



**Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE**  
**Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

---

***RE-263***

***Evaluación del Programa de  
País sobre Honduras***

---



---

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 23 de Octubre de 2002.

# *Índice*

## **Siglas**

## **Prefacio**

## **Resumen Ejecutivo**

I.	CONTEXTO DE PAÍS Y DIFICULTADES PARA EL DESARROLLO .....	1
II.	TRAZADO DEL RUMBO .....	7
	A. Primer ciclo de programación: 1990-1994.....	7
	B. Segundo ciclo de programación: 1995-1997 .....	11
	C. Tercer ciclo de programación: 1998-2001 .....	16
	D. Evaluación .....	20
III.	ENTREGA Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	28
	A. Análisis de la cartera .....	28
	1. Programa de préstamos.....	28
	2. Programa de cooperación técnica.....	33
	3. Otro respaldo del Grupo del BID .....	34
	4. Transferencia de recursos: Corrientes de ayuda y alivio de la deuda.....	35
	B. Análisis del programa: Cuestiones seleccionadas .....	38
	1. Préstamos en apoyo de reformas de política.....	38
	2. Compensación social .....	53
	3. Socorro de emergencia.....	63
	C. Productos no financieros.....	67
	1. Diálogo de políticas .....	67
	2. Movilización de recursos financieros y coordinación de donantes bilaterales .....	69
	D. Evaluación .....	71
IV.	RECOMENDACIONES .....	78

## **ANEXOS:**

- Anexo 1: Honduras: Aprobaciones de Préstamos del BID, 1990-2000
- Anexo 2: Honduras: Cooperación Técnica, 1990-2000
- Anexo 3: Honduras: Fondo Multilateral de Inversiones
- Anexo 4: Honduras: Corporación Interamericana de Inversiones
- Anexo 5: Honduras: Pequeños Proyectos, 1990-2000
- Anexo 6: Lista de contactos

## **GRÁFICOS:**

- Gráfico 1.1: América Central: Crecimiento del PIB per cápita
- Gráfico 1.2: Honduras: Crecimiento del PIB, 1980-2000
- Gráfico 1.3: Honduras: PIB, por orígenes, 1990-2000
- Gráfico 1.4: Honduras: PIB, por tipos de gasto, 1990-2000
- Gráfico 1.5: Honduras: Indicadores de gestión pública
- Gráfico 2.1: Honduras: Aprobaciones de préstamos del BID, por años
- Gráfico 3.1: Periodos acumulativos de desembolso y ejecución de proyectos de inversiones: Honduras vs. Promedio del Banco, 2000
- Gráfico 3.2: Honduras: Total de los desembolsos netos de AOD y AO como porcentaje del PIB
- Gráfico 3.3: Honduras: Total de los desembolsos de AOD y AO

## **CUADROS:**

- Cuadro 2.1: Honduras: Programa operativo del Grupo del BID, 1990-1994
- Cuadro 2.2: Honduras: Programa operativo del Grupo del BID, 1995-1997
- Cuadro 2.3: Honduras: Programa operativo del Grupo del BID, 1998-2000
- Cuadro 2.4: Honduras: Número de operaciones en ejecución, 1990-2000
- Cuadro 3.1: Honduras: Aprobaciones de préstamos, por sectores, 1990-2000
- Cuadro 3.2: Honduras: Estado de los Informes de Seguimiento de Desempeño de Proyectos
- Cuadro 3.3: Honduras: Aprobaciones de cooperación técnica, por sectores, 1990-2000
- Cuadro 3.4: Honduras: Flujos netos, BID, Banco Mundial, 1990-2000
- Cuadro 3.5: Honduras: Referencia de los proyectos del BID a los principios de Estocolmo
- Cuadro 3.6: Honduras: Indicaciones de apoyo de los donantes en la reunión del Grupo Consultivo de Estocolmo, 1999-2003

## **RECUADROS:**

- Recuadro 2.1: Honduras: Estrategia e inventario provisional del Banco, 1995-1997
- Recuadro 2.2: Honduras: Resumen de las actividades de intervención el Banco, 1998-2001
- Recuadro 3.1: Honduras: Indicadores económicos
- Recuadro 3.2: Honduras: Indicadores sociales

