBH consolidan la línea tradicional de actuación del Banco en Haití. En efecto, los seis sectores señalados representaban el 62% del valor de la cartera del Banco durante el período 2007-2009 y el 95% de los programas aprobados en 2009.
- 2.8 Teniendo en cuenta el reconocimiento de la condición de fragilidad del Estado haitiano, su vulnerabilidad macroeconómica y fiscal, y la relevancia de fortalecer la gobernabilidad del sector público frente a los considerables desafíos de la recuperación, la decisión de sustituir los programas de apoyo a la gobernabilidad no se encuentra suficientemente justificada.** La AEBH reconoce en su sección de “sistemas nacionales” que el fortalecimiento de la capacidad del gobierno para ejecutar proyectos, reglamentar y liderar el debate de políticas es esencial para el éxito de las inversiones previstas. Para apoyar esta área, la AEBH establece la utilización de instrumentos que sustituyan los programas de reforma de política tradicionales por otros orientados a reforzar las capacidades institucionales en los sectores donde participa activamente el Banco. Sin embargo, estos últimos programas, si bien son importantes tienen un alcance limitado y su éxito depende de que logren implantarse mejoras en ámbitos de la gobernabilidad económica y política del país sin los cuales resulta imposible el éxito y sostenibilidad de cualquier programa de intervención sectorial.
- 2.9 La AEBH no se posiciona frente a los enormes desafíos de corto plazo originados por el terremoto y resulta poco relevante frente a los mismos.** En particular, la AEBH no contiene un diagnóstico de los retos y riesgos de la situación posterior al terremoto que permita elaborar una estrategia secuencial de acción del Banco frente a las tareas diferenciadas de emergencia, reconstrucción y desarrollo. En tales circunstancias, la AEBH resulta limitada para identificar los cambios sobre la estrategia aprobada en 2007 y los ajustes requeridos por la cartera bajo ejecución, y para jerarquizar los objetivos de desarrollo frente a la situación de emergencia post T2010. En tal sentido, queda por resolver en la práctica el difícil tema de concertación entre las tareas de corto plazo asociadas a la reconstrucción del país y las de su desarrollo, de más largo plazo, el cual constituye un mandato expreso de Directorio en el momento de la creación del HRG (GN-2563, marzo 2010)<sup>29</sup>.
- 2.10 La información sectorial complementaria presentada por la Administración a solicitud del Directorio, define una estrategia de intervención de largo plazo, que trasciende el período original de la EBH (2007-2011).** Si bien la

AEBH pretende cubrir el periodo de un año restante hasta la aprobación de la nueva estrategia, en realidad la información complementaria resulta en la práctica un programa de intervención de largo plazo, en el cual se adquieren compromisos que trascienden el periodo de la EBH actual. Tales decisiones no contaron con un diagnóstico sobre los desafíos del país y los criterios que llevaron a tal selección no aparecen explícitos, más allá de indicar que *“se tomó en cuenta la cartera vigente, la experiencia sectorial previa y los ámbitos de ventaja comparativa”* del Banco. Esta aseveración contrasta con los importantes desafíos que ya presentaba la cartera y, sobre todo, deja de lado el análisis de la situación de emergencia y reconstrucción de corto plazo (véase Anexo A, Cuadro A2.2).

### **3. La respuesta operativa**

- 2.11 **La respuesta operativa del Banco post T2010 fue amplia e intensa. Durante el año 2010 el HRG en conjunto con la COF en Haití lideraron un activo programa de respuesta operativa en el cual participaron** las divisiones técnicas sectoriales del Banco. El T2010 llevó a abordar las necesidades existentes con un relacionamiento más estrecho del Banco con las autoridades y los otros donantes, que incluyó el trabajo conjunto en el diseño de respuestas inmediatas, y también la planificación de mediano plazo en diversos sectores de actividad (en educación, agricultura y en el norte del país, por ejemplo). Ello permitió alcanzar cifras record en materia de aprobaciones y desembolsos y posicionar al Banco como un socio de primer orden en el país. El Recuadro 2.1 presenta una síntesis de la labor realizada<sup>30</sup>.

### Recuadro 2.1. La respuesta operativa del BID

Durante el año 2010 el Banco realizó una intensa actividad operativa tanto en el diseño de nuevas operaciones y modelos de intervención en el país, como en materia de aprobaciones y desembolsos. Los principales logros de esta actividad fueron:

1. Se aprobó un monto record de US\$251 millones en nueve operaciones de inversión y un PBL
2. Se logró captar US\$64,2 millones de otros donantes para cofinanciar las operaciones y programas del BID
3. Se aprobaron quince cooperaciones técnicas por un total de US\$5,6 millones
4. EL FOMIN aprobó un total de once operaciones de apoyo al desarrollo del sector privado más una línea global (HESAR) que permitió atender las necesidades de emergencia de dieciocho de sus beneficiarios.
5. El monto total desembolsado durante el año 2010 alcanzó también niveles record para el país, llegando a US\$201,8 millones.

A nivel sectorial y con el fin de atender la situación de emergencia y avanzar en el diseño de nuevas estrategias de intervención, el Banco ejecutó una activa agenda de apoyo y asistencia técnica dentro de la cual se resalta:

1. Educación:
  - a. Apoyar el diseño de un plan para la reconfiguración del Sector de Educación que permita lograr la universalización y gratuidad de la enseñanza
  - b. Apoyar el programa de regreso a clases a través de la construcción y dotación de 57 escuelas temporales, la compra de 100.000 kits escolares y soporte financiero a 1.188 escuelas no públicas por un total de US\$3,0 millones.
2. Agua y saneamiento:
  - a. Entrega de agua potable (500 mil m<sup>3</sup>) y dotación de Aquatabs, jabón y cloro para la población afectada por el terremoto.
3. Energía:
  - a. Instalación de 192 transformadores a fin de rehabilitar el servicio
  - b. Preparación en conjunto con el BM y USAID, de un White Paper para el GOH contentivo de la estrategia de desarrollo para el sector eléctrico
4. Desarrollo del Sector privado:
  - a. Diseño de un plan general de acción (Haití Productivo) consistente de cuatro sub-programas: i)Fondo de inversión social, ii)Servicios de apoyo al desarrollo de negocios, iii)Facilidad de quasi-equity, y iv)Apoyo para entrenamiento profesional.
  - b. Apoyo a la promoción de un polo industrial de desarrollo en la Región Norte
5. Salud:
  - a. Programa de apoyo al combate del cólera
  - b. Campaña de vacunación

Fuente. HRG, Haití Quarterly Report. 2010 Summary (GN-2610). 28 febrero, 2011.

## C. Relevancia financiera de la intervención (2007-2010)

- 2.12 **La contribución financiera del Banco se realizó con base en recursos no reembolsables, cuyo monto anual fue en aumento a medida que se materializaban las diversas crisis que marcaron el periodo y que se profundizaban los acuerdos con el FMI.** Inicialmente, los montos programados en la EBH (2007) fueron modestos, tomando en consideración la capacidad de absorción del país, así como la disponibilidad de recursos concesionales del Banco (FOE). De acuerdo con la programación establecida en la EBH para los años 2007-2009 se dispondría de US\$50 millones por año en recursos financieros no reembolsables. Luego de 2009, *se esperaba que la mejora de la economía haitiana le permitiera comenzar a absorber préstamos aunque se estipulaba un mínimo de fondos no reembolsables de US\$40 millones.* Sin embargo, a finales de 2008, ante el impacto de los huracanes y el aumento de los precios internacionales, los gobernadores decidieron ampliar el monto de ayuda no

reembolsable para 2009 a US\$100 millones. Nuevamente, frente a la fragilidad de la situación macroeconómica, el monto de ayuda programada se elevó para 2010 a US\$120 millones. Tales aumentos incrementaron sustancialmente los montos de financiamiento y consolidaron la posición de liderazgo del Banco en el esquema de ayuda al desarrollo en el país.

- 2.13 **El alivio de la deuda, la conversión de préstamos existentes en donaciones y la creación del HGF con un horizonte de 10 años, coloca al Banco como la organización de ayuda internacional con mayor nivel de contribución y la única que ofrece garantías de apoyo a largo plazo..** Durante la 51ª Reunión de Gobernadores del BID en marzo de 2010 se alcanzó el compromiso de conceder de inmediato US\$262 millones en financiamiento no reembolsable, condonar la deuda existente para ese año (US\$479 millones) y crear la Facilidad No Reembolsable para Haití (Haiti Grant Facility, HGF), que permitiría aprobar hasta US\$200 millones anuales durante los próximos 10 años (2011-2020). La aprobación de esta providencia de fondos, que se realizó con cargo a transferencias del capital ordinario del Banco, quedó sujeta a la aprobación de los fondos de la Novena Reposición y a su ratificación anual en la Asamblea de Gobernadores.
- 2.14 **La aprobación de esta providencia no contó con estrategias o guías de actuación específicas que orientaran las acciones del Banco dentro de la compleja tarea de reconstrucción de Haití.** Esta falencia resulta particularmente preocupante en el caso de Haití, donde las necesidades son muchas y los costos de oportunidad de la ayuda pueden no ser evidentes. Adicionalmente, la modalidad de donaciones eliminó factores que tradicionalmente han orientado las actuaciones del Banco, como son la voluntad del país expresada en fondos de contrapartida y/o el compromiso de repago, abriendo un espacio de discrecionalidad que sólo puede ser superado mediante un esfuerzo permanente de monitoreo de resultados y de rendición de cuentas asociados a los objetivos.
- 2.15 **En término de los flujos desembolsados, la relevancia del Banco aumentó a lo largo del periodo.** En efecto, los fondos de financiamiento provenientes del Banco a partir de 2004 y hasta 2007 se elevaron hasta alcanzar unos US\$300 millones, lo que representó alrededor del 30% de las necesidades de endeudamiento durante el periodo y un 15% de los ingresos internos del gobierno. Esta tendencia se profundizó durante el periodo siguiente. Para 2010, los desembolsos alcanzaron un 30% de los ingresos internos, cifra más o menos similar a los ingresos que recibe el Estado en concepto de impuestos aduaneros.

#### **D. El programa aprobado y previsto**

- 2.16 **Durante el periodo de la evaluación, tanto el número de operaciones como el monto aprobado se incrementó sustancialmente, con especial énfasis en el periodo posterior al T2010.** Durante 2007-2011 el Banco aprobó 31 operaciones, por un monto de US\$380 millones para las cuales logró movilizar recursos de cofinanciamiento por US\$256,3 millones. De ellas 18 fueron préstamos de inversión, algunos asociados a cofinanciamiento y cuatro PBP<sup>31</sup>. Adicionalmente la cartera fue muy activa en operaciones de cooperación técnica y FOMIN que

totalizaron 46 por US\$21,4 millones y 27 operaciones por US\$29,0 millones, respectivamente. Para el año 2010 se logró elevar las aprobaciones hasta un monto similar al realizado durante los tres años anteriores en conjunto, alcanzando una cifra récord de más de US\$274 millones de recursos del BID más US\$92,9 millones de cofinanciamiento, lo cual significó un aumento del 15% sobre el total movilizado durante el periodo 2007-2009 (véase el Cuadro 2.1). Hasta junio 2011, se aprobaron 3 cooperaciones técnicas, 3 proyectos FOMIN y 3 programas de cofinanciamiento: asimismo, se aprobó el incremento de presupuesto para el programa HA-X1007 (cofinanciamiento), por un valor de US\$11,6 millones (para más información sobre el programa, véase el Anexo K).<sup>32</sup>

**Cuadro 2.1. Aprobaciones en Haití, 2007-2011 (junio). Montos en millones de US\$.**

Tipología	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Proyectos GRF	37,5	37,5	97,0	201,0	0,0	373,0
Asistencia técnica	2,1	5,5	6,9	5,9	1,0	21,4
FOMIN	0,1	0,9	5,6	16,8	5,6	29,0
PBP/PBG	12,5	12,5	25,0	50,0	0,0	100,0
<b>Total</b>	<b>52,2</b>	<b>56,4</b>	<b>134,5</b>	<b>273,7</b>	<b>6,6</b>	<b>523,4</b>
Cofinanciación	16,5	86,8	26,4	92,8	33,8	256,3

Fuente: OVE, 2011

- 2.17 **A lo largo de todo el periodo, el Banco logró captar recursos crecientes de otros donantes para cofinanciar sus programas y proyectos en el país.** Del total de la cartera aprobada entre 2007 y 2009, un 34,8% provino de fuentes externas de financiamiento: Fondo Canadiense para la Cooperación Internacional (79,9% del total), Fondo Español para Programas de Agua Potable y Saneamiento (US\$20 millones), GEF (US\$3,6 millones) y Fondo de Respuesta a la Crisis de los Precios de los Alimentos (FPCRf, US\$3 millones). Estas cifras representaron un sustancial aumento respecto a años anteriores, ya que el BID consiguió apalancar aproximadamente US\$0,43 por cada dólar del total de la cartera aprobada.<sup>33</sup> Esta participación del cofinanciamiento volvió a repetirse en las operaciones aprobadas durante 2010, con un 26% sobre el total aprobado, manteniéndose la contribución de los fondos canadienses y españoles en casi el 80% del cofinanciamiento total. Asimismo, hasta junio 2011 se ha conseguido apalancar \$33,8 millones, que representa el 83,9% del monto total aprobado hasta la fecha (US\$40,3 millones).

# **1. Análisis de la cartera**

- 2.18 **La cartera mantuvo un énfasis importante en proyectos de largo plazo y en particular en el financiamiento de carreteras.** Durante el período 2007-2009 las operaciones aprobadas se centraron, tanto en número como en monto, en el objetivo de *consolidar las bases del crecimiento económico*, con más del 65% del total aprobado (más de la mitad para el sector transporte). Por su parte, los préstamos de apoyo presupuestario representaron el 13,5% de la cartera aprobada, incluyendo los recursos de cofinanciamiento. Durante 2010, la mitad de las aprobaciones se dirigieron a financiar proyectos de desarrollo a largo plazo<sup>34</sup> (47% del total), de nuevo con enfoque en infraestructura: 21% en carreteras, 17%

en agua potable y saneamiento (APS) (véase el Anexo A, Cuadro A2.3). Para 2011, se habían aprobado hasta junio 9 operaciones por US\$40,3 millones más un incremento de fondos para el programa HA-X1007 por US\$11,6 millones. Un 61,3% del monto total aprobado está dirigido al sector educativo y un 22,5% al sector carreteras.

- 2.19 **A diferencia de otros donantes, las actividades dirigidas a la reconstrucción del área afectada por el terremoto recibieron una atención comparativamente menor.** El 33% de los recursos aprobados durante 2010 (US\$120,9 millones) fueron proyectos orientados a atender los impactos directos derivados del T2010, principalmente dirigidos a la reconstrucción de la infraestructura educativa (HA-L1049) y a la construcción de viviendas para la población desplazada (HA-L1048). En comparación, las aprobaciones del Banco Mundial fueron menores de las del BID, aunque centradas en la reconstrucción: durante 2010 se aprobaron casi US\$153 millones, donde sólo un 14,35% se orientó a financiar proyectos de desarrollo de mediano y largo plazo, y el 85% de los recursos fueron dirigidos para la reconstrucción. Para el año 2011, el BID aprobó una operación para reconstrucción de hoteles (HA-T1143) por un valor de US\$300 mil, así como diversas operaciones para apoyar la reconfiguración del sector educativo (véase Anexo B y Anexo K).
- 2.20 **A pesar de no haberlas incluido en la AEBH, las aprobaciones durante 2010 debieron abrir espacio para atender parcialmente las necesidades derivadas de la crisis humanitaria, consolidadas alrededor del apoyo presupuestario.** La ayuda a la situación de emergencia ascendió a US\$73,9 millones (20% del total aprobado en 2010), de los cuales un 68% (US\$50 millones) correspondieron a apoyo presupuestario (HA-L1034) y un 3% a FOMIN (concentrando 18 de las 24 operaciones de emergencia aprobadas). El resto de la actividad de apoyo a la emergencia reconoció las dificultades propias del Banco para apoyar tales actividades; sin embargo, impulsado por la crisis derivada de la epidemia del cólera, ensayó la ejecución del programa HA-L1062 de respuesta a esa emergencia coordinado a través del Ministerio de Salud Pública y UNICEF como agencia implementadora de las intervenciones de emergencia, organización que ya estaba llevando a cabo acciones para atender la epidemia en el país.
- 2.21 **Los productos analíticos aprobados durante el período de la EBH han sido escasos y se relacionaron principalmente con la preparación de eventos y aspectos de la estrategia y el portfolio del país.** En efecto, de los 12 productos no financieros aprobados durante el período 2007-2010, 6 fueron para la preparación de conferencias, foros y reuniones anuales (HA-P1074, HA-P1045, HA-P1046, HA-N1018, HA-N1016 y HA-N1017); 3 estuvieron relacionados con la programación de la estrategia de país y la revisión del portfolio (HA-P1017, HA-P1042 y HA-P1043); la CT PRODEV HA-T1053 se focalizó en el apoyo para la planificación, programación y monitoreo con base en resultados y sólo 2 productos (HA-P1054 y HA-P1041) fueron estudios en profundidad sobre aspectos macroeconómicos. Para el período 2010-2011 no se aprobó ningún KCP, si bien está prevista la aprobación de varios para la próxima estrategia (por ejemplo, en el sector agrícola). A pesar de ello OVE reconoce que los

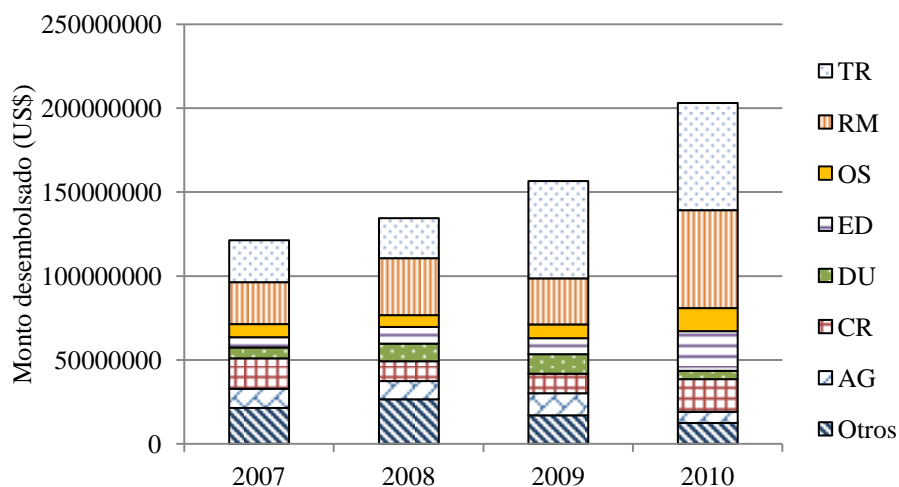
especialistas del Banco han tenido una participación relevante en la elaboración de planes y estrategias (por ejemplo, el Plan Nacional de Educación, el White Paper, entre otros) y en la asistencia técnica directa al GOH.

- 2.22 **La cartera prevista para el año 2011, si bien más diversificada que en años anteriores, continúa focalizándose en programas del sector carreteras.** A diciembre 2010, según los datos del Banco, se preveía la aprobación para 2011 de 32 operaciones por un monto de casi US\$357 millones (no reembolsable), más US\$100 millones aproximadamente del sector privado (capital ordinario). El 38% del *pipeline* de apoyo al sector público se focalizaba en transporte (US\$135,83 millones), seguido por el sector eléctrico y el educativo con un 14% cada uno, y el agrícola con el 12%.

## **2. Los desembolsos**

- 2.23 **El Banco ha aumentado durante todo el periodo y de manera sostenida los montos desembolsados, principalmente impulsados por erogaciones importantes para el sector carreteras y por préstamos de rápido desembolso (PBP, PBG).** Durante el primer período de la EBH (2007-2009) los aportes al sector transporte, caracterizados generalmente por altos montos asociados a pagos de grandes contratistas, acapararon más del 26% del total desembolsado (US\$106 millones) y los correspondientes a los programas de Reforma y Modernización del Estado, 21% del total (US\$86 millones). Durante el año 2010 los desembolsos mostraron un crecimiento de casi el 30% respecto del año anterior. Nuevamente el sector transporte (US\$63,4 millones) y las operaciones de apoyo presupuestario (58,4 millones) fueron las que acapararon más del 60% del total (véase el Gráfico 2.1). Entre enero y junio 2011, los desembolsos han alcanzado US\$105,4 millones, correspondientes un 31,2% al sector transporte, un 16,5% al sector educación, un 13,3% al sector agua potable y saneamiento, un 11,9% al sector salud, y menos de un 10% correspondiente a los sectores de vivienda, desarrollo del sector privado, agricultura, capacidad institucional y energía.

**Gráfico 2.1. Desembolsos en Haití por sectores, 2007-2010**



Referencias: TR Transporte, RM Reforma y Modernización del Estado (PBL, PBG), OS Saneamiento, ED Educación, DU Desarrollo Urbano y Vivienda, CR Crédito y Preinversión multisectorial, AG Agricultura y medio rural.

Fuente: OVE, 2011

- 2.24 **En relación con el resto de los sectores de actuación, los montos promedio anuales desembolsados continuaron siendo bajos y se mantuvieron con pocas variaciones a lo largo del periodo.** La media de desembolsos anuales durante el período 2007-2010 fue inferior a la estimada en la fase de elaboración de los proyectos, y se situó en US\$10,5 millones para el sector agricultura, US\$12,3 millones para educación, US\$9,2 millones para APS y US\$2,5 millones para el sector Energía. Si se excluyen los desembolsos realizados durante 2010 orientados a atender los impactos del T2010 (emergencia), los cuales por su naturaleza fueron de carácter extraordinario, el promedio histórico de los desembolsos es todavía menor: US\$7,4 millones para educación, US\$1,8 millones para el sector energético y US\$5,8 millones para el sector APS (véase el Anexo A, Cuadro A2.4). Tales montos resultan insuficientes en vista de los desafíos de desarrollo del país.

### 3. Monitoreo y evaluación

- 2.25 **Los cambios en los instrumentos y las metodologías de seguimiento de las operaciones han generado una ruptura en el proceso de monitoreo que dificulta la evaluación robusta de la cartera.** El antiguo sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos (PPMR) se interrumpió en junio de 2009 (la mayoría, con datos a diciembre de 2008) por cambios en la metodología (aplicable a todas las operaciones del Banco) y no se dispuso de información de monitoreo hasta abril de 2010, cuando se presentaron los nuevos informes de monitoreo (PMR, por sus siglas en inglés). La comparación entre ambos instrumentos revela algunas deficiencias que impiden un seguimiento adecuado de los programas.<sup>35</sup> La mayoría de los PMR analizados presentan indicadores, tanto de resultado como de producto, diferentes a los utilizados en el último PPMR<sup>36</sup> y en los documentos de proyecto; OVE no ha podido obtener una justificación de tales

cambios. Finalmente, algunos indicadores comunes en el PPMR y el PMR difieren en las metas establecidas al final del proyecto.<sup>37</sup> A partir de octubre de 2010 se implantó un sistema de evaluación trimestral por parte de la Representación, con reuniones de seguimiento junto con las unidades de ejecución para mejorar el sistema de monitoreo y evaluación.

- 2.26 **Las fallas en el proceso de monitoreo y evaluación, unido a una falta de información de fuentes oficiales o secundarias, impiden mantener el seguimiento de los proyectos y la rendición de cuentas de los impactos de la acción del Banco en el país.** En efecto, si bien tras el T2010 la Representación en Haití se fortaleció con más personal especialista en los sectores prioritarios que debieran mejorar la capacidad para el monitoreo de las operaciones, existe una falta de información por parte de los ejecutores de los programas, dada por una baja frecuencia de presentación de informes de seguimiento, o por informes sin información relevante o sólo con información de desembolsos, pero no de consecución de resultados. Ello se une a una deficiencia endémica de información actualizada en el país que se agravó como consecuencia del T2010 y que hace imposible el uso de fuentes secundarias. Es así como OVE no logró evidencia que permita validar la información incluida en el informe presentado en 2010 ante la Asamblea de Gobernadores “Panorama de la efectividad en el Desarrollo”, la cual resulta inconsistente con la información disponible en los PPMR, los PMR y los informes de seguimiento de los proyectos.

### **III. RELEVANCIA Y EFECTIVIDAD DE LA ACCIÓN DEL BANCO<sup>38</sup>**

- 3.1 **Del total de la cartera de inversión activa durante el periodo de la presente evaluación (41 operaciones) concluyeron o se desembolsó más del 90% del monto aprobado, nueve operaciones de inversión además de siete PBP.** Del total de operaciones de inversión concluidas, tres se refieren al sector carreteras, tres a acceso a servicios básicos y una a apoyo al sector agrícola. Bajo el objetivo de gobernabilidad finalizaron siete operaciones de PBP y dos de inversión, por un monto de más de US\$182,5 millones (véase Anexo A, Cuadro A3.1).
- 3.2 **La efectividad de la acción del Banco para lograr los objetivos de desarrollo planteados en Haití se vio limitada por factores atinentes a los programas y por dificultades asociadas a la fragilidad institucional del GOH, agravada por las consecuencias del T2010.** En general la cartera en ejecución se encuentra sometida a procesos de reestructuración frecuentes, retrasos y sobrecostos generados por la dificultad de coordinación interagencias y por las debilidades institucionales propias del país. Los desastres naturales recurrentes y en particular el T2010 aumentaron las dificultades para abordar las situaciones específicas de Haití y profundizaron los problemas de ejecución. En tales condiciones, la dificultad para lograr los productos previstos impactó la efectividad en el logro de los objetivos de desarrollo acordados.
- 3.3 El presente capítulo presenta la evaluación de la acción del Banco en los sectores identificados como prioritarios en la AEBH. Los proyectos analizados fueron aprobados en el marco de la EBH e incluso en algunos casos, en el periodo

anterior a 2007. En cada caso, atendiendo a los objetivos establecidos en la EBH se realiza el análisis de la relevancia de las decisiones sectoriales, se identifican los retos de la ejecución y, en caso de haberse concluido los proyectos, se evalúa la efectividad de los resultados obtenidos. Finalmente, se incluye la estrategia a futuro del Banco en función tanto de lo establecido en la AEBH y sus Anexos como de los proyectos aprobados hasta junio 2011 y se identifican posibles riesgos derivados del análisis de contexto realizado y de la experiencia recabada.

**A. Consolidar las bases del crecimiento económico**

- 3.4 En su relación estratégica con Haití durante el periodo de la EBH, el BID se propuso atender este objetivo a través de tres áreas.** La primera *“apoyar la mejora de la infraestructura básica de apoyo a la producción”*, en particular la infraestructura de transporte y la de generación eléctrica. La segunda, *“aumentar la producción y la exportación de los principales productos agropecuarios y artesanales que se producen en las zonas rurales”* mediante programas dirigidos a superar limitaciones que impiden el desarrollo del sector agrícola, específicamente infraestructura, financiamiento y trabas a la exportación. Finalmente, el Banco se propuso *“mejorar el clima de negocios en el país e identificar oportunidades de trabajo con el sector privado y los mecanismos necesarios para concretarlas”*, para lo cual se planteó apoyar la mejora del clima de negocios y la imagen del país, e incrementar el uso de las ventanas de apoyo al sector privado a través de SCF, FOMIN y CIL.

**1. Sector Transporte<sup>39</sup>**

- 3.5 El Banco ha estado trabajando en el sector carreteras de Haití de manera continua durante los últimos veinte años sin que haya sido hasta ahora posible verificar avances sostenidos en la conectividad del país** (véase el Anexo J).<sup>40</sup> Es así como la red de carreteras del país ha sufrido una degradación progresiva y entre 1991 y 2004 se perdieron 1.378 km de rutas terciarias. Como consecuencia de ello, el porcentaje de la población rural con acceso a un sistema de transporte formal se ha mantenido en niveles bajos, estimados en un 28% (Banco Mundial, 2008), atentando las posibilidades de conectividad y reduciendo el acceso a los mercados agrícolas. La efectividad del programa de carreteras se ha visto limitada por aspectos asociados tanto a las vulnerabilidades del país como a las características propias del sector. Por un lado, los impactos de los desastres naturales y la falta de un sistema adecuado de mantenimiento reducen la calidad de las rutas rehabilitadas. En efecto, la temporada de huracanes de 2008 y el T2010 causaron impactos en la infraestructura vial por un valor de más de US\$438,5 millones, intensificados por la falta de mantenimiento (puentes, drenaje, calidad del pavimento), y la debilidad institucional y financiera del Fondo de Mantenimiento Vial (FER)<sup>41</sup> y del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicación (MTPTC). Por el otro, los sobrecostos verificados en las intervenciones provocaron la restructuración sucesiva de los programas, excluyendo la intervención en las carreteras rurales y secundarias..
- 3.6 Durante el periodo 2007-2010 se ha verificado un aumento importante de los desembolsos aunado a un exitoso esfuerzo para dinamizar fondos adicionales**

**de otros donantes.** Se apreció un aumento notorio de los desembolsos en el sector transporte, con un promedio de US\$60 millones desembolsados durante 2009 y 2010, respectivamente, frente a los apenas US\$25 millones desembolsados anualmente durante 2007 y 2008, y menos de US\$15 millones durante los años 2005 y 2006. Este aumento ha estado asociado a un esfuerzo sostenido para impulsar la ejecución y superar las fallas derivadas del mercado de contratistas facilitado por la concentración de la cartera en vías primarias, los contratos de ejecución de obras de mayores montos con grandes empresas de construcción, y a la flexibilización de las medidas de contratación y adquisición aprobadas en 2005 (GN-2217-7)<sup>42</sup>.

- 3.7 **Los sobrecostos en la rehabilitación de las redes han sido generalizados y han estado determinados por debilidades en la preinversión, la ausencia de un mercado local de empresas contratistas y el aumento de los precios del petróleo bajo el periodo de evaluación.** Es el caso de la carretera primaria Les Cayes – Jérémie, donde se verificó un aumento del 91% de los costos originales estimados y en el caso de las redes secundaria y terciaria, casi se triplicó el estimado original (275%). A pesar de la recurrencia del aumento, los programas diseñados durante el periodo continuaron subestimándolos e hicieron necesaria la aprobación de fondos suplementarios para complementar la ejecución. En el centro de esta situación se encuentra la fragilidad del mercado local de contratistas y los riesgos percibidos por las empresas externas para trabajar en el país. Si bien la EBH proponía “*explorar mecanismos innovadores para fortalecer la capacidad de las firmas locales y para atraer firmas extranjeras*” como lección aprendida de estrategias pasadas, el Banco inició una reestructuración en la modalidad de contratación apoyándose en empresas internacionales, la cual ha sido exitosa como vehículo de ejecución pero necesita ser integrada a un esfuerzo de fortalecimiento y desarrollo de empresas locales.
- 3.8 **La efectividad de los programas se ha visto reducida tanto por la vía de la disminución de las metas originalmente planteadas como por la de la eliminación de rutas secundarias y terciarias para priorizar la red vial principal.** En efecto, durante el periodo estuvieron activos cuatro programas, aprobados por un total de US\$331,5 millones con el fin de atender 386 km de la red primaria, y 1.050 km de la red secundaria y terciaria. A diciembre de 2010, todos los proyectos aprobados habían sido reestructurados para modificar las metas y en todos se le confirió prioridad a la red primaria sobre la secundaria. En total, las reestructuraciones convirtieron los 1.050 km de rutas secundarias y terciarias inicialmente previstos en 358 km, de los cuales solamente se han intervenido 201 km hasta diciembre de 2010 (véase el Cuadro 3.1).

**Cuadro 3.1. Resultados de los programas del sector transporte**

Proyecto	Aprobado (en millones de US\$)	Desembolsos a dic. de 2010 (en millones de US\$)	VÍAS PRIMARIAS (en km)			SECUNDARIAS/TERCIARIAS (en km)		
			Meta inicial	Meta reformulada (PPMR)	Realizados a dic. de 2010	Meta inicial	Meta reformulada (PPMR)	Realizados a dic. 2010
HA0075	54	49,8	0	116	51	200 (sec )	100 (sec )	75
						300 (terc )	150 (terc)	122
HA0087	77,3	74,1	170	103	72,5	300	23	0
HA-L1019 HA-L1024 HA-L1028 HA-L1027 HA-X1007	171,2 <sup>1</sup>	59,5	138	71	35	250	85	4
HA-L1046	29	12,2	70	70	65	0	0	0
<b>Total</b>	<b>331,5</b>	<b>195,6</b>	<b>386</b>	<b>360</b>	<b>223,5</b>	<b>1,050</b>	<b>358</b>	<b>201</b>

<sup>1</sup> Corresponden a US\$71,2 millones del cofinanciamiento HA-X1007 y a US\$25 millones para cada una de las cuatro fases del proyecto

Fuente: Documentos de proyecto y km realizados por MTPTC, 2011

3.9 **La sostenibilidad de la calidad de las redes se encuentra afectada por la falta de recursos financieros para su mantenimiento.** Los proyectos aprobados durante la Estrategia incluyeron componentes específicos para apoyar el mantenimiento vial; sin embargo las reformulaciones disminuyeron los recursos asociados a este apoyo poniendo en riesgo las inversiones realizadas. Por su parte, los programas aprobados anteriormente delegaban al gobierno haitiano el mantenimiento de la red (HA0087), u ofrecían asistencias técnicas a las comunidades para su participación en trabajos de conservación de la vía rural (HA0075).<sup>43</sup> El Programa de Rehabilitación de Infraestructura Vial para la Integración del Territorio incluyó un componente de apoyo al mantenimiento (asistencia técnica, fortalecimiento institucional y financiamiento) valorado en US\$14,9 millones. Sin embargo, la última fase aprobada en 2010 (HA-L1027) disminuyó en más del 58% el presupuesto para este componente, llevándolo a US\$6,19 millones, de los cuales el 25% se dedicó a la compra de equipos de oficinas.

3.10 **El apoyo institucional ha sido insuficiente para desarrollar las capacidades nacionales de gestión y mantenimiento de la red vial.** Del monto total aprobado durante el período 2007-2010 en los proyectos del sector carreteras (US\$331,8 millones), sólo US\$16,35 millones (un 4,9% del total) se focalizaron originalmente en temas de fortalecimiento institucional. Tras las diversas reestructuraciones de las operaciones, el monto final dedicado a aspectos institucionales fue de US\$7,28 millones (2,2% del total aprobado) de los cuales casi un 50% se dirigió a estudios de impacto ambiental y de preinversión. Por su parte, el FER, inicialmente creado producto del apoyo y la recomendación del Banco como mecanismo de gestión y financiamiento del mantenimiento de carreteras, se encuentra fuera del radar de atención del BID y no dispone ni del poder operacional ni de la capacidad técnica y financiera para poder hacer frente a los retos del mantenimiento de la red vial haitiana.

3.11 **La estrategia a futuro del Banco en el sector se alinea con el Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Transporte en Haití (PADTH) previsto para**

**2011-2015, en el cual se verifica que los recursos para mantenimiento y fortalecimiento institucional continúan siendo insuficientes.** Las dos operaciones aprobadas durante 2010 (HA-L1027 y HA-L1046) constituyen suplementos para la conclusión del PADTH I y el inicio del II. En total el PADTH II (2011-2015) prevé inversiones por un monto de US\$400 millones financiadas con fondos del Banco y cofinanciadas a través del Fondo Fiduciario de diferentes donantes. De los US\$400 millones, un poco más de US\$105 millones se dirige al área rural, un 3% se reserva al mantenimiento de carreteras y un 0,75% al fortalecimiento institucional. El monto estimado para mantenimiento se encuentra dentro del límite recomendado por la literatura para asegurar el mantenimiento durante un año del programa de inversiones propuesto. Sin embargo, no queda claro cómo se realizaría el mantenimiento de la red ya rehabilitada ni la sostenibilidad de dicha acción. Por su parte, el monto dirigido a fortalecimiento institucional resulta considerablemente menor al estimado en proyectos anteriores cuando se elevó a cerca de un 5% del total aprobado y no está en línea con el esfuerzo de construcción institucional que demanda el sector.

## **2. Sector Energía<sup>44</sup>**

- 3.12 **Hasta el momento no ha sido posible generar los incentivos necesarios para involucrar efectivamente a Electricité d’Haiti (EDH) en el logro de los objetivos de los programas.** Los avances en las operaciones del Banco son escasos y los problemas de EDH para la apropiación de los proyectos es una de las principales causas identificadas. El Programa de Rehabilitación de la Red de Distribución de Electricidad de Puerto Príncipe (HA-L1014) tenía como fin *“contribuir a sostener la continuidad y calidad de los servicios de electricidad a la población de la zona metropolitana de Puerto Príncipe, y sentar las bases para el restablecimiento técnico, administrativo y financiero de la EDH en el mediano y largo plazo”*.<sup>45</sup> Sin embargo, el proyecto en ejecución desde 2006 ha desembolsado menos de un 25%. Los otros dos programas (HA-L1032, 2008 y HA-L1035, 2010) presentan menos de un 5% de desembolso. Los problemas identificados como limitaciones en la ejecución son diversos y pueden ser resumidos en la recurrente resistencia de parte de EDH para la contratación y la realización de los productos programados, incluyendo dificultades para garantizar la transparencia de los procesos de selección y adjudicación de los contratos, y los sobrecostos de las diversas actividades que han disminuido las metas originalmente previstas. Adicionalmente, el Banco aprobó una nueva operación (HA-L1035) suplementaria del Programa de Rehabilitación de la Red de Distribución de Electricidad de Puerto Príncipe, sin modificar objetivos, indicadores ni componentes del Programa original, a pesar de las dificultades de ejecución detectadas (para más información de este sector, véase el Anexo H).
- 3.13 **Tras el T2010 los agentes de cooperación externa y el GOH han estado avanzando en una estrategia concertada para desarrollar políticas y acciones para la mejora del sector energético.** Para dar respuesta a los problemas identificados en la ejecución de los programas sectoriales, el Banco cambió su estrategia para conferirle prioridad a la reestructuración institucional del sector. El gobierno de Haití, junto con el BID, el Banco Mundial y USAID, elaboró durante

2010 el documento *White Paper* a fin de definir las políticas, las estrategias y las acciones comunes para enfrentar los problemas del sector energético en el país a corto, mediano y largo plazo. En febrero de 2011 se firmó un convenio marco de colaboración entre el BID, el gobierno de Haití y el gobierno de Estados Unidos para impulsar la modernización del sector energético.<sup>46</sup> En este contexto, los problemas derivados de la compleja economía política del sector demandarán además llegar a acuerdos con el sector privado haitiano, que constituye simultáneamente el principal beneficiario de los contratos con EDH y el receptor del impacto negativo derivado de la baja cobertura y la baja calidad del servicio eléctrico.

### 3. Sector Agricultura y Medio Ambiente

- 3.14 **El BID no ha logrado actuar de manera integral e intersectorial para atender los desafíos de diversa naturaleza que limitan el desarrollo del sector agrícola.** Al respecto, la EBH se planteó coordinar “*estrechamente los proyectos de carreteras e infraestructura en zonas rurales y el fomento de la producción agropecuaria*”; sin embargo la atención a los déficits de energía en el área rural no han formado parte de las líneas de actuación del Banco *en el país*, y en relación con la infraestructura vial, si bien los proyectos originales incluyeron el tema de la vialidad rural, su posterior derivación produjo la exclusión del financiamiento de tales actividades (véase el Anexo I).
- 3.15 **La cartera de apoyo al sector agrícola ha sido en general difícil de ejecutar, y presentó retrasos y reformulaciones frecuentes.** El promedio de desembolsos durante el periodo 2007-2010 no ha logrado sobrepasar los US\$11 millones y se destaca la disminución en el monto desembolsado para el año 2010 (US\$6,7 millones)<sup>47</sup>. La complejidad del diseño de los programas,<sup>48</sup> la falta de estudios de preinversión, las dificultades para encontrar empresas consultoras interesadas en trabajar en Haití y las debilidades institucionales verificadas han llevado a la necesidad de hacer reformulaciones y reestructuraciones sucesivas (y a la cancelación de componentes que han originado retrasos y aumento de costos<sup>49</sup>). En particular los problemas de competencia y debilidad institucional, así como las fallas de coordinación (HA0016, HA-L1009 y HA-L1003) no han podido superarse y han limitado la ejecución de los programas y la consecución de metas.
- 3.16 **Uno de los proyectos ha desembolsado más del 95% del monto total aprobado, con limitada consecución de resultados.** El Programa de Intensificación Rural (HA0016) fue aprobado en 2003 con el objetivo de “*incrementar el ingreso de los agricultores haitianos en el valle de Artibonite a través de un proceso de intensificación agrícola, que mejora la eficiencia y la sostenibilidad de los sistemas de irrigación*”. Tras ocho años en ejecución y prácticamente desembolsado de forma total, la consecución de los objetivos de desarrollo es poco probable y la implementación, insatisfactoria. De los 29 indicadores de resultados y productos definidos 6 han sido completados (8,5 km de sistema de drenaje, 35.000 agricultores organizados en grupos de usuarios de agua, la rehabilitación de un puente, del desagüe de Salé, y de 4 km de ruta, así como la ampliación de 23 km del canal de Artibonite para irrigar 5.000 ha adicionales), mientras que 6 indicadores muestran posibilidades de lograr la meta

(más del 50% de la meta lograda). Dos de los componentes (11 y 12) fueron cancelados tras realizarse los estudios de factibilidad, y el resto de indicadores no presentan data. Los especialistas no disponen de información sobre si la no existencia de data corresponde a que no se han reportado los resultados conseguidos o si bien no se han logrado resultados hasta la fecha para estos indicadores. Si bien los primeros resultados en la mejora de la productividad del arroz fueron positivos, con la duplicación de la producción y la reducción de costes, estos proyectos fueron piloto, focalizados en apenas unos pocos agricultores y, según el propio documento, no escalables por los altos costes asociados y la falta de capacitación técnica de los beneficiarios.

- 3.17 **Los programas FOMIN en el sector agroproductivo han sido relevantes y se han integrado en los programas de inversión proyectados por el Banco.** FOMIN ha seguido apoyando los sectores del café (HA-M1004, HA-M1012, HA-M1022, por casi US\$1 millón), del mango (HA-H1034, con más de US\$3 millones) y de diversas frutas tropicales (HA-M1016, HA-S1006, por US\$850 mil), rubros que forman parte de las 12 cadenas rurales seleccionadas por el Ministerio de Agricultura y concernidas por el proyecto HA-L1003. Los objetivos y productos de estos proyectos FOMINES están alineados sobre los del Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas Rurales (HA-L1003). El programa FOMIN de Apoyo a la Competitividad del Café Haitiano (HA-M1004) finalizó durante el período de la EBH,<sup>50</sup> con sólo la mitad de las metas del programa cumplidas debido a problemas de diseño<sup>51</sup> y a la baja capacidad técnica y financiera del ejecutor. A pesar de ello, se reconoce que se mejoró el proceso de clasificación del café y la efectividad de los laboratorios para realizar el control de calidad del producto.
- 3.18 **La AEBH (2010) mantiene el énfasis en el sector agrícola, en línea con el Plan Nacional de Inversión en Agricultura 2011-2018 (PNIA) del GOH.** De acuerdo con el PNIA, el bajo acceso a crédito, mercado y tecnología; la inseguridad en la tenencia de tierra; la vulnerabilidad ambiental; y la debilidad institucional, pública y privada, siguen siendo los principales riesgos que se dan en el sector. El programa previsto por el Banco a futuro atiende parcialmente estos objetivos e incorpora contribuir a la seguridad alimentaria, mejorar los servicios agrícolas y la infraestructura rural (titulación de tierras, irrigación y servicios agrícolas) y promover el apoyo directo a agricultores (segunda fase del programa de cuencas y mitigación de desastres naturales). Sin embargo, no explicita cómo se atenderán algunos otros temas clave del sector, como el de infraestructura rural vial y energética, acceso a mercados, competencia con el mercado externo y fortalecimiento institucional.

#### **4. Sector Privado**

- 3.19 **La estrategia del Banco confiere un rol prioritario al desarrollo del sector privado en Haití como vehículo para la generación de actividad económica y empleo.** En este contexto, la EBH planteó contribuir con el país para “*mejorar el clima de negocios, desarrollar la institucionalidad necesaria para el diseño e implementación de políticas públicas (...), trabajar más sistemáticamente para promover y encontrar socios privados potenciales (...) y fomentar el desarrollo*

*de las microfinanzas como mecanismo para canalizar crédito al sector privado”. Tanto en el CPE anterior como en la propia estrategia se reconoce que el nivel de apoyo del Banco fue bajo, con excepción del prestado por FOMIN y que era importante que “las ventanillas del Grupo BID para el sector privado exploren diferentes mecanismos para incrementar su participación en el país y desarrollen una estrategia conjunta para el apoyo directo al sector privado. El Banco debe también explorar mecanismos innovadores para fortalecer la capacidad de las firmas locales y para atraer firmas extranjeras”.*

- 3.20 **Los resultados logrados y su impacto sobre la dinamización del sector privado en Haití se corresponden con el enfoque de pequeños proyectos que finalmente conformó la cartera en el sector.** La cartera que finalmente se ejecutó en el sector privado estuvo en buena medida conformada por proyectos del FOMIN. Durante el periodo 2007-2010, IIC aprobó dos operaciones pequeñas (Carifresh por US\$300.000 y DKDR por US\$360.000)<sup>52</sup> mientras que el FOMIN aprobó 40 operaciones dirigidas a atender principalmente los sectores de microfinanzas, textil y de agricultura. De éstas, 16 fueron parte del programa HESAR para atender la emergencia de los beneficiarios del FOMIN por las consecuencias del T2010. Si bien las intervenciones del FOMIN probaron la posibilidad de establecer asociaciones estratégicas con el sector privado, la selección de las intervenciones que realizó el fondo no estuvo necesariamente orientada a su escalamiento. Los buenos resultados que de manera preliminar<sup>53</sup> se observan en los proyectos, están asociados a la correspondencia existente entre el tamaño de la mayoría de las empresas en Haití y la focalización del FOMIN en micro y pequeñas empresas.
- 3.21 **Para atender el objetivo de mejorar el clima de negocios, la programación y el programa de trabajo del BID con el país se centraron en la ejecución de cooperaciones técnicas.** La EBH planteó dentro de su programación la realización de seis cooperaciones técnicas dirigidas a la promoción de negocios en Haití, y al desarrollo de asociaciones público-privadas y de las microfinanzas. Efectivamente, durante 2009 se ejecutó una de estas cooperaciones técnicas (HA-T1065) que financió la ejecución del Foro de Inversión 2009 con la participación de 700 empresarios, generó planes de negocios por más de US\$5 millones y permitió avanzar en el proyecto del Parque Industrial del Norte. Adicionalmente, durante 2010 INT ha promovido dos nuevas operaciones dirigidas a mejorar el clima para la inversión privada. La Rueda de Consulta (HA-T1065) constituyó un foro con el sector privado haitiano y la comunidad internacional con el fin de coordinar los esfuerzos de inversión privada en las tareas de reconstrucción del país. La segunda, aun bajo ejecución (HA-T1089) tiene como objetivo promover el Clima de Negocios específicamente dirigida a fortalecer el sistema de registro de empresas y el de otorgamiento de permisos de construcción.
- 3.22 **La actualización de la EBH, y la programación que de ella se ha derivado, mantiene el énfasis en el impulso al sector privado y se propone superar las limitaciones de alcance que la intervención del BID ha tenido hasta ahora.** La cartera bajo aprobación y desarrollo incluye programas específicos y de mayor tamaño para el crecimiento del sector privado, así como la intervención de SCF y

CII. En el caso del FOMIN, la agenda busca lograr el escalamiento de sus intervenciones y su encadenamiento con las operaciones del Banco a fin de ampliar el impacto. La programación del Banco plantea focalizarse en la zona norte del país y está centrada en el impulso de un proceso de desarrollo regional (Polo Norte) alrededor de la industria manufacturera de ensamblaje (maquila), sostenida en ventajas comerciales otorgadas por Estados Unidos. En esta oportunidad el programa se complementa con una serie de contribuciones financieras y no financieras para el desarrollo de proveedores locales de servicios, buscando maximizar el derrame económico de la inversión y los apoyos complementarios de índole social. La larga experiencia en Haití indica que el desarrollo de la industria de la maquila enfrenta retos importantes derivados de la condición de fragilidad del Estado haitiano y sus vulnerabilidades políticas y económicas, y podría tener poco impacto sobre la pobreza. El éxito de un programa de esta naturaleza como dinamizador del desarrollo del país dependerá fundamentalmente de los programas complementarios que se ejecuten a fin de disminuir los seculares riesgos políticos, institucionales y sociales que afectan el desarrollo de la maquila en el país.

- 3.23 **FOMIN configuró una presencia relevante asociada a procesos de expansión de las microfinanzas en Haití.** El Banco ha apoyado procesos de mejora de la capacidad de administración de crédito en zonas urbanas (HA-M1003, HA-S1010, TC0206035, entre otros), así como los intentos más recientes de expansión de la cartera en zonas rurales (HA-M1002, HA-S1005, HA-S1008, HA-S1009, entre otros), que fueron efectivos para la ampliación del crédito. Tres de las cuatro instituciones microfinancieras apoyadas mostraron una marcada expansión de su cartera de préstamos activos durante el periodo de evaluación, incluyendo su expansión del número de sucursales en zonas rurales.<sup>54</sup> El apoyo del FOMIN no focalizó sus intervenciones a fin de atender la maximización de su impacto, a pesar de la heterogeneidad empresarial que caracteriza al sector de las microempresas (para un análisis más extenso, véase el Anexo E).<sup>55</sup>

**B. Mejorar el acceso y la cobertura de los servicios básicos**

- 3.24 **La estrategia social del Banco en Haití durante el periodo de la evaluación se centró en mejorar el acceso y la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento (APS), incluyendo la disposición de desechos sólidos; y en mejorar el acceso, la calidad y la gobernabilidad de los servicios de educación.** El programa incluido en la EBH fue limitado en relación al número de operaciones realizadas y los montos desembolsados para lograr los objetivos pautados, y no contó con un diagnóstico exhaustivo de estos sectores que atendiera la fragmentación de los servicios y la exclusión social que de ella se deriva.

**1. Sector APS y Residuos Sólidos Urbanos (RSU)<sup>56</sup>**

- 3.25 **La cartera del sector APS ha avanzado con lentitud y los desembolsos promedio se limitaron a US\$7,7 millones anuales durante el período de evaluación** (véase el Anexo G). En esta etapa no se finalizó ninguna operación de inversión. El Programa de Reforma del sector APS (HA0014), aprobado en 1998,

es el que tiene mayor desembolso (82%). Respecto de las cooperaciones técnicas, se aprobaron y finalizaron durante el período tres operaciones por un valor de US\$1,6 millones, dirigidas a la preparación de otros programas de inversión.

- 3.26 **El programa de reforma del sector APS (HA0014) sufrió múltiples ajustes y reestructuraciones desde el momento de su aprobación.** Inicialmente se trataba de un programa para *“mejorar y sostener el servicio de agua potable en el país y de establecer el marco institucional para el desarrollo gradual del servicio de APS”*, con un componente dirigido a la reforma del sector, otro para la inversión en sistemas urbanos y rurales, y un tercero para la participación del sector privado. Finalmente, tras varias reformulaciones, pasó a ser un programa de apoyo a ciudades intermedias (Saint-Marc, Les Cayes, Jacmel, Port-de-Paix y Ouanaminthe). Los fondos remanentes del programa (US\$18,5 millones de los US\$54 millones aprobados inicialmente) fueron reestructurados en 2010 y de ellos US\$5 millones se dirigieron a atender la urgencia sanitaria derivada del terremoto.
- 3.27 **Los resultados obtenidos para el componente de apoyo a ciudades intermedias dan cuenta de algunos avances.** Según el PMR de Junio 2011, hasta el momento se reporta la consecución parcial de metas en la ciudad de Saint Marc (78% de recuperación de costos del servicio de APS – meta del 80% - y 10.520 habitantes en Saint Marc con APS - 12.000 previstos), si bien la falta de consistencia entre indicadores y componentes en los diferentes informes de monitoreo del programa dificultan su evaluación. Tras la aprobación de la segunda fase del programa (HA-L1039, US\$19 millones) y el cofinanciamiento del Fondo Español del Agua (HA-X1013, US\$20 millones), se espera aumentar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento en seis ciudades intermedias (Saint Marc, Port de Paix, Les Cayes, Jacmel, Ouanaminthe y Cap-Haitien), y reforzar el área de saneamiento.
- 3.28 **En materia de desechos sólidos, el Banco propuso como objetivo “mejorar la gestión de la recolección y manejo de desechos sólidos”, pero los montos aprobados son limitados.** Hasta el año 2010 el Banco no ha definido los objetivos de mejora en gestión de residuos sólidos urbanos. Así, hasta junio 2011 se han aprobado tres cooperaciones técnicas relacionadas con la gestión de residuos: los estudios de factibilidad para el segundo relleno sanitario de Puerto Príncipe (HA-T1060), por US\$300 mil que se ha desembolsado casi en su totalidad; y los recientes Plan Estratégico para la gestión de los residuos sólidos en cuatro ciudades intermedias (HA-T1119), por US\$250 mil, y el Máster Plan para la Rehabilitación y Gestión de Truitier (HA-T1136), por US\$360 mil, aprobados en 2010..
- 3.29 **La respuesta del Banco a la emergencia sanitaria posterior al terremoto resultó relevante y oportuna; sin embargo las acciones sobrevenidas como resultado de la emergencia podrían poner en riesgo los avances en la implantación del nuevo marco institucional.** En total US\$5 millones del programa HA0014, se sumaron a los esfuerzos del programa HA-L1062 del sector salud para suministrarle agua a la población afectada y materiales para la lucha contra el cólera. Asimismo, el Fondo de Cooperación Española otorgó US\$5

millones adicionales, que DINEPA está ejecutando. La necesidad de dar respuestas rápidas a la urgencia derivada del terremoto ha convertido a la DINEPA en operador mientras se consuma el fortalecimiento de las CTE (Centro Técnico de Explotación) y las OREPAs, poniendo en riesgo el proceso de transformación impulsado por la Ley Marco aprobada en 2009 y relentizando la consolidación de la función de regulación en un sistema fragmentado (véase el Anexo A, Recuadro A3.1).

## 2. Sector Educación

- 3.30 **El BID orientó su estrategia 2007 (EBH) en el sector educación al “*aumento de la cobertura a una educación y formación de calidad a través de i) mejorar la gobernabilidad, ii) mejorar el acceso en todos los niveles a la educación, iii) mejorar la calidad tanto de la educación pública como la no pública, y iv) promover las asociaciones público-privadas*”** (véase el Anexo F). La relevancia de la acción fue limitada con una propuesta programática centrada en la eficiencia del sector y sesgada hacia la provisión pública del servicio, a pesar del papel preponderante del sector no-público. La regulación de los mercados privados de provisión del servicio, la certificación de la calidad, la resolución de las fallas de información que hacen todavía inviables políticas responsablemente gestionadas de mejora del sistema, educativo han recibido una escasa inversión a pesar de incluirse en la agenda de reforma históricamente. El Banco ejecutó durante este período dos proyectos que habían sido aprobados durante el periodo previo a la EBH (HA0017 y HA0038), cooperaciones técnicas de apoyo a dichas operaciones y dirigidas a financiar programas piloto de innovación educativa (Una computadora por niño, Remesas).
- 3.31 **La efectividad del Programa de Educación Básica HA0038 (1998, US\$19,4 millones) fue limitada debido a retrasos derivados del contexto político, la necesidad de su reestructuración, los sobre costos y las restricciones presupuestarias.** Después de 12 años en ejecución, a enero de 2011, el HA0038 había desembolsado el 98% de los recursos aprobados, con limitaciones en la consecución de sus metas. El Programa se elaboró en el marco del Plan Nacional Decenal de Educación y Formación (PNEF, 1997) como una intervención integral del sistema educativo, a fin de lograr su transformación y la universalización de los servicios. La crisis política posterior y las diferencias entre la comunidad internacional y el GOH, llevaron a la paralización de la intervención y al retiro del Banco Mundial en 1998, inicialmente en el programa, lo que obligó a la reformulación y la reducción de metas previo al reinicio de las operaciones en 2004, por la cual se eliminaron 27 de los 50 indicadores iniciales y se vieron afectados todos los componentes. Los logros y el impacto del programa fueron reducidos debido a los aumentos de costos en las contrataciones y la falta de sostenibilidad financiera de las estructuras creadas. Según la última información disponible (PPMR2009 y PMR2010), si bien se han cumplido las metas reformuladas en capacitación y entrega de kits escolares, el número de aulas finalmente rehabilitadas alcanzó el 50% de la meta reformulada y al 16% de las 950 inicialmente aprobadas. Adicionalmente, el proyecto no avanzó en el logro de las metas de impacto en la capacidad de dirección y gestión del Ministerio de

Educación y no se desarrollaron los sistemas de información que permitirían verificar su impacto sobre el acceso y la calidad de la educación.<sup>57</sup>

- 3.32 **Por su parte, las limitaciones en el diseño del Programa de Educación Vocacional (HA0017) impidieron la ejecución satisfactoria de las actividades propuestas y redujeron el impacto del programa en el sistema de formación haitiano.** Aprobado en 2005 por US\$22 millones y desembolsado un 76% a fecha de este informe, el objetivo general del programa era el de *“mejorar la empleabilidad de los jóvenes haitianos en situación de marginalidad profesional”* a través de tres componentes: un programa de capacitación basado en la demanda, el mejoramiento de la calidad de la oferta de formación y mejoras institucionales. El proyecto fue apuntalado por varios estudios realizados con apoyo de cooperaciones técnicas y cofinanciamiento de la Unión Europea.<sup>58</sup> De acuerdo a la evaluación realizada por EME en 2010,<sup>59</sup> el impacto del proyecto se vio afectado por problemas de diseño. En particular la hipótesis que sustentó el diseño de un proyecto de formación basado en la demanda no resultó válida en el caso haitiano, dada la inexistencia de un mercado de empleo dinámico y de un potencial de prestatarios de servicios de capacitación suficiente.<sup>60</sup> En términos de resultados, el proyecto no ha logrado hasta el momento las metas propuestas ni cuenta con información que permita evaluar su impacto sobre la empleabilidad de los jóvenes formados.<sup>61</sup>
- 3.33 **Ante la emergencia, el Banco reaccionó rápidamente, convirtiendo un proyecto sin desembolsar en el sector educativo en un proyecto de emergencia que ayudó a reiniciar el ciclo escolar después del terremoto.** Para atender la emergencia derivada de la destrucción de la infraestructura escolar se reformuló el programa de Apoyo a la Reconstrucción de Infraestructura Educativa<sup>62</sup> (HA-L1040, 2009), originalmente aprobado para atender la rehabilitación de las escuelas dañadas durante la estación de huracanes de 2008. El proyecto se ejecutó oportuna y totalmente. En términos de resultados, para agosto del 2011, FAES había entregado 50 estructuras provisionales,<sup>63</sup> así como el mobiliario y los paquetes escolares que garantizarían su funcionamiento<sup>64</sup> que, de acuerdo a su informe de seguimiento, benefician a unos 65 mil niños de los 2 millones de niños que se habrían quedado sin acceso a la educación tras el terremoto (UNICEF, 2010). El costo promedio de estas estructuras fue de US\$150 mil.<sup>65</sup> El proyecto tiene prevista una evaluación final que, al momento de esta evaluación, no estaba disponible.
- 3.34 **La actualización estratégica posterior al T2010 confiere énfasis a la reconfiguración del sistema educativo haitiano a fin de lograr la universalización en el acceso a una educación de calidad.** Para ello el BID aprobó el programa Reconfiguración del Sector Educativo en Haití (US\$50 millones), que representa la primera intervención de una serie de cinco operaciones anuales que conforman el programa a largo plazo del Banco en el sector. También se aprobó la CT en apoyo a la Comisión Presidencial para la Educación, que resultó un elemento clave para el posicionamiento del Banco después del terremoto, colaborando en la elaboración del plan operacional y en la creación de un consenso para su implementación entre las agencias

internacionales participantes en el plan tras el T2010. El Plan Operacional del GOH es exhaustivo y ambicioso, e identifica los problemas del sector en todos los niveles. El costo total estimado para la reconfiguración educativa es de US\$4,5 mil millones. El éxito de un programa tan ambicioso como el previsto enfrenta grandes limitaciones dentro de las cuales se encuentran las demandas de la reconstrucción de la infraestructura afectada por el T2010, que absorbe buena parte del capital institucional y financiero del sector; los altos niveles de la inversión requerida y el riesgo de sostenibilidad de la misma. En tales circunstancias resulta indispensable contar con una jerarquización estratégica de las acciones a corto y largo plazo, que permita avanzar a medida que se dispone de los recursos financieros.

### **C. Fortalecer la gobernabilidad y la capacidad institucional del GOH**

**3.35 La acción del Banco pauta en la EBH en relación con esta área se focalizó principalmente sobre el objetivo de “fortalecimiento de la gobernabilidad económica” mientras que el de “fortalecimiento del desarrollo local y de la institucionalidad democrática” se intentó cubrir a través de programas provenientes de la estrategia anterior (véase el Anexo D). En efecto, respecto del primer objetivo, durante el período de la EBH el Banco aprobó cuatro PBP/PBG orientados a mejorar la gobernabilidad económica, mientras que para fortalecer el desarrollo local continuó con la ejecución de los Programas de Desarrollo Local (HA0079, 2003, US\$65 millones, 100% desembolsado) y Rehabilitación Urbana (HA-L1002, 2005, US\$50 millones, 78% desembolsado), sin ninguna aprobación adicional.**

#### **1. Gobernabilidad económica**

**3.36 La acción del Banco se enmarcó dentro del programa de apoyo a la gobernabilidad económica que en conjunto con el FMI y el Banco Mundial se venía realizando desde 2004.** Este programa contó con tres etapas fundamentales. La primera, dentro del marco de los programas de apoyo del FMI (Staff Monitored Program), cuando se negociaron tres préstamos (HA0092, 2003 y HA-L1001, 2005). La segunda, surgida dentro de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) del FMI, también con tres operaciones negociadas como donaciones (HA-L1017, HA-L1023 y HA-L1029). Finalmente, el programa surgió bajo la emergencia posterior al T2010, como respuesta a los requerimientos fiscales (HA-L1034).

**3.37 Los programas ejecutados durante la etapa pre-EBH (2004-2007) avanzaron la agenda de reforma de política logrando mejoras significativas en la gobernabilidad económica.** Un análisis de las condicionalidades de los PBP realizados de acuerdo con la metodología desarrollada por la oficina de evaluación del FMI (IEO-IMF) revela que durante esta primera etapa las condicionalidades incluidas en los préstamos compaginaron una mayor profundidad estructural con una alta tasa de cumplimiento. Los programas fueron exitosos en lograr reformas relacionadas con aspectos básicos y en el desarrollo de instrumentos y sistemas necesarios para alcanzarlas y dieron lugar a reformas relevantes tales como el establecimiento del presupuesto, la reducción de las

cuentas corrientes y los gastos discrecionales no asignados, y la aprobación de un nuevo código de aduanas. Además durante esta etapa, el programa de inversión (HA0082) financió productos, instrumentos y sistemas requeridos para el cumplimiento de las condicionalidades.

- 3.38 **A partir de 2007 y en adelante el proceso fue prácticamente opuesto: la profundidad de las medidas fue menor y los desembolsos se autorizaron por condiciones ya cumplidas, de acuerdo con la praxis de los programáticos del Banco, tendencia que se acentuó en el programa posterior al terremoto.** Si bien las operaciones aprobadas (HA-L1023, HA-L1029, HA-L1034, HA-L1017) fueron orientadas a completar y continuar los esfuerzos de reforma emprendidos a través de programas anteriores, la falta de secuencialidad en las condicionalidades y la urgencia derivada de la emergencia que caracterizó el periodo, hicieron perder dinamismo al proceso de reformas. Esta tendencia se consolidó durante la renegociación, en abril de 2008, de las condiciones del HA-L1034, en la cual se resolvió duplicar el monto original del préstamo de Sostenibilidad Fiscal con condicionalidades ya previamente cumplidas y con el apoyo presupuestal otorgado posteriormente al terremoto el cual, como resulta lógico, se realizó sin condicionalidades
- 3.39 **La cartera ejecutada no dio una respuesta suficiente a las necesidades de fortalecimiento institucional del país en materia de gobernabilidad.** Los programas de fortalecimiento institucional y las cooperaciones técnicas asociadas a estos préstamos financiaron fundamentalmente la compra de equipamiento en sistemas, sin profundizar en las necesidades de capacitación de las entidades correspondientes. Algunas de las actividades en relación con los procesos de planificación y organización se quedaron en las etapas iniciales de auditorías y estudios, por lo que no hubo una posterior implementación de los resultados. Los impactos del T2010 sobre la administración pública haitiana, la pérdida de su infraestructura y funcionariado fue un elemento adicional que atentó contra el dinamismo del proceso de reformas.
- 3.40 **En general, las condicionalidades que estuvieron directamente a cargo del MEF tuvieron un mayor grado de profundidad estructural que las que recaían sobre ministerios sectoriales, lo que denota dificultades para que este ministerio incentive procesos de reforma real fuera de su ámbito directo de competencia.<sup>66</sup>** El MEF ha tenido históricamente inconvenientes en utilizar las condicionalidades como mecanismo de apalancamiento de las reformas en otras entidades y ministerios de línea. Para facilitar su cumplimiento, las reformas solicitadas a otras entidades y ministerios fueron de menor profundidad estructural, referidos a la elaboración de planes o propuestas de acción sin énfasis en su implantación.
- 3.41 **Las tentativas de coordinación interagencial no fueron suficientemente eficaces para poder recuperar el poder de negociación que se verificó en la primera etapa de las reformas.** El liderazgo técnico del FMI en el diálogo de reforma de políticas fue notorio desde la etapa 1, cuando las diversas agencias de cooperación, incluyendo el Banco, lograron mantener un concierto en materia de condicionalidades y desembolsos. Sin embargo, durante el periodo 2007-2010 de

la presente evaluación, se dio con mayor frecuencia la duplicación de desembolsos por condicionalidades idénticas y las exigencias para el cumplimiento parecen haber sido menores. La matriz única de condicionalidades a partir de 2009 ha implicado mayor orden en los procesos de las diversas cooperaciones técnicas, pero el financiamiento de condiciones ya cumplidas y la urgencia derivada de las crisis han reducido la efectividad del instrumento en el proceso sostenido de reformas e incrementado su utilización como instrumento para apoyo presupuestario.

## **2. Gobernabilidad democrática**

- 3.42 **La actividad del BID en materia de gobernabilidad democrática resultó bastante limitada.** En efecto, esta área de intervención se planteó tres objetivos estratégicos: i) fortalecimiento del desarrollo local, ii) fortalecimiento del Parlamento y iii) creación de un registro civil, para lo cual se programaron tres cooperaciones técnicas de apoyo al parlamento de Haití y la conclusión de programas de desarrollo local. Para el fortalecimiento del Parlamento, la CT prevista fue cancelada antes de ser aprobada. Respecto al objetivo de fortalecimiento del desarrollo local, se aprobó una CT para la realización del diagnóstico vigente, finalizada en 2008; y una segunda CT, aprobada en 2009, reformulada tras el T2010 y en proceso de definición. Asimismo, los dos programas aprobados con anterioridad a la EBH en materia de desarrollo local, estuvieron fundamentalmente dirigidos a atender necesidades de servicios sociales básicos de la población más pobre, con poca incidencia sobre el desarrollo de las capacidades locales de gobernabilidad. En efecto, tanto el Programa de Desarrollo Local (HA0079)<sup>67</sup> como el de Rehabilitación Urbana (HA-L1002) tuvieron por objetivo *“mejorar la calidad de vida y la capacidad de generación de ingresos de los segmentos más pobres y vulnerables de la población”*, con poco impacto sobre el desarrollo de capacidades de los gobiernos locales<sup>68</sup>. Finalmente, el Banco no apoyó la solicitud del GoH para el apoyo en el área de registro civil.

## **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **A. Conclusiones**

- 4.1 **La fragilidad y fragmentación del Estado haitiano, los altos niveles de pobreza y exclusión, la dependencia de su economía de la ayuda internacional y la profunda vulnerabilidad ambiental del país conforman un ambiente de actuación complejo y con características singulares, no presentes en otros países de la región.** Los esfuerzos realizados a partir de fines de la década de 1980 para promover la gobernabilidad democrática en Haití han sido amenazados por fallas en el liderazgo interno y por la intervención, no siempre acertada, de la comunidad internacional. A pesar del esfuerzo desplegado, Haití es el único país de América Latina y el Caribe cuyo Estado es caracterizado como frágil y fallido en la literatura especializada. Un crecimiento económico muy bajo y errático, unido al aumento vigoroso de su población, configuran un proceso de empobrecimiento sostenido durante los últimos 20 años que ha agravado el avanzado deterioro ambiental del país. Los niveles de vulnerabilidad en términos

económicos y su dependencia de la ayuda externa son inéditos en la región. Finalmente, los enormes impactos del T2010 no han hecho más que profundizar los enormes y urgentes desafíos que debe enfrentar.

- 4.2 **La recuperación de Haití dependerá en buena medida de la amplitud y la efectividad de la ayuda suministrada por las agencias internacionales bajo la coordinación efectiva del GOH, para lo cual deberán superarse las limitaciones identificadas durante la primera etapa posterior al T2010.** La ayuda oficial neta per cápita para el desarrollo durante las últimas dos décadas ha sido comparativamente modesta y errática, fluctuando con los ciclos políticos. La efectividad de esta ayuda ha sido cuestionada y la comunidad internacional se ha reconocido corresponsable de la falta de impactos positivos sobre el desarrollo del país. A pesar de ello, hoy más que nunca, la recuperación de Haití depende fuertemente de la amplitud y la efectividad de la ayuda internacional. Si bien el rol principal es del Estado haitiano, los retos para la comunidad internacional son importantes. La experiencia durante el primer año post T2010 permite concluir que para mejorar la efectividad de dicha ayuda es fundamental: primero, fortalecer la capacidad de liderazgo del GOH y los niveles de coordinación entre las dependencias gubernamentales; segundo, consensuar estrategias realistas de intervención que tomen en consideración las sinergias y la relación secuencial entre las necesidades de la reconstrucción a corto plazo y las de desarrollo de mayor aliento; tercero, superar las fallas de coordinación entre donantes en un entorno donde una multiplicidad de agentes de ayuda, desde las pequeñas y numerosas ONG hasta los grandes actores de la cooperación internacional, toman decisiones con bajos niveles de integración; y finalmente, asegurar que los fondos de ayuda lleguen de acuerdo con la programación prevista, reduciendo su volatilidad.
- 4.3 **La relación del BID con Haití, ya de por sí relevante, ha pasado a convertirse en un elemento central del programa de acción del Banco y constituye un reto fundamental para medir su efectividad en la ayuda al desarrollo.** En su posición de donante estratégico, el BID asume alta corresponsabilidad en la ejecutoria del país, en un entorno singular dentro del espectro regional. La providencia de fondos concesionales anuales durante los próximos diez años abre nuevas oportunidades para plantear una estrategia con el país de largo plazo que permita avanzar progresivamente en la superación de los urgentes problemas del país. Simultáneamente, la modalidad de donaciones elimina factores que tradicionalmente orientan las actuaciones del Banco y aseguran la apropiación oficial de los proyectos, abriendo un espacio de discrecionalidad que sólo podrá ser superado mediante un esfuerzo permanente de búsqueda de consenso, monitoreo de resultados y rendición de cuentas asociados a los objetivos acordados.
- 4.4 **El posicionamiento estratégico del BID en Haití durante el periodo de la evaluación ha estado signado por la materialización de los riesgos identificados en la propia estrategia (2007-2011), los cuales no lograron ser mitigados.** La estrategia aprobada en 2007 fue reflejo de una apuesta por la continuidad del incipiente periodo de recuperación que la antecedió (2005-2006) e

identificó como riesgos las dificultades asociadas a la fragilidad política, la inestabilidad macroeconómica y los riesgos de desastres naturales asociados a la vulnerabilidad ambiental del país. En muy breve plazo, los riesgos anunciados se materializaron. La situación del país evolucionó de manera distinta a la anticipada en la EBH, marcada por consecutivos desastres naturales y amenazas de origen externo a la estabilidad económica y política, dejando en evidencia que la apuesta de continuidad resultaba poco coherente con la fragilidad y la vulnerabilidad que caracterizan al país, y la inexistencia de suficientes medidas de mitigación frente a los riesgos identificados.

- 4.5 **La respuesta del BID al T2010 fue oportuna y relevante en términos operativos y financieros, y resultó menos adecuada en términos estratégicos.** El Banco realizó un compromiso financiero inédito en su historia al condonar la deuda pendiente con Haití y al aprobar una asignación anual de recursos no reembolsables por US\$200 millones por los próximos diez años. Asimismo, acompañó este compromiso financiero con un compromiso operativo: se creó una gerencia especializada en Haití (HRG) a la vez que se reforzó la COF. La respuesta estratégica por el contrario, resultó menos contundente. La actualización de la estrategia, si bien oportuna, no contó con un diagnóstico que permitiera validar las opciones de largo plazo seleccionadas. En particular, la eliminación del apoyo del Banco en el área de gobernabilidad económica, sustituyéndolo por apoyos institucionales sectoriales, no parece sustentada en la realidad haitiana y podría atentar contra la sostenibilidad de las reformas institucionales sectoriales que se proponen. Finalmente, la AEBH no incluyó una evaluación de los riesgos de la situación posterior al terremoto sobre la cartera en ejecución ni elaboró una estrategia secuencial de acción del BID frente a las tareas diferenciadas de emergencia, reconstrucción y desarrollo que permitiera tomar decisiones informadas sobre su rol en cada una de ellas.
- 4.6 **A lo largo del período aumentaron tanto los montos aprobados como los desembolsados, y el Banco fue exitoso en movilizar recursos de otras fuentes para cofinanciar sus programas.** Los desembolsos del BID durante el periodo 2007-2010 casi se duplicaron, impulsados por tres elementos: los desembolsos de los préstamos de apoyo presupuestario, el aumento de los programas de carreteras asociados a contratos con grandes contratistas y, finalmente, las erogaciones derivadas de la emergencia post-T2010. El Banco resultó también un socio eficiente en movilizar recursos de cofinanciamiento que elevaron la contribución externa desde los US\$0,15 por dólar aprobado, que caracterizó el periodo anterior, hasta aproximadamente US\$0,43.
- 4.7 **Con excepción de los programas en carreteras, en el resto de los sectores los programas de inversión continuaron mostrando bajos niveles de desembolso.** En efecto, si se excluyen los montos de emergencia, el promedio histórico de desembolsos fue de US\$7,4 millones para el sector educación, US\$5,8 millones para agua, US\$5 millones para agricultura y, escasamente US\$2,5 millones para el sector de electricidad.

- 4.8 **Los problemas de ejecución continuaron restringiendo el logro de los objetivos de los proyectos, derivados tanto de la fragilidad institucional característica del Estado haitiano como de la falta de diseños adaptados a esta situación.** En general, los proyectos presentaron retrasos y sobrecostos como consecuencia de la necesidad de reestructuraciones frecuentes, la baja calidad de los estudios de preinversión, las fallas en los diseños para atender las realidades sectoriales, las debilidades institucionales y las dificultades de coordinación interagencial, y las dificultades para llegar a una estrategia de intervención consensuada entre el Banco y el GOH. Las recurrentes situaciones de emergencia que caracterizaron el periodo agravaron aún más la debilidad institucional de los organismos de ejecución y demandan de un esfuerzo adicional por parte del personal del Banco responsable por el seguimiento de las operaciones.
- 4.9 **La efectividad de la acción del Banco para lograr los objetivos sectoriales de desarrollo planteados se vio limitada por la falta de consecución de los productos previstos.** El bajo nivel de resultados logrados, en relación con las ambiciosas estimaciones de diseño, fue notorio en el caso de los programas de los sectores agrícola, agua potable, educación y electricidad. Por su parte, la efectividad del programa de carreteras para atender el objetivo de mejorar el acceso a áreas de potencial productivo se vio comprometida por la reestructuración sucesiva de los programas, donde de manera permanente se excluyó la intervención en carreteras rurales y secundarias a favor de las primarias, y por los impactos de los desastres naturales recurrentes y la falta de un sistema adecuado de mantenimiento que garantice la sostenibilidad de las carreteras intervenidas. En su apoyo al desarrollo del sector privado, la efectividad de las intervenciones se correspondió con el enfoque de miniproyectos FOMIN que finalmente conformó la cartera.
- 4.10 **La evaluación permite identificar potencialidades para abordar adecuadamente dos de las restricciones identificadas como las principales limitantes para avanzar en la agenda de desarrollo del país.** En efecto, la posibilidad de planificar con una visión de largo plazo permite posicionarse sobre dos procesos fundamentales. Primero, el de construcción institucional, no sólo a nivel sectorial sino en el marco de las funciones del Estado que sostienen la gobernabilidad. En este sentido, las reformas no deben reducirse al fortalecimiento de capacidades técnicas o de la infraestructura, sino que deberían integrarse en un proceso más amplio de superación de la fragilidad del Estado. Segundo, la construcción de capacidades nacionales públicas y privadas es un proceso lento que podría beneficiarse de compromisos de largo plazo. Programas de apoyo de tal naturaleza permitirían aumentar el efecto derrame de las intervenciones y apuntalar su sostenibilidad. En ambos casos el esfuerzo conjunto de la cooperación internacional se muestra relevante.
- 4.11 **La evaluación indica que la complejidad y la fragilidad haitiana dificultan la conformación de soluciones que simultáneamente permitan la construcción progresiva de capacidades locales y el rápido desembolso de las operaciones.** El programa a futuro del Banco en Haití enfrenta enormes retos asociados a la necesidad de lograr desembolsos por montos muy superiores a los que

históricamente han caracterizado la relación entre el Banco y Haití. Si bien es posible avanzar con mayor rapidez en los proyectos de inversión en construcción o rehabilitación de infraestructura mediante modalidades contractuales apropiadas, ello resulta más complejo cuando se trata de promover cambios organizativos e institucionales o cuando se busca el desarrollo de competencias locales. La búsqueda de modelos de intervención que incorporen ambos objetivos a veces contradictorios, resulta de particular relevancia en el caso de Haití, donde la sostenibilidad de las intervenciones e inversiones se encuentra asociada a la posibilidad de construir instituciones y capacidades locales.

- 4.12 **La atención a los agudos problemas de pobreza que muestra Haití debe ser un objetivo explícito de todas las operaciones e intervenciones del Banco y un elemento ordenador para el diseño de las mismas.** El análisis realizado por OVE deja al descubierto la dificultad que hasta ahora ha existido para abordar con éxito el objetivo de superación de la pobreza en Haití. Dado que los fondos de la cooperación internacional representan la principal fuente de ingresos del país resulta necesario aumentar el esfuerzo para maximizar el impacto de los mismos sobre los niveles de pobreza no sólo a través de la selección adecuada de las intervenciones sino también de su focalización facilitando el aumento de la participación de empresas y mano de obra haitiana durante la ejecución de los proyectos y el mantenimiento de las obras.
- 4.13 **Finalmente, la evaluación permite concluir que una futura estrategia con Haití incrementará su relevancia y eficacia en la medida en que:** i) incorpore en el diseño de cada operación los desafíos y los riesgos asociados a las vulnerabilidades institucionales, económicas y ambientales; ii) considere los retos a la apropiación nacional que imponen el uso de financiamiento no reembolsable, iii) promueva una coordinación fehaciente con los otros donantes, habida cuenta de la multiplicidad de actores y la interdependencia mutua en el logro de resultados, iv) renueve los esfuerzos para asegurar el seguimiento y el reporte de los programas y, v) tome en consideración que el logro de los objetivos de largo plazo está inexorablemente vinculado a la reconstrucción en el corto plazo.

## **B. Recomendaciones**

- 4.14 Reconociendo el meritorio esfuerzo desplegado por el BID durante la urgencia derivada del T2010 y con el fin de profundizar la efectividad de la ayuda al desarrollo en Haití, OVE recomienda:

### **Recomendación 1: Posicionamiento estratégico**

**Definir una estrategia de largo plazo (10 años) que cuente con el mayor consenso con el GOH y la sociedad haitiana, incorporando los siguientes temas:**

- Definir objetivos de desarrollo afianzados en la situación específica de Haití, que incorporen metas intermedias medibles y permitan el monitoreo y la rendición de cuentas
- Concentrar la acción del Banco en pocos sectores confiriendo prioridad a los que tienen mayor impacto sobre la pobreza e inclusión social

- Otorgar prioridad a los temas de fortalecimiento institucional, no sólo mediante intervenciones sectoriales sino asegurándose que se integren en una visión sistémica de apoyo a la gobernabilidad económica y democrática.
- Incluir el desafío de corto plazo de la reconstrucción dentro de la estrategia de desarrollo de largo plazo

### **Recomendación 2: Articulación de donantes**

**Dentro del marco de coordinación del GOH, fortalecer y hacer más efectiva la articulación entre las agencias cooperantes y con los organismos nacionales.** Para ello se recomienda:

- Proponer en el primer Programa de País una estrategia de apoyo y consolidación de una instancia de coordinación efectiva de la ayuda externa en Haití identificando el rol del BID en términos de financiamiento y aportes técnicos.
- Explicitar en cada una de las operaciones los compromisos realizados con los otros agentes de cooperación internacional para el logro de los Objetivos de Desarrollo (OD).

### **Recomendación 3: Enfoque preventivo de los riesgos**

**Reconocer la recurrencia de las situaciones de emergencia derivadas de las vulnerabilidades institucionales, políticas y ambientales de Haití.** Para ello se recomienda:

- Fortalecer el análisis de riesgo y sus impactos en cada una de las operaciones, tanto a nivel de los diseños técnicos e institucionales como mediante la inclusión de medidas de mitigación o reconversión apropiadas.

### **Recomendación 4: Ampliación de la base de información y conocimiento**

**Ampliar el capital de conocimiento del Banco anclando su intervención sobre un diagnóstico robusto de la realidad haitiana.** Para ello se recomienda:

- Proponer en el primer Programa de País una estrategia para enfrentar los déficits de información existentes que incluya el diagnóstico de la situación, los requerimientos financieros, el cronograma de trabajo y los compromisos de los donantes y del GOH.

## V. BIBLIOGRAFÍA<sup>69</sup>

Banco Interamericano de Desarrollo (2010) “Supplemental Budget for Haiti. GN-2563-1”. Washington DC, Budget and Administrative Services Department (BID), 9 de junio.

Banco Mundial (2006). *Haiti. Social Resilience and State Fragility in Haiti. A Country Social Analysis*. Washington DC, BM. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/SOCIALANALYSIS/1104894-1115795935771/20938696/Haiti\\_CSA.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SOCIALANALYSIS/1104894-1115795935771/20938696/Haiti_CSA.pdf) . Fecha de acceso: 8/8/2011.

Banco Mundial (2010). *IDA Resource Allocation Index (IRAI)*. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/operations/CPIA2010/HTI.pdf> . Washington DC, BM. Fecha de acceso: 8/8/2011.

Banco Mundial (2010). *World development indicators*. Washington DC, BM. Disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>. Fecha de acceso: 8/8/2011.

Buss, T. (2008). *Haiti in the Balance: Why foreign aid has failed and what we can do about it*. Washington DC, The Brookings Institution Press.

Carnahan, M. (2007). *Options for Revenue Generation in Post-Conflict Environments*. Amherst, CIC/NYU y PERI/UMASS. Disponible en: <http://www.peri.umass.edu/Publication.236+M5b8f2cabcf8.0.html> . Fecha de acceso: 8/8/2011.

Center for Economic and Policy Research (2011). “IHRC Board Meets Amidst Mounting Criticism”. Washington DC, CEPR. Disponible en: <http://www.cepr.net> . Fecha de acceso: 8/8/2011.

Education Management Europe (2010). *Rapport principal I. Evaluation du Programme de Formation Professionnelle*. Mouscron, EME.

Ferguson, J. (2003). *Migration in the Caribbean: Haiti, The Dominican Republic, and Beyond*. Londres, Minority Rights Group International. Disponible en: <http://www.oas.org/atip/regional%20reports/migrationinthecaribbean.pdf>. Fecha de acceso: 8/8/2011.

Fondo Monetario Internacional (2007). *Haiti. Selected Issues and Statistical Appendix. Country Report, 07/292*. Washington DC, FMI. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07292.pdf>. Fecha de acceso: 8/8/2011.

Gobierno de la República de Haití (2010). *Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general and sectoral needs*. Puerto Príncipe, GOH.

\_\_\_\_\_ (2006). *Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (DSNCRP)*. Puerto Príncipe, GOH.

\_\_\_\_\_ (2004). *Cadre de Cooperation Interimaire 2004-2006*. Puerto Príncipe, GOH.

Gobierno de la República de Haití, Banco Mundial et al. (2008) “Rapport d'évaluation des besoins après désastre. Cyclones Fay, Gustav, Hanna et Ike”. Puerto Príncipe, GOH. Disponible en: [http://gfdrr.org/docs/Haiti\\_PDNA\\_2008.pdf](http://gfdrr.org/docs/Haiti_PDNA_2008.pdf) . Fecha de acceso: 8/8/2011.

Haiti Reconstruction Fund (2010). *Rebuilding Together. Six months progress report*. Puerto Príncipe, HRF Secretariat. Disponible en: [http://www.haitireconstructionfund.org/hrf/sites/haitireconstructionfund.org/files/lores\\_eng\\_rpt\\_spreads.pdf](http://www.haitireconstructionfund.org/hrf/sites/haitireconstructionfund.org/files/lores_eng_rpt_spreads.pdf). Fecha de acceso: 8/8/2011.

Human Rights Watch (2011). *World Report. Events of 2010*. Nueva York, HRW. Disponible en: <http://www.hrw.org/world-report-2011>. Fecha de acceso: 8/8/2011.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2010). *Voter turnout data*. Estocolmo, IDEA. Disponible en: <http://www.idea.int/vt/>. Fecha de acceso: 8/8/2011.

Interim Haiti Recovery Commission (2011). *Haiti One Year Later: The Progress to Date and the Path Forward*. Puerto Príncipe, IHRC. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/154802.pdf>. Fecha de acceso: 8/8/2011.

International Crisis Group (2010). “Haiti: the Stakes of the Post-Quake Elections”. En: *Latin America/Caribbean Report*, N°35. Puerto Príncipe/Bruselas, ICG. Disponible en: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/035-haiti-the-stakes-of-the-post-quake-elections.aspx>. Fecha de acceso: 8/8/2011.

Jadotte, E. (2006). *Income Distribution and Poverty in Haiti*. PPMA Working Paper, June. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/lvl/pmmacr/2006-13.html>. Fecha de acceso: 8/8/2011.

LAPOP (2010). *Encuesta realizada en Haití*. Nashville, Barómetro de las Américas.

Letten, P. y E. Willy (2004). *Poverty in Haiti*. Oslo, FAFO Institute for Labour and Social Research. Disponible en: <http://www.fafo.no/pub/rapp/755/index.htm>. Fecha de acceso: 8/8/2011.

Nathan Associates (2009). *Bringing HOPE to Haiti's Apparel Industry. Improving competitiveness through Factory-level Value-chain Analysis*. Washington DC, Nathan Associates Inc. Disponible en: <http://www.nathaninc.com/resources/bringing-hope-haiti's-apparel-industry>. Fecha de acceso: 8/8/2011.

Neiburg F. y N. Nicaise, N. (2010). *Garbage. Stigmatization, commerce, politics*. Río de Janeiro, Institut Interuniversitaire de Recherche et de Développement/NUCEC/Viva Rio. Disponible en: [http://inured.org/docs/livro\\_lixo.pdf](http://inured.org/docs/livro_lixo.pdf). Fecha de acceso: 8/8/2011.

Naciones Unidas (2011). *Rapport des Nations Unies en Haïti 2010. Situation, défis et perspectives*. Puerto Príncipe, NU. Disponible en: <http://www.onu-haiti.org/Report2010/>. Fecha de acceso: 8/8/2011.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2009) *The Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*. París, OECD. Disponible en: [http://www.oecd.org/document/0/0,3746,en\\_2649\\_34665\\_42835064\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0/0,3746,en_2649_34665_42835064_1_1_1_1,00.html). Fecha de acceso: 8/8/2011.

\_\_\_\_\_ (2008) *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*. París, OECD. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>. Fecha de acceso: 8/8/2011.  
Oxfam International (2011). *Haiti Progress Report 2010*. Washington DC, Oxfam. Disponible en: <http://oxf.am/ZdN>. Fecha de acceso: 8/8/2011.

Overseas Development Institute (2009). *An Approach paper on WBI's Capacity Development Activities in Fragile States*. Londres, ODI. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1248297595434/ODI\\_Paper.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1248297595434/ODI_Paper.pdf). Fecha de acceso: 8/8/2011.

Progressio (2011). *Haiti after the earthquake. Civil society perspectives on Haitian reconstruction and Dominican-Haitian bi-national relations*. Londres, Progressio. Disponible en: [http://www.progressio.org.uk/sites/default/files/Haiti-after-the-earthquake\\_low-res.pdf](http://www.progressio.org.uk/sites/default/files/Haiti-after-the-earthquake_low-res.pdf)

RAND Corporation (2010). *Building a more resilient Haitian State*. Santa Monica, RAND Corporation. Disponible en: [http://www.rand.org/pubs/monographs/2010/RAND\\_MG1039.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2010/RAND_MG1039.pdf). Fecha de acceso: 8/8/2011.

Transparency International (2010). *Data on corruption perception index for Haiti*. Berlin, TI.

Verner, D. (2008). *Making Poor Haitians Count*. Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en: <http://go.worldbank.org/H9D1RVZVQ0>. Fecha de acceso: 8/8/2011.

## Capítulo I

**Cuadro A1.1. Provisión de servicios básicos**

Servicios públicos	Haití	ALC	HIPC
% población con acceso a agua mejorada <sup>1</sup>	63	93	58
% población con conexión domiciliaria para agua	12	84	ND
% de cobertura de saneamiento <sup>2</sup>	17	79	27
% de conexiones de alcantarillado	0	ND	ND
% biomasa sobre el total de energía consumida	71	2	76
% productos derivados del petróleo sobre el total de energía consumida	28	79	12
Consumo de energía eléctrica per cápita (kWh)	23	1.956	ND
Índice de acceso rural	28	72	ND
Ratio de finalización de educación primaria	29*	ND	ND
Mortalidad infantil (por 1.000 nacimientos vivos)	57	19	84

<sup>1</sup> Porcentaje de la población que utiliza fuentes de suministro de agua potable mejoradas, que incluyen: conexión de los hogares, fuente de agua pública, pozo, pozo excavado cubierto, fuente protegida, recolección de agua de lluvia.

<sup>2</sup> Porcentaje de la población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas, que incluyen: conexión al alcantarillado, conexión a un sistema séptico, letrina de sifón, letrina de pozo simple, letrina de pozo mejorada con ventilación

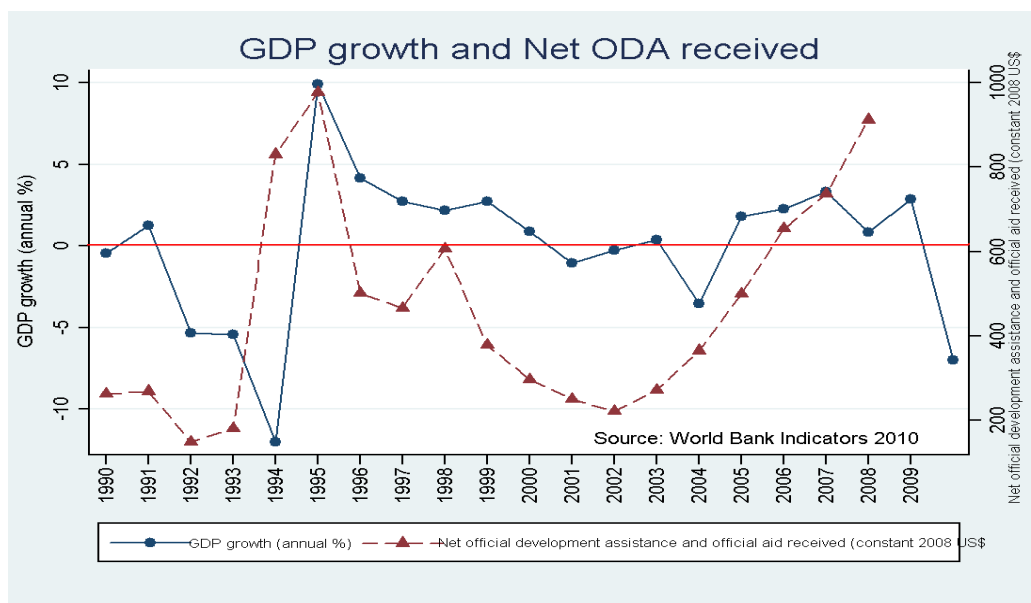
ALC: América Latina y Caribe

\* Datos para 1990

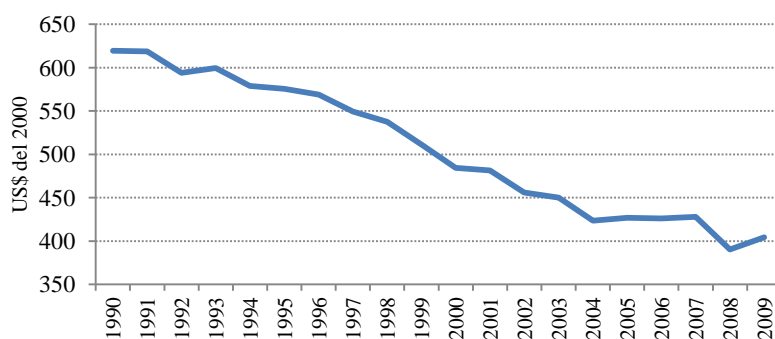
ND: No disponible

Fuente: BM, JMP, WHO/UNICEF 2008.

**Gráfico A1.1. Crecimiento de PIB y AOD recibida, 1990-2010**

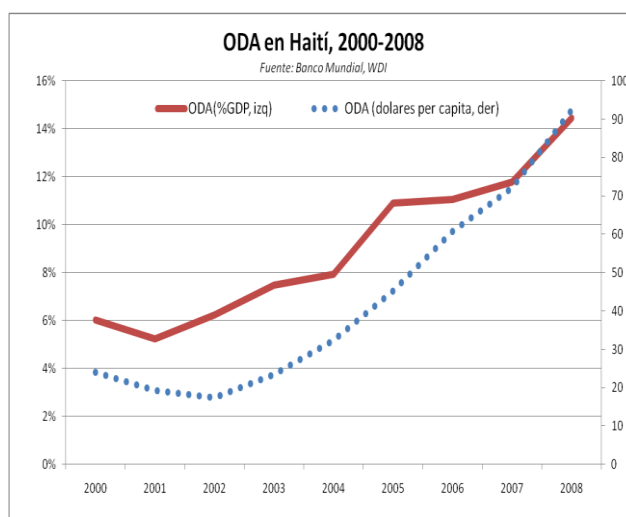


**Gráfico A1.2. Productividad agrícola (PIB agrícola por trabajador), 1990-2009**



Fuente: WDI y cálculos propios en base a IHSI, Haití

**Gráfico A1.3. Ayuda Oficial al Desarrollo en Haití, 2000-2008**



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial, 2010.

**Recuadro A1.1. Los retos de la ayuda internacional posterior al T2010**

La recuperación de Haití depende fuertemente de la amplitud y la efectividad de la ayuda internacional. La revisión de las evaluaciones realizadas sobre la calidad de la ayuda entregada durante 2010, así como la experiencia internacional en respuesta a desastres similares al ocurrido en 2010, permiten identificar un conjunto de elementos que explican buena parte de las dificultades encontradas para impulsar un proceso de recuperación más rápido y efectivo en el país durante ese año:

- **Calidad del liderazgo del Estado.** La efectividad de la respuesta al terremoto se vio afectada por los impactos del T2010 sobre un aparato público ya de por sí débil. Adicionalmente, la incertidumbre derivada de un proceso electoral lento y cuestionado atentó contra el liderazgo del GOH.
- **Consenso sobre una estrategia para la reconstrucción.** El Plan Nacional de Reconstrucción de Haití no establece prioridades y estrategias claras que permitan dirigir las decisiones de la multiplicidad de actores que intervienen en el proceso de recuperación atendiendo a indicadores, metas y objetivos compartidos. Fue altamente relevante y oportuno el esfuerzo realizado para lograr en tan corto plazo una evaluación de las pérdidas derivadas del evento y elaborar un plan que sirviera de base para la discusión sobre el rol y la cooperación internacional. Sin embargo, para cumplir con los plazos en condiciones tan desfavorables como las existentes en las semanas siguientes al terremoto, fue necesario sacrificar el tiempo dedicado a la construcción de consensos.
- **Coordinación internacional.** Hasta ahora los esfuerzos de coordinación de la ayuda y, sobre todo, de las estrategias de intervención de los múltiples agentes internacionales (multilaterales, bilaterales y ONG) y nacionales se ha visto limitada por la dificultad para lanzar y fortalecer los mecanismos de coordinación decididos en marzo de 2010: el Fondo para la Reconstrucción de Haití (HRF) y la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (ICRH).
- **Disponibilidad y aplicación de los fondos.** Para enero de 2011 se verificaban proyectos urgentes de reconstrucción sin financiamiento por más de US\$1,3 mil millones. En particular, se reconoce que los fondos que comenzaron a materializarse son insuficientes para las necesidades más urgentes y están asignados de una forma que no reflejan las necesidades de Haití. Para ser más efectivos, los fondos tienen que ser dirigidos a las necesidades más urgentes.

## **Capítulo II**

**Cuadro A2.1. Programa operativo propuesto – Inversiones (2007-2009)**

# Proyecto	Nombre	Monto (US\$ M)
<b>Año 2007</b>		
HA-L1017	PBG Programático Fortalecimiento de la Gestión de los Recursos Públicos I	12,5
HA-L1019	Programa de Rehabilitación de Rutas Productivas	25,0
HA-L1021	Suplemento Programa de Intensificación Agrícola HA0016	12,5
<b>Año 2008</b>		
HA-L1023	PBG Programático Fortalecimiento de la Gestión de los Recursos Públicos II	12,5
HA-L1024	Programa de Rehabilitación de Rutas Productivas II	25,0
HA-L1032	Rehabilitación de la Central Hidroeléctrica Peligre	12,5
<b>Año 2009</b>		
HA-L1029	PBG Programático de Gobernabilidad Económica I	12,5
HA-L1028	Programa de Rehabilitación de Rutas Productivas III	25,0
HA0033	Programa Nacional de Gestión de Cuencas	12,5

Fuente: OVE, 2011

**Cuadro A2.2. Estrategias de intervención propuestas en la AEBH**

Sectores	Objetivos	Programa	US\$ MM (estimado)
Educación	Crear un sistema de educación que brinde acceso a todos los niños, bajo un modelo de escuelas de financiamiento público y administración privada.	El costo total estimado del programa es de US\$4.500 millones. El BID se compromete con US\$250 millones en donación durante cinco años y apalancar un monto equivalente de otros donantes.	250
Agua y Saneamiento	Mejorar el acceso a los servicios de APS y fortalecer la capacidad institucional.  Mejorar la gestión de la recolección y el manejo de desechos sólidos (DS).	El programa en APS se presenta como una continuación del que se encuentra bajo ejecución. En materia de desechos sólidos el Banco preparará una operación en dos fases. La primera (2010) busca mejorar la disposición de los escombros y la segunda, ampliar la capacidad y la gestión del centro de disposición de Truitier.	APS 50 DS 50
Transporte	Apoyar el establecimiento de las bases para la recuperación de la economía, mejorando la accesibilidad y la integración, y reduciendo los costos de transporte.	El programa del Banco se basa en el PADTH2 e incluye rehabilitación y ampliación de la red primaria y secundaria, así como carreteras rurales.	450
Energía	Mejorar la institucionalidad, la cobertura y la calidad del servicio eléctrico, a fin de proveer condiciones para un servicio más competitivo, transparente y accesible.	El Banco propone un programa de inversión de cuatro años, en coordinación con el BM y USAID, basado en el <i>White Paper</i> con el fin de mejorar la institucionalidad y la gestión del sector, y rehabilitar y expandir el sistema, incorporando fuentes renovables.	75
Agricultura	Establecer las condiciones económicas y ambientales necesarias para estimular sosteniblemente el sector agrícola en Haití, a fin de contribuir a la seguridad alimentaria del país.	Mantener un diálogo político cercano con el sector para promover la inversión privada y la eficiencia en el gasto público agrícola. Incrementar y mejorar la cobertura de servicios agrícolas y las inversiones. Promover el apoyo a productores para la adopción de tecnologías productivas sostenibles (ej. agroforestería, cultivos perennes), reducir la erosión de suelo y la vulnerabilidad al cambio climático.	165
Sector Privado	Establecer mecanismo financieros diseñados, dirigidos a las grandes necesidades de los proyectos privados a pequeña escala.	Fondo Parciales de Garantía de Crédito para apoyar la provisión de nuevos préstamos Programa de Servicios de Desarrollo de Negocios Fondo de Inversión Social (Yunus)	ND

ND: No disponible

Fuente: OVE a partir de la AEBH y sus anexos, 2010.

**Cuadro A2.3. Operaciones programadas y aprobadas, 2007-2009**

Operación	Nombre	Año de aprobación		Monto aprobado (US\$ M)		% desem.
		Programado	Aprobado	Original programado	Actual aprobado	
Programados y Aprobados						
HA-L1017	PBG Programático Fortalecimiento de la Gestión de los Recursos Públicos I	2007	2007	12,5	12,5	100
HA-L1019	Programa de Rehabilitación de Rutas Productivas (1)	2007	2007	25,0	25,0	87,2
HA-L1021	Suplemento Programa de Intensificación Agrícola HA0016	2007	2007	12,5	12,5	40,7
HA-L1023	PBG Programático Fortalecimiento de la Gestión de los Recursos Públicos II (2)	2008	2008	12,5	12,5	100
HA-L1024	Programa de Rehabilitación de Rutas Productivas II (3)	2008	2008	25,0	25,0	87,2
HA-L1032	Rehabilitación de la Central Hidroeléctrica Peligre	2008	2008	12,5	12,5	4,6
HA-L1029	PBG Programático de Gobernabilidad Económica I (4)	2009	2009	12,5	25,0	100
HA-L1028	Programa de Rehabilitación de Rutas Productivas III (5)	2009	2009	25,0	25,0	0
HA0033	Programa Nacional de Gestión de Cuencas (6)	2009	2009	12,5	30,0	0,3
Subtotal Programados y Aprobados				150,0	167,5	-
No Programados y Aprobados						
HA-X1005	Cofinanc. Adicional – Programa de Rehabilitación de Infraestructura Económica CANADA	-	2007	-	16,5	50,9
HA-X1008	II Cofinanciamiento Adicional Programa Rehabilitación Infraestructura Económica CANADA	-	2008	-	15,4	6,7
HA-X1007	Rehabilitación de Infraestructura Vial para la Integración del Territorio	-	2008	-	71,2	29,6
HA-X1009	Preparación de Proyecto GEF HA-X1002 GEF	-	2008	-	0,2	85,1
HA-L1039	Agua y Saneamiento para las Ciudades Intermedias (II)	-	2009	-	19,0	0
HA-L1042	Mejoramiento de la Supervivencia Infantil y Apoyo a las Redes de Protección Social	-	2009	-	2,5	0
HA-X1013	Agua y Saneamiento para Ciudades Intermedias (II)	-	2009	-	20,0	0
HA-L1040	Apoyo a la Reconstrucción de la Infraestructura Educativa	-	2009	-	20,5	44,3
HA-X1002	Manejo Sostenible de Cuencas Prioritarias GEF	-	2009	-	3,4	0
Subtotal No Programados y Aprobados				-	160,9	
Programados y No Aprobados						
			-		-	-
Subtotal Programados y No Aprobados				0	-	-

(1) Aprobado como HA-L1019 Rehabilitación de Infraestructura Vial para la Integración del Territorio; (2) Aprobado como HA-L1023 Fortalecimiento de la Gestión Financiera II; (3) Aprobado como HA-L1024 Rehabilitación de Infraestructura Vial para la Integración del Territorio; (4) Aprobado como HA-L1029 Sostenibilidad Fiscal I; (5) Aprobado como HA-L1028 Rehabilitación de Infraestructura Vial para la Integración del Territorio; (6) Aprobado como HA-L1041 Programa de Mitigación de Desastres Naturales en Cuencas Prioritarias I

Fuente: OVE, 2011.

**Cuadro A2.4. Desembolsos por sectores, 2007-2010**

Sector	2007	2008	2009	2010		Media 2007-2009	Media 2007-2010 total	Media 2007-2010 total sin emergencia
				Total	Total sin emergencia			
<b>AG</b>	11.383.204,15	10.870.799,65	13.138.920,46	6.672.383,70	6.672.383,70	11.797.641,42	10.516.326,99	10.516.326,99
<b>CE</b>	42.000,00	94.000,00	108.277,86	349.996,75	349.996,75	81.425,95	148.568,65	148.568,65
<b>CM</b>	73.524,53	122.518,70	63.956,77	4.046.511,66	1.627.871,66	86.666,67	1.076.627,92	471.967,92
<b>CR</b>	18.131.313,62	11.793.681,85	11.726.010,36	19.499.260,85	11.244.609,43	13.883.668,61	15.287.566,67	13.223.903,82
<b>CT</b>	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>DU</b>	6.426.290,94	10.502.091,21	11.614.034,86	4.812.907,60	-	9.514.139,00	8.338.831,15	7.135.604,25
<b>ED</b>	6.208.154,05	9.925.023,39	9.509.170,38	23.686.709,72	4.067.608,25	8.547.449,27	12.332.264,39	7.427.489,02
<b>EN</b>	25.000,00	982.933,79	2.005.314,66	6.874.744,14	4.286.298,01	1.004.416,15	2.471.998,15	1.824.886,62
<b>IS</b>	15.745.730,99	18.369.420,38	6.724.558,97	-	-	13.613.236,78	10.209.927,59	10.209.927,59
<b>ME</b>	236.095,75	393.950,81	464.530,99	-	-	364.859,18	273.644,39	273.644,39
<b>OS</b>	7.856.775,44	7.072.604,03	8.166.516,64	13.653.042,08	57.189,83	7.698.632,04	9.187.234,55	5.788.271,49
<b>OT</b>	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>PA</b>	888.422,28	1.624.639,73	1.778.365,58	-	-	1.430.475,86	1.072.856,90	1.072.856,90
<b>PS</b>	-	-	83.027,00	-	-	27.675,67	20.756,75	20.756,75
<b>RM</b>	24.981.862,57	33.896.650,97	27.553.634,88	58.424.726,78	5.415.834,85	28.810.716,14	36.214.218,80	22.961.995,82
<b>SA</b>	4.359.665,89	4.889.342,04	5.641.655,54	1.126.732,46	-	4.963.554,49	4.004.348,98	3.722.665,87
<b>TR</b>	24.831.846,69	23.88.632,02	57.948.028,83	63.840.624,38	63.840.624,38	35.554.502,51	42.626.032,98	42.626.032,98
<b>TU</b>	-	24.830,50	71.571,20	54.793,60	54.793,60	32.133,90	37.798,83	37.798,83
<b>TOTAL</b>	<b>121.189.886,90</b>	<b>134.446.119,07</b>	<b>156.597.574,98</b>	<b>203.042.433,72</b>	<b>97.617.210,46</b>			

Sectores: AG Agricultura, CE Comercio Exterior, CM Desarrollo de mercados financieros y de capital, CR Crédito y preinversión multisectorial, CT Ciencia y Tecnología, DU Desarrollo Urbano y Vivienda, ED Educación, EN Energía, IS Inversión Social, ME Microempresas, OS Saneamiento, OT Otros, PA Medio Ambiente y Desastres Naturales, PS Desarrollo del Sector Privado, RM Reforma y Modernización del Estado, SA Salud, TR Transporte, TU Turismo.

Fuente: Elaboración propia.

### Capítulo III

**Cuadro A3.1. Operaciones finalizadas durante el periodo 2007-2010<sup>1</sup>**

Obj.	Sector	Operación	Nombre	Tipo	Año	Monto original aprobado (US\$)	%desem.
CRECIMIENTO ECONÓMICO	Transporte	HA0075	Caminos Rurales y Secundarios	Inversión	1997	54.000.000,00	98,1%
		HA0087	Programa de Rehabilitación de Infraestructura de Transporte	Inversión	2005	50.000.000,00	96,2%
		HA0087	Programa de Rehabilitación de Infraestructura de Transporte	Inversión	2005	50.000.000,00	98,9%
	Agricultura y medio ambiente	HA0016	Intensificación Agrícola	Inversión	2003	41.940.000,00	92,4%
ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS	Educación	HA0038	Programa Educación Básica	Inversión	1998	24.386.000,00	95,5%
		HA-L1040	Apoyo a la Reconstrucción de la Infraestructura Educativa	Inversión	2009	20.500.000,00	100,0%
	Salud	HA0045	Organización y Racionalización Sector Salud	Inversión	1998	22.500.000,00	96,3%
GOBERNABILIDAD	Gobernabilidad económica	HA0082	Fortalecimiento de las Instituciones de Gobernabilidad Económica	Inversión	2005	5.000.000,00	100,0%
		HA0092	Reforma de las Finanzas Públicas	PBL	2003	25.000.000,00	100,0%
		HA-L1001	Reforma Fiscal y Gobernabilidad	PBL	2005	25.000.000,00	100,0%
		HA-L1008	Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Financiero	PBL	2006	25.000.000,00	98,0%
		HA-L1023	Fortalecimiento de la Gestión Financiera II	PBL	2008	12.500.000,00	100,0%
		HA-L1029	Sostenibilidad Fiscal I	PBL	2009	25.000.000,00	100,0%
		HA-L1034	Sostenibilidad Fiscal II	PBL	2010	50.000.000,00	100,0%
		HA-L1017	Fortalecimiento de la Gestión de los Recursos Públicos	PBL	2007	12.500.000,00	100,0%
	Gobernabilidad política	HA0079	Programa de Desarrollo Local	Inversión	2003	65.000.000,00	100,0%

<sup>1</sup> No incluye cooperación técnica ni FOMIN

Fuente: elaboración propia

**Recuadro A3.1. Agua y Saneamiento. Un largo e inconcluso proceso de transformación institucional**

En 1996 el Gobierno de Haití inició el proceso de reforma para reestructurar el sector de APS, con el principal objetivo de separar las funciones reguladoras y las de provisión del servicio, y de mejorar sosteniblemente los servicios de agua potable y saneamiento. Hasta ese momento, las entidades reguladoras y operadoras del sector eran la Centrale Autonome Métropolitaine d'Eau Potable (CAMEP), responsable del área metropolitana de Puerto Príncipe, y la Service National d'Eau Potable (SNEP), responsable para el resto del país, ambas bajo el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicación (MTPTC). La Ley Marco de la Reforma del Sector de Agua Potable y Saneamiento, aprobada en marzo de 2009, establece una nueva arquitectura institucional para el sector, al centro de la cual se encuentra la Direction National d'Eau Potable et Assainissement (DINEPA), como entidad reguladora del servicio de APS en todo el país y responsable de administrar la transformación del sector y asegurar la transición de la CAMEP y el SNEP hacia una estructura operativa descentralizada, para lo cual crea cuatro oficinas regionales de agua potable y saneamiento, las Offices Régionaux d'Eau Potable et d'Assainissement (OREPA).

Ante las deficiencias operativas seculares de la CAMEP, los recursos para atender la emergencia derivada del T2010 fueron canalizados a través de DINEPA. A finales de 2010, CAMEP y SNEP se liquidaron y transfirieron sus funciones operativas, incluyendo todo su personal, a DINEPA. En tal sentido, ésta consolidó su rol de operador sectorial y captó recursos por más de US\$300 millones. De hecho el último préstamo aprobado por el Banco (HA-L1044) y sus fondos de cofinanciamiento serán ejecutados por este organismo.

En tales condiciones, DINEPA mantiene el papel de regulador y operador de los servicios en una situación altamente demandante y urgente, que pone a riesgo sus funciones de regulador y amenaza la continuidad de todo el proceso de transformación de los SAPS. El largo proceso de reforma del sector iniciado en los noventa, y su transformación todavía incompleta, enfrenta así amenazas importantes.

Fuente: Anexo G

## Notas finales

---

<sup>1</sup> Los huracanes *Fay*, *Gustav*, *Hanna* e *Ike* golpearon sucesivamente a Haití entre agosto y septiembre de 2008. Se estima que las pérdidas económicas causadas por los huracanes alcanzaron los US\$900 millones. CEPAL, “Rapport d'évaluation des besoins après désastre. Cyclones Fay. Gustav, Hanna et Ike”, Noviembre, 2008.

<sup>2</sup> Según M. Edmond Mulet, representante especial de NU en Haití, “*una de las razones por las que más de 222.000 personas hayan muerto el 12 de enero de 2010 en Haití no es sólo la magnitud del terremoto, sino también de los decenios de inestabilidad política crónica que han convertido a los haitianos en un pueblo vulnerable frente a catástrofes naturales, incluso siendo éstas relativamente menores*” (NU, 2011).

<sup>3</sup> El empleo público representa el 2,8% del empleo total frente al 6,5-9% en los países en desarrollo, o el 17% de los países de la OECD. Incluso en términos de población, Haití sólo emplea al 0,6% de la población en el sector público, en comparación con el 2,3% de los países de renta baja. A pesar de ser reducido, los salarios del sector público representan una proporción elevada de los gastos (40%), así como de los ingresos (46%) totales. Es decir, si bien la administración pública de Haití es hoy pequeña, absorbe una parte considerable de los recursos del Estado. Además de su limitado tamaño, los salarios del sector público no son competitivos, especialmente en las posiciones más calificadas.

<sup>4</sup> Haití se situó en 2009 en el puesto 60 de los 77 países que reciben ayuda IDA (de menor a mayor fragilidad) y ha sido considerado como frágil, atendiendo a la evaluación institucional del país que arroja un CPIA por debajo de 3 puntos (2,72). Por su parte, de acuerdo con la calificación que realiza conjuntamente Foreign Policy y Fund for Peace, Haití es considerado un estado fallido, situándose en el número 11 de los 20 Estados identificados como en situación crítica (de mayor a menor fragilidad).

<sup>5</sup> Según International Crisis Group (2010), desde el 1987 Haití ha realizado trece elecciones, las cuales en su mayoría han estado afectadas por irregularidades, fraude o acusaciones de fraude, violencia e inestabilidad posterior. Las elecciones de 2010 no fueron la excepción, ya que generaron inestabilidad y violencia, debido a las percepciones de fraude y la controversia entre cuáles son los candidatos que deben llegar a la segunda vuelta. Uno de los problemas identificados es que el Concejo Electoral Permanente, encargado de organizar las elecciones, no ha logrado mantener independencia política, debido al involucramiento del Ejecutivo en el nombramiento de los sus miembros. La legitimidad del Concejo como árbitro confiable para gestionar con transparencia los procesos electorales ha sido frecuentemente cuestionada. Por su parte, si bien la participación electoral en Haití para votaciones presidenciales en 1990, 2000 y 2006 ha estado en promedios cercanos a los de América Latina y el Caribe (50% a 60%), las votaciones para el parlamento han tenido muy baja participación relativa. En 2006 la participación fue cercana al 30% mientras que para 2009 bajó a 11% (IDEA, 2010). Para las últimas elecciones presidenciales la abstención durante la primera vuelta fue cercana al 80% mientras que en la segunda se elevó por encima del 75% y fue necesario un importante esfuerzo de persuasión y presión de la comunidad internacional para que finalmente se llegara a acuerdos sobre los resultados finales.

<sup>6</sup> En los sucesivos procesos electorales, la comunidad internacional ha debido intervenir para propiciar acuerdos que finalmente conduzcan a resultados electorales definitivos. En tal caso ha validado la elección de autoridades públicas bajo condiciones electorales altamente criticadas, deslegitimando el proceso de elección democrático.

<sup>7</sup> Los niveles de corrupción en Haití son endémicos, y se enclava dentro de los países percibidos como más corruptos en América Latina y el Caribe. Según Transparencia Internacional (2010), para 2009 Haití tiene la posición nro. 7 entre los países percibidos con mayor corrupción del mundo, superado sólo por países como Somalia, Afganistán e Irak. El índice de percepción de corrupción para Haití se mantuvo a lo largo de todo el periodo por debajo de 2 en una escala donde 10 se refiere a altos niveles de transparencia y 0 a países donde la corrupción es muy elevada. La región de América Latina mostró un nivel cercano a 3,5, con una leve mejora, y los países del Caribe mejoraron la percepción a niveles cercanos a 5.

<sup>8</sup> El diagnóstico CPIA asigna puntaje a los países frente a un conjunto de 16 criterios agrupados en cuatro grupos: (a) gestión económica, (b) políticas estructurales; (c) políticas de inclusión social y equidad, y (d) del sector público gestión y las instituciones. Las calificaciones de la CPIA son un determinante clave de que el país se incluya en la IDA. Los países se consideran Estados frágiles si su CPIA está por debajo de 3.0 o no hay datos disponibles. Por otra parte, el Índice IRAI (IDA Resource Allocation Index) pasó de 2,77 en 2006 a 2,86 en 2007-2008 y nuevamente se elevó hasta 2,88 durante 2009, manteniéndose por debajo del valor de 3 que se considera que califica al país como frágil. El IRAI del Banco Mundial se basa

---

en los resultados del diagnóstico anual CPIA que cubre los países que son IDA elegibles. Los criterios se centran en el equilibrio de la captura de los factores clave que estimulan el crecimiento y la reducción de la pobreza. De las cuatro áreas evaluadas en el IRAI, los mayores niveles de fragilidad del Estado haitiano se refieren a la carencia de políticas de equidad e inclusión social y a la debilidad institucional y de gestión pública.

<sup>9</sup> El PIB per cápita en Haití para 2009 recalculado atendiendo al poder de compra en el país, se elevaría a US\$1.151.

<sup>10</sup> La encuesta realizada por LAPOP en 2010, señala que tan sólo el 41% de la población accede a agua por medio de tuberías, mientras que el resto se abastece por agua de carro tanques, pozos, ríos, lluvia u otras fuentes. Asimismo, un bajo 49% de los hogares reportan estar conectados a la red eléctrica y en promedio informan tener solamente 7,21 horas de provisión diaria.

<sup>11</sup> Las remesas y la ayuda internacional representan aproximadamente un tercio del PIB haitiano, esta cifra se ha mantenido constante desde 2003 aunque ha cambiado la composición. A partir de 2003, los flujos de ayuda internacional han reemplazado progresivamente a las remesas. Hacia 2008, las remesas representaban un 21% del PIB mientras que la ODA representaba otro 14%.

<sup>12</sup> En promedio, una mujer haitiana tiene 3,5 partos, muy por encima de los 2,5 partos que tiene una mujer latinoamericana. La esperanza de vida al nacer se sitúa en 61 años, por debajo de la media regional de 73 años y sólo ligeramente por encima de la media de los HIPC (53 años) y los países de renta baja (57 años).

<sup>13</sup> La tasa de crecimiento se calculó anualizando el porcentaje de crecimiento entre los censos de 1971, 1982, 2003 y las proyecciones demográficas de CEPAL para 2009.

<sup>14</sup> En 2007 Haití tenía una tarifa media ponderada de 2,96%, la segunda más baja de la región después de Chile. Si bien su apertura comercial no es alta comparada con países similares de la región, se destaca la alta proporción de importaciones, especialmente alimenticias. Casi un 22% de las importaciones totales están constituidas por alimentos, particularmente arroz. En contraste con esta alta participación, América Latina y el Caribe registraba un 8% de importaciones alimentarias, los países HIPC un 14% y los países de renta baja, un 16%.

<sup>15</sup> Según los datos publicados por el MEF, EDH y el MTPTC, para agosto del 2010 la provisión eléctrica en Puerto Príncipe era de 15 horas diarias, provisión menor para las áreas rurales. Según Nathan Associates (2009), la red nacional de electricidad es poco confiable y en algunos casos la electricidad no está disponible. Esta provisión limitada no permite tener las condiciones ideales para realizar un desarrollo del sector privado.

<sup>16</sup> Del total de red vial, sólo un 18,5% son carreteras pavimentadas y de estas, casi la mitad no está en condiciones aceptables para su uso. En relación a las carreteras terciarias, apenas un 5% estaban en buenas condiciones, según el inventario realizado en 2004.

<sup>17</sup> En Haití comenzar un negocio toma 195 días, lo cual es considerablemente más alto que el promedio para América Latina y el Caribe (61,1 días) y los países de bajos ingresos (46,2 días). Asimismo, el tiempo para registrar la compra de propiedad toma cuatro veces más que los países de bajos ingresos y seis veces más que en la región.

<sup>18</sup> Casi un 22% de importaciones totales constituyen alimentos, particularmente arroz. En comparación, esta alta participación de los alimentos en las importaciones contrasta con la experiencia de América Latina (8%) o incluso con países más comparables como HIPC (14%) o los de bajos ingresos de acuerdo al Banco Mundial (16%).

<sup>19</sup> *“Although the earthquake was the cause of the disaster, Haiti’s long history of poor government was largely responsible for the extent of the devastation and the society’s almost complete dependence on help from abroad to deal with the consequences. The earthquake thus demonstrated not only the weaknesses of Haiti’s physical infrastructure but also the more fundamental weaknesses of its institutions. The massive loss of life and infrastructure was, in great part, due to poor quality construction materials and methods, enabled by lack of oversight and accountability”* (RAND Corporation, 2010).

<sup>20</sup> Evaluación de Necesidades Post Terremoto, PDNA, preparada por el Gobierno de Haití en marzo de 2010.

<sup>21</sup> De los cinco países HIPC de la región, Haití fue el tercero con mayor ayuda oficial al desarrollo como porcentaje del PIB entre 1992 y 2008. Esta alcanzó el 11,4% del PIB para el periodo, por debajo de Nicaragua (19%) y Guyana (17%) y por encima de Honduras (7%) y Bolivia (8%). Sin embargo, cuando se mira la relación de la ayuda en términos per cápita, Haití resulta particularmente desfavorecido: en el mismo periodo tan solo alcanza una ayuda per cápita de US\$44, casi la mitad que Honduras o Bolivia y un

---

cuarto de lo que recibió Guyana o Nicaragua. Esta diferencia se explica por la caída del PIB nominal de Haití, así como a su rápido crecimiento poblacional.

<sup>22</sup> Por ejemplo, en el marco del embargo al régimen militar de Raoul Cédras, la ayuda recibida por Haití descendió hasta tan sólo US\$15 per cápita en 1992-94. Con la restauración de Aristide en el poder, ésta se quintuplicó hasta alcanzar los US\$85 en el bienio 1995-1996. Sin embargo, a partir de aquí la ayuda internacional comenzó nuevamente a disminuir producto de los desacuerdos políticos con los principales donantes y la erosión del Estado de derecho en Haití. Durante la segunda presidencia de Aristide, la ayuda alcanzó mínimos similares al periodo Cédras (US\$20 per cápita) y es sólo a partir de su salida en 2004 cuando comenzó a incrementarse, alcanzando US\$70 per cápita promedio en el período 2005-2009.

<sup>23</sup> Debe resaltarse que las cifras de ayuda que se citan en estos párrafos corresponden a lo que se denomina Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA). La ODA incluye donaciones así como préstamos considerados concesionales de acuerdo a la metodología del FMI. La concesionalidad se calcula como el elemento de donación, es decir, la diferencia porcentual entre el valor nominal del préstamo y el valor actual de los pagos futuros. Cuanto más baja es la tasa de interés aplicada al préstamo, mayor resulta la diferencia entre el valor nominal y el valor actual del flujo de repagos y, en consecuencia, mayor concesionalidad. Para ser considerado concesional el FMI requiere un componente de donación de al menos 35%. Los 11.700 millones de ayuda comprometida equivalen a casi 180% del PIB de 2010, la cual distribuida en los años 2010-2020 llega a 15% anual.

<sup>24</sup> En concreto, un 75% del monto programado se concentra en el objetivo de crecimiento económico (50% en transporte, 16,7% en agricultura y 8,3% en energía) y un 25% en gobernabilidad (16,7% en gobernabilidad política y un 8,3% en gobernabilidad económica). No se programa ningún préstamo relacionado con el objetivo estratégico de mejorar el acceso y la cobertura de los servicios básicos para el período 2007-2009, si bien dentro del inventario de posibles préstamos para 2010-2011 se preveían (sin monto asociado) un proyecto de agua potable y saneamiento y un programa de educación.

<sup>25</sup> Examen de la Cartera de 2010 (2010) Ajustes para Responder al Terremoto ocurrido en Haití. Grupo Especial para Haití. BID. 12 febrero. Las principales conclusiones y recomendaciones del documento son: i) dada la importancia de la cartera, la mayor parte del financiamiento del BID para recuperación de emergencia provendrá de financiamiento nuevo; y ii) el ajuste o la reorientación de proyectos existentes para hacer frente a la situación actual se centrará en el establecimiento de las condiciones (en materia de caminos, agua, electricidad, infraestructura básica, gobernanza básica) que hagan posible la prestación de servicios humanos esenciales.

<sup>26</sup> El HRC es responsable de definir la Estrategia del Banco en el país con su programa operacional por sectores, programando la asistencia técnica, supervisando el calendario para la preparación de proyectos y su ejecución, y manteniendo las relaciones del Banco con otros miembros de la comunidad internacional, como el IHRC y el HRF.

<sup>27</sup> La creación del Haiti Response Group (GN-2563) incluyó un aumento de 16 Headcount de personal dedicado exclusivamente a Haití, a ser distribuido en un Front Office en la Sede y especialistas en la Representación. Este Headcount se fue completado a medida que se identificaban las necesidades puntuales. Se comenzó a llenar en el segundo trimestre de 2010 y para fin del segundo semestre de 2011 habrá 13 staff involucrados. Adicionalmente en 2010 se reforzó el staff de la Representación con un young profesional, especialistas sectoriales y especialistas en procurement. El aumento de los recursos humanos dedicados a Haití contribuyó a lograr cifras récord de aprobaciones (US\$251 millones) y desembolsos (US\$177 millones) en 2010, que esperan ser superadas nuevamente en 2011 (US\$286 millones y US\$200 millones respectivamente). Información suministrada a OVE por HRG, mayo de 2011.

<sup>28</sup> Ver Anexo B: Fragilidad y Ayuda Externa en relación con la relevancia y las limitaciones del PARND.

<sup>29</sup> En el documento GN-2563 aprobado por el Directorio del Banco en marzo, 2010, se establece que “el Banco será responsable de brindar al Gobierno de Haití prácticas óptimas internacionales, asesoramiento estratégico y un constante diálogo de políticas, a fin de asegurarse de que el programa de reconstrucción satisfaga objetivos de desarrollo a mediano y largo plazos y se ordene secuencialmente y coordine en manera adecuada.”. Igualmente se indica en el numeral 2.3 que “ el Grupo Especial para Haití dará lugar a la creación de equipos temporales (...que) velarán por que la respuesta del Banco a la emergencia de Haití esté debidamente enfocada y sea ágil.”

<sup>30</sup> Las actividades incluidas en el recuadro se refieren a las principales acciones de emergencia realizadas, mientras que los productos derivados de las operaciones regulares en curso se incluyen en el análisis presentado en el Capítulo 3 del presente informe.

---

<sup>31</sup> El análisis de la cartera se realiza sobre montos actuales aprobados para operaciones de más de US\$150.000.

<sup>32</sup> Tras la condonación de la deuda en 2010, desde el punto de vista financiero, los préstamos (*loans*) aprobados antes del T2010 pasaron a ser donaciones (*grants*) provenientes de la Facilidad No Reembolsable. En este proceso, en septiembre de 2010 el Banco para cada proyecto cerró el préstamo con el monto desembolsado hasta el momento y abrió una nueva operación de modalidad *grant* con el monto remanente. Así, un préstamo aprobado y no finalizado a septiembre de 2010 tiene dos operaciones asociadas: el préstamo original con el 100% desembolsado y una “nueva” operación *grant* a partir de septiembre de 2010 por el monto que restaba por desembolsar; la suma de los montos de ambas operaciones equivale al monto aprobado original del proyecto.

<sup>33</sup> Para el sector de infraestructura, el monto apalancado aumentó a US\$1,37 por dólar aprobado, entre los años 2007-2009. Según la EBH 2007-2011, *“con relación a la coordinación con otros donantes, se buscará activamente acuerdos y sinergias en los sectores de liderazgo del Banco, especialmente en términos de co-financiamiento. En los años recientes se consiguió co-financiar aproximadamente 15 centavos por cada dólar de la cartera activa de infraestructura y educación”*.

<sup>34</sup> Los proyectos aprobados por el Banco fueron clasificados según su aplicación a actividades de: emergencia/crisis humanitaria derivada del terremoto, reconstrucción de la infraestructura y capacidades destruidas por el evento, y programas de desarrollo de mediano o largo plazo.

<sup>35</sup> Es el caso del programa HA0014 Reforma del Sector Agua Potable y Saneamiento, donde el componente “Apoyo a la gestión del nuevo servicio de APS” no aparece en el PMR. Sin embargo, aparece un nuevo componente relacionado con la ayuda a la emergencia, definido como “Intervenciones de emergencia post sismo”. También aparece un componente nuevo en el PMR del programa HA-L1009 Proyecto de Intensificación Agrícola Ennery-Quinte (Patrimonio protegido). El Programa HA-L1039 Agua y Saneamiento para Ciudades Intermedias presenta cinco componentes en el PPMR: (i) saneamiento; (ii) cobertura en agua potable; (iii) apoyo a la reforma del sector; (iv) administración del proyecto y apoyo a la unidad ejecutora; y (v) erradicación de la Géó-Helminthes (STH). El PMR indica siete componentes: (i) saneamiento; (ii) cobertura en agua potable; (iii) erradicación de la Géó-Helminthes (STH) y cuatro más que agrupa bajo un mismo nombre, Refuerzo institucional y administración.

<sup>36</sup> Dentro de las inconsistencias encontradas se pueden citar:

i) HA0014. Respecto el segundo objetivo de desarrollo, “Definir una estrategia de intervención en el sector para la región metropolitana”, no aparecen cuatro de los cinco indicadores propuestos por el documento de préstamo (presentes en el PPMR de junio de 2009) y aparece un nuevo indicador relacionado con los trabajos de emergencia realizados con parte de los fondos del proyecto. En el PMR también aparece un nuevo indicador de resultados en relación a las poblaciones con necesidades urgentes de acceso rápido a servicios de APS, cuyo indicador se relaciona con el número de intervenciones, pero no con el número de personas atendidas, por lo que no se puede evaluar su impacto en la población.

ii. HA-L1039. El documento de préstamo y el último PPMR definen indicadores de resultado relacionados con cada componente, con un total de 11 indicadores, mientras que el PMR sólo define 2 indicadores. Igualmente, el documento de préstamo presenta 17 indicadores de producto y el PMR sólo 11.

iii. HA-L1007. Respecto a los indicadores de producto, el PMR describe únicamente un indicador relacionado con DINEPA para el componente institucional (el documento de préstamo presentaba cuatro, relacionados con SNEP). Asimismo, también señala un nuevo indicador y modifica otro (de “Número de sistemas de agua potable construidos” a “Familias con acceso a agua potable vía un sistema nuevo o rehabilitado”).

iv. HA-L1019. Respecto a los indicadores de resultados, el PMR define cuatro indicadores, mientras que el último PPMR, señala además de estos el indicador “Empleos creados por año durante los cuatro años de ejecución del proyecto”. Para el tercer componente, el PMR presenta dos indicadores sobre el número de km de rutas estudiados (primarias y secundarias) y el PMR sólo presenta un indicador sobre el número de estudios que se realizan.

v. HA-L1009. Todos los indicadores de producto relacionados con los tres componentes del programa en el PMR difieren de los descritos en la matriz de resultados original y en el último PPMR.

<sup>37</sup> Por ejemplo, respecto de los indicadores de producto, el PMR del programa HA-L1019 no tiene en cuenta todos los cambios efectuados en las metas especificados en documentos anteriores y en el último

---

PPMR. Así, el indicador “Km de rutas secundarias y terciarias rehabilitadas” tiene como meta 250 km, cuando ya se ha realizado la reestructuración del programa (2010) para disminuir la meta a 85 km (véase el documento de préstamo HA-L1027). En este mismo programa, algunas metas son diferentes sin que exista ninguna explicación de dicha modificación (por ejemplo, para el número de microempresas para mantenimiento creadas, la meta pasa de 12 en el último PPMR a 36 en el PMR de 2011).

<sup>38</sup> Todas las citas textuales de este capítulo han sido tomadas del documento GN-2465-4, del 20 de julio de 2010.

<sup>39</sup> En su compromiso con el sector transporte el Banco se propuso consolidar mejoras importantes en la conectividad del país que permitan el acceso a áreas de potencial productivo, a fin de aumentar la competitividad internacional del país (EBH, §4.7). Durante el período de análisis se aprobaron dos programas de inversión, uno de ellos (HA-L1046 Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Transporte, por US\$29 millones, en 2010) para cumplir con los objetivos de operaciones aprobadas anteriormente a la EBH (HA0075, HA0087) y que no alcanzaron las metas previstas, previamente modificadas, por problemas de aumento de costos de las inversiones. El segundo, Programa de Rehabilitación de la Infraestructura de Transporte, corresponde a cuatro operaciones aprobadas por US\$25 millones cada una (HA-L1019, 2007; HA-L1024, 2008; HA-L1028, 2009; HA-L1027, 2010) y al cofinanciamiento canadiense (HA-X1007) por US\$71,2 millones, con el objetivo de mejorar la calidad de la infraestructura vial en los departamentos del Sudoeste, mediante la rehabilitación y el mejoramiento de una porción importante de la red principal de carreteras, incluyendo sus puentes, así como obras de rehabilitación en las redes secundaria y rural, y obras de pavimentación urbana con adoquines en los centros poblados de la zona.

<sup>40</sup> Además de los programas de carreteras, el Banco realiza obras menores de infraestructura vial a través de otros proyectos multisectoriales. Es el caso del HA0093 Programa de Rehabilitación de Infraestructura Económica Básica, aprobado en 2003. Con más del 78% desembolsado, el programa prevé obras de rehabilitación de tamaño mediano (entre US\$200 mil y US\$1,5 millones), como la rehabilitación del puerto de Saint Marc, la rehabilitación de 6 km de la RN6, la construcción de puentes y rutas urbanas en Jacmel (3.72 km), etc. El último informe de monitoreo (abril de 2011) no detalla las obras realizadas y presenta como único indicador de producto para el componente I de Obras el “número de obras realizadas”, lo cual no permite hacer un seguimiento adecuado a los objetivos del programa. Los principales riesgos que declara el informe son la debilidad de las instituciones y los ministerios que han de hacerse cargo de las infraestructuras rehabilitadas, así como a las limitaciones financieras y técnicas de las empresas locales para la realización de las obras.

<sup>41</sup> Reunión con el Director de FER. PAP Haití, Febrero 2011.

<sup>42</sup> Estas medidas incluyen la modificación de montos límites para ciertos métodos de adquisición, la consolidación de las licitaciones públicas, la ampliación de la delegación de autoridad en la toma de decisiones, entre otras.

<sup>43</sup> En el caso del Programa HA0075, el fortalecimiento incluye asistencia técnica al MTPTC para la ejecución del programa, a las comunidades locales para la gestión de la red terciaria y a empresas privadas y comunidades para su participación en los trabajos de rehabilitación y mantenimiento vial.

<sup>44</sup> En su relación con el país el Banco se propuso lograr consenso y apoyo efectivo de Electricité d’Haiti (EDH) para avanzar en un proceso de mejora sostenida de la industria eléctrica. El programa bajo ejecución acompañó este objetivo, a través de proyectos para la rehabilitación del sistema de distribución en Puerto Príncipe (HA-L1014 y HA-L1035) y de la central hidroeléctrica de Péligre (HA-L1032). La mayoría de las cooperaciones técnicas aprobadas durante el período se relacionan con estudios de pre-inversión para la preparación de estos proyectos. En total, casi US\$33 millones en relación al sistema en Puerto Príncipe y US\$12,6 millones en relación a Péligre. Además, se aprobaron en 2010 dos proyectos de emergencia para pequeñas unidades de generación solar.

<sup>45</sup> El Programa tenía como fin contribuir a sostener la continuidad y la calidad de los servicios de electricidad a la población de la zona metropolitana de Puerto Príncipe, y sentar las bases para el restablecimiento técnico, administrativo y financiero de EDH en el mediano y largo plazo.

<sup>46</sup> Una de las limitaciones actuales para la implementación de esta estrategia es la estructura institucional del Departamento de Energía dentro del MTPTC. Bajo este departamento se coordinan la oficina de Minas y Energías, la Unidad de la Coordinación de Donantes y la Empresa de Electricidad de Haití. EDH en realidad está supervisada directamente por el presidente del país, y el Ministro no tiene poder de organizar la estrategia de esta institución, lo que provoca problemas de responsabilidad en los estados de cuentas y de ejecución de proyectos.

---

<sup>47</sup> De enero a junio de 2011 se ha desembolsado US\$7.2 millones, previendo una recuperación de los montos en el sector.

<sup>48</sup> Según el especialista sectorial en la COF, el diseño de los principales programas agrícolas (HA0016, HA-L1003) pretendió abarcar demasiadas áreas de actuación en un sector donde la ejecución de los programas es compleja (problemas con las agencias coejecutoras, impactos ambientales y económicos externos, etc.). Así, se definieron demasiados componentes e indicadores, y se asumieron condiciones del contexto social no adecuadas para la ejecución de los programas (por ejemplo, el apoyo de las comunidades al pago por irrigación). Finalmente, los sistemas de monitoreo fueron débiles e impidieron la mejora continua durante la implementación del proyecto y la evaluación de los resultados.

<sup>49</sup> Según información facilitada por los especialistas, en el caso del HA0016 hubo un retrofitting general de la cartera CHA en 2005; una reasignación de presupuesto en 2009 por falta de presupuesto para implementar ciertas actividades o porque ciertas actividades inicialmente previstas eran no factibles; y una reprogramación “por resultados” en 2011, pedida por SPD, para respetar el formato PMR (transformación del viejo marco lógico en matriz de resultados). En el caso del HA-L1003, hubo una reprogramación “por resultados”, para respetar el formato PMR. También hubo varios cambios en los proyectos HA-L1009 y HA-L1006.

<sup>50</sup> El objetivo del programa fue *“aumentar la competitividad del sector café centrado en la alta calidad del producto haitiano y elevar el volumen de las exportaciones”*. La intervención se centró en la implementación y la adaptación de un sistema de gestión de calidad, y el desarrollo de una estrategia de promoción del producto, basada en la calidad.

<sup>51</sup> El proyecto no presentaba una estrategia de intervención acorde a los objetivos del programa. Asimismo, según el último PPMR disponible, no se definió un plan de sostenibilidad a la medida de la agencia ejecutora y la participación y el interés de los beneficiarios fueron bajos. El documento también destaca la multiplicidad de actividades propuestas a una unidad ejecutora débil, que impidió la exitosa implementación final del programa.

<sup>52</sup> Adicionalmente, durante 2011, se aprobaron tres operaciones adicionales: 3) Dinasa II: oil & mining sector; US\$10 million disbursed in 9/2009, 4) Access: high tech; US\$3.5 million disbursed in 6/2011, 5) Haiti SIF: investment fund; US\$1.15 million disbursed in 8/2011.

<sup>53</sup> OVE se encuentra actualmente realizando una evaluación del FOMIN que incluye la agenda de Haití, la cual estará lista durante el primer semestre de 2012.

<sup>54</sup> Con el proyecto M1002, se logró fortalecer diez instituciones para formalizar una federación de Cajas Populares para el servicio rural. Esto permitió además que cada una de las cajas populares incrementara el promedio de clientes a 10.027, cuando el objetivo era 5.600 clientes para el final de la operación. Con el proyecto TC0302007 de ACME los resultados también fueron satisfactorios en términos de aumento de préstamos activos de 15.169 cuando el objetivo del proyecto era lograr 6.000. Asimismo también logró que ACME se expandiera de 3 a 16 sucursales mientras que el objetivo eran sólo nueve. El proyecto TC0206235 presenta resultados de expansión y creación de 7 sucursales, generación de 4 nuevos productos de préstamos y capacitación de al menos 20 oficiales de crédito. Con el proyecto M1003 no se lograron todos los resultados esperados. A pesar que el último PPMR disponible clasifica al proyecto como satisfactorio, el proyecto no logra el objetivo de 2.500 clientes para la microfinanciera, ya que alcanzó sólo 947, ni tampoco el monto de su portafolio de 180 millones de gourdes, dado que logró sólo 105. Con el proyecto Le Levier (HA-L1002) se fortalecieron 10 instituciones, que formalizaron una federación de Cajas Populares para el servicio rural, en un marco de ampliación de su promedio de clientes.

<sup>55</sup> La estrategia del FOMIN de apoyo a la emergencia posterior al T2010 se mostró relevante y efectiva para recuperar la capacidad operativa de 16 de sus socios en el país que se habían visto afectados por el terremoto mediante el programa HESAR. Este programa fue un apoyo oportuno basado en las capacidades de autodiagnóstico de una serie de socios con los que se habían establecido relaciones de confianza a lo largo de los años, que produjo una asignación de recursos relativamente rápida y una razonable priorización de las inversiones. En algunos casos, más allá de la recuperación de los niveles de servicio de las agencias de ejecución, es posible atribuir al HESAR efectos concretos sobre los beneficiarios finales. EL FOMIN complementó estos apoyos con el programa denominado HELP que, en un marco de descapitalización de los sujetos de crédito de la mayoría de las instituciones crediticias abrió una posibilidad para el saneamiento de algunas de las carteras. La Oficina de Evaluación presentará una evaluación de los programas del FOMIN en términos de sus resultados y de contribución al desarrollo de la industria del microcrédito en Haití, como parte de su evaluación del FOMIN II, actualmente en curso.

<sup>56</sup> En relación al sector APS y RSU la estrategia planteó la mejora del servicio, contribuyendo a aumentar el acceso y la cobertura, y a apoyar el diseño y la implementación de una solución sostenible al problema de los desechos sólidos. En este sentido, durante la EBH el Banco aprobó la segunda fase del Programa de Ciudades Intermedias (HA-L1039 y HA-X1013, por US\$39 millones) y tras el T2010 aprobó el Programa de APS en Puerto Príncipe (HA-L1044, por US\$15 millones), y el Programa de respuesta ante la emergencia del cólera (HA-L1062, US\$15 millones). Además, se encontraban activas cinco operaciones aprobadas con anterioridad, por un monto actual aprobado de US\$79 millones.

<sup>57</sup> El programa no aprovechó el censo escolar del 2003 para establecer una línea de base que pueda utilizarse para medir los resultados del programa ni el censo del 2007 para medir sus avances.

<sup>58</sup> ATN/CT-8790-HA (2005), Vocational Education and Training, its links to the labor market, ESD International Consulting (US\$100 mil) realizó un mapeo de los sectores más dinámicos de la económica y del mercado de capacitación laboral, y una encuesta de satisfacción de los empleadores con las capacidades de los empleados (reverse tracer study). ATN/JC-6489-HA (2005), Quality Mechanisms in Vocational Training, PADECO, LTD. (US\$255 mil) realizó un análisis de los sistemas de acreditación y certificación y propuso la realización de un plan piloto en 20 centros. OVE no encontró información sobre el plan. ATN/CT-9227-HA (2007), Materiales didácticos para el sector de Capacitación Vocacional (US\$100 mil) en las áreas prioritarias identificadas en el proyecto de préstamo HA0017.

<sup>59</sup> Rapport Principal I Evaluation du Programme de Formation Professionnelle (Mission Septembre 2009 : version validee) EME, Education Managemement Europe, May 2010.

<sup>60</sup> De acuerdo con EME, las estimaciones sobre previsiones de empleo sin un análisis del contexto macroeconómico, sino más bien basado en entrevistas de empleadores de los sectores productivos, no resultó adecuada. Por ello, el proyecto tuvo que modificarse en la ejecución y los concursos para los prestatarios de servicios de capacitación no se hicieron de acuerdo a lo establecido en el manual operativo, en detrimento de su anclaje en la demanda.

<sup>61</sup> En particular, la evaluación (EME, 2010) concluye que:

- a. Para final del proyecto se prevé que sólo se habrán capacitado unos 10 mil jóvenes de los 30 mil inicialmente previstos (33% de la meta original).
- b. El proyecto sólo logró la rehabilitación y el equipamiento de dos de los ocho centros que se convertirían en centros de referencia, y la evaluación apunta a problemas de sostenibilidad, tanto para el mantenimiento de los centros como para la formación en competencias.
- c. No existe información sobre las mejoras en la capacidad de planificación, gestión, diseño y desarrollo de los programas de formación. En cuanto a los productos del cofinanciamiento (diseño de un sistema de acreditación y de información), estos fueron entregados, pero no implementados.

La evaluación no encontró ninguna justificación para el número de jóvenes capacitados, que parece haberse realizado con un cálculo aritmético basado en llamados a concurso cada seis meses por cinco años. Tampoco es posible determinar el estado de marginalidad de los jóvenes que recibieron la capacitación, aunque sí existe información sobre el porcentaje de mujeres capacitadas en áreas “no tradicionales” y esta es más alta que la media. Finalmente, la evaluación no presenta información ni sobre la proporción de estudiantes que participaron de pasantías o que consiguieron empleo, ni sobre la proporción de empleadores satisfechos con el desempeño de los egresados de la formación (que se define en el Marco de Resultados).

<sup>62</sup> En junio de 2009 se aprobó el proyecto HA-L1040 por US\$20,5 millones para aumentar y mejorar la oferta educativa en las escuelas públicas (50 escuelas) y comunales (25% de los recursos), respaldando la calidad de las instalaciones (mobiliario, agua, saneamiento, participación comunitaria) y asegurando el fortalecimiento institucional para el FAES. El proyecto fue declarado elegible en octubre de 2009 y no había iniciado sus desembolsos cuando ocurrió el terremoto de enero de 2010. Sólo se había realizado un estudio sobre el estado de las escuelas comunales: IDB Diagnostique rapide des ecoles comunales, Roller Saint Pierre, consultant, Septembre 2009. El proyecto fue formalmente reformulado (Contrato modificadorio LEG/SGO/HA-35295905-10) firmado en septiembre de 2010) para atender la emergencia.

<sup>63</sup> De acuerdo con el informe de FAES, para entregar las estructuras, FAES contrató 23 firmas de ejecución locales. Asimismo, las obras habrían creado mucho empelo temporario (obreros calificados y no calificados) en el orden de 196.000 h/día.

<sup>64</sup> En el componente 1 ya se había establecido que todas las estructuras provisorias contarían con instalaciones administrativas y sanitarias. De ser posible también se incluirían instalaciones para cocinas y acceso a agua potable.

---

<sup>65</sup> En el mismo periodo UNICEF entregó 110 estructuras semipermanentes para las escuelas con un costo promedio de US\$175 mil. De acuerdo con su informe [www.unicef.com/haiti](http://www.unicef.com/haiti), los costos de construcción de escuelas en Haití (una escuela tipo de seis salas de clase, edificio administrativo, cafetería/cocina, habitación de seguridad y baños, de 800 m<sup>2</sup>) está alrededor de los US\$370 mil.

<sup>66</sup> En proyecto programático HA-L1029, aprobado en septiembre de 2009, por primera vez se pidieron condicionalidades cuyo cumplimiento dependía de otras entidades distintas al MEF: MTPTC y EDH. Las condicionalidades solicitadas a estos fueron de baja profundidad estructural según la clasificación realizada por IEO-IMF (2007). Esto hace que el cumplimiento de condiciones de baja profundidad, como aprobar planes y estrategias, lograra poco cambios reales. Tanto en el HA-L1029 como en los demás proyectos, el nivel de exigencia y profundidad de las condicionalidades para el MEF fue mayor que para los otros ministerios, logrando algunos cambios importantes como la consolidación del presupuesto.

<sup>67</sup> El programa fue aprobado en 2003 por un monto total de US\$72,2 millones (US\$70 millones del FOE y US\$7,2 millones de aporte local), con el objetivo de *“mejorar la calidad de vida y la capacidad de generación de ingresos de los segmentos más pobres y vulnerables de la población”*. Los objetivos específicos del programa eran: *“a) incrementar el número de hogares con acceso a servicios sociales básicos y ampliar la asistencia social a grupos vulnerables específicos, y b) incrementar y diversificar el ingreso de las comunidades pobres”*. Finalmente, no se proveyó el aporte local, y el costo final del proyecto fue de US\$69,13 millones. El programa presenta tres componentes: a) desarrollo y asistencia sociales para hogares pobres y grupos vulnerables (proyectos por menos de US\$50 mil por demanda en las áreas de educación, APS, atención primaria de la salud, nutrición, asistencia a niños y adolescentes en situación de riesgo, entre otras; US\$37 millones); b) desarrollo productivo y rural (proyectos de infraestructura económica comunitaria y proyectos productivos; US\$17 millones); y c) gobernabilidad local y fomento institucional (asistencia técnica y operativa; US\$16 millones).

<sup>68</sup> El Programa de Desarrollo Local (HA0079) fue totalmente desembolsado durante el periodo de la EBH, con resultados interesantes en la ampliación de servicios básicos pero con poco impacto sobre el desarrollo de competencias locales. El programa modificó en 2005 sus objetivos de desarrollo por otros más acordes a sus actividades; sin embargo, estos presentaban indicadores definidos a nivel nacional, cuando el proyecto se focalizaba en ciertos grupos beneficiarios, y sin línea de base, que tampoco se definió durante el proyecto. A nivel de resultados, se planteó tres objetivos. El primero, orientado a la provisión de servicios de salud, educación, APS y protección de la población desabastecida, logró resultados cercanos a los previstos. El segundo, relacionado con el apoyo a las pequeñas empresas alcanzó niveles de logro cercanos al 50% de las metas. Por último, el tercer componente dirigido al fortalecimiento de la gobernabilidad local, mostró resultados muy limitados. Solamente se logró incorporar a 564 representantes locales en los ejercicios de planificación cuando la meta era de 25 mil, y de las 38 comunidades que se esperaba fortalecer, sólo un 30% fue atendida.

Por su parte, el programa multisectorial de Rehabilitación Urbana (HA-L1002), con casi el 80% desembolsado, ha sufrido diversas reformulaciones (2006, 2007) y su ejecución está siendo limitada por la falta de coordinación entre los diferentes ministerios e instituciones participantes y los sobrecostos de las obras. Con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población urbana, en particular en Carrefour y en las nueve capitales departamentales del país, el programa propuso intervenciones estratégicas integrales en diversos sectores (APS, parques, carreteras, equipamientos socioculturales, etc.) a fin de responder a las necesidades más apremiantes de la población y recuperar la gobernabilidad urbana a nivel nacional y local. Los últimos informes de monitoreo (PPMR2009 y PMR2011) indican problemas en la consecución de metas derivados de la dificultad para coordinar y supervisar a todos los actores implicados en este tipo de programas multisectoriales y a los sobrecostos de las obras. Finalmente, el programa no ha logrado avanzar en ninguno de los indicadores de fortalecimiento institucional y apoyo a la gestión local de proyectos, lo que pone en riesgo la sostenibilidad de la intervención.

<sup>69</sup> La bibliografía que se presenta es un listado de las principales referencias consultadas. Asimismo, se revisaron páginas web de diferentes organismos (BM, NU, OECD, etc.), prensa local e internacional, documentos del BID en relación a los programas evaluados, estrategias con el país y otros documentos relacionados con la acción del Banco.