## ***Siglas***

AFE	Administración Forestal del Estado
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AO	Asistencia oficial
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
APROCACAHO	Asociación de Productores de Cacao de Honduras
ARPE	Informe Anual sobre Proyectos en Ejecución
BANADESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BANASUPRO	Suplidora Nacional de Productos Básicos
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BE	Bono Escolar
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BMI	Bono Materno-Infantil
CADERH	Centro Asesor para el Desarrollo de Recursos Humanos de Honduras
CAS	Estrategia de asistencia a un país
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNE	Comisión Nacional de Energía
CNSPP	Comisión Nacional Supervisora de Servicios Públicos
CO	Capital Ordinario
COF	Representación
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
CONATEL	Comisión Nacional de Telecomunicaciones
CP	Estudio de país
CPP	Estudio de programación de país
CT	Cooperación Técnica
DCP	Delegación de Ciclo de Proyecto
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
FEDECOH	Federación de Desarrollo Comunitario de Honduras
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FIN	Departamento Financiero, BID
FINCA	Fundación de Asistencia Comunitaria Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FPP	Facilidad para la Preparación de Proyectos
FUNHDEMU	Fundación Hondureña para el Desarrollo de la Mujer
GC	Grupo Consultivo
HONDUTEL	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
IED	Inversión extranjera directa
IHMA	Instituto Hondureño de Mercado Agrícola
INA	Instituto Nacional Agrario
INDES	Instituto Interamericano de Desarrollo Social
INHBIER	Instituto Hondureño de Bienestar Rural

KfW	Kreditanstalt fuer Wiederaufbau
MPL	Préstamo Múltiple
NDF	Norges Dykkeforbund
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OED	Departamento de Evaluación de Operaciones (Banco Mundial)
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAIS	Sistema de Identificación de Alerta de Proyectos
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PDP	Documento de Diálogo de Políticas
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMRTN	Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Planeamiento participatorio
PPME	Países pobres muy endeudados
PPMR	Informe de seguimiento del desempeño del proyecto
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PRI	Departamento del Sector Privado
PRSP	Programa de Reforma del Sector Público
RES	Departamento de Investigación
ROS	Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
SAL	Préstamo para ajuste estructural
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SECOPT	Secretaría de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte
SECPLAN	Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto
SIDA	Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete / Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SRAE	Servicio reforzado de ajuste estructural
UDAPE	Unidad de Análisis de la Política Económica
UPSA	Unidad de Planificación Sectorial Agrícola
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAN	Valor actualizado neto

## *Prefacio*

En este informe se evalúa el programa de país del BID ejecutado en Honduras en el período 1990-2000, como respuesta al llamamiento efectuado por el Directorio Ejecutivo en cuanto a la realización de evaluaciones del programa de país (CPE) cuando un nuevo gobierno asume sus funciones y el Banco está elaborando nuevos estudios de países. Un nuevo gobierno asume sus funciones en Honduras el 27 de enero de 2002, y el Banco se propone elaborar un nuevo estudio de país a mediados de 2002, estableciendo en él las prioridades estratégicas de la institución y el programa propuesto para el nuevo ciclo gubernamental.

El objetivo del nuevo CPE de Honduras consiste en realizar un aporte a la elaboración del nuevo estudio de país planteando varias consideraciones destinadas a ayudar al Banco y al Prestatario a definir las características de su mutua colaboración para los próximos años. En consecuencia, en el informe se pasa revista en forma retrospectiva a las opciones elegidas por el Banco y su programación, y se evalúan las características y la calidad de la entrega y la aplicación de los programas. En visión prospectiva, en el informe se formulan conclusiones y recomendaciones que contribuyan a reforzar el papel de respaldo que cumple el Banco.

El objetivo global de los CPE consiste en evaluar la pertinencia, coherencia, eficiencia y eficacia de la asistencia que brinda el Banco a un país. En este contexto se examina el impacto en materia de desarrollo de la asistencia del Banco en términos de intermediación y resultados finales, en la medida de que ello sea factible a la luz de las dificultades que supone la localización de los datos necesarios y el problema de la atribución de los resultados.

El criterio de evaluación de *pertinencia* se refiere a la medida en que la estrategia y la cartera (o el programa) del Banco hayan satisfecho las necesidades y prioridades de un país a lo largo del tiempo. Se evalúa la pertinencia graficando los problemas y evaluando la respuesta del Banco frente a los mismos, es decir la estrategia de país y el programa de país. Esto implica determinar el propósito perseguido por el Banco y establecer en qué medida las intenciones suscitan una estrategia y la estrategia un programa coherente de operaciones y actividades. ¿La estrategia y el programa permiten hacer frente a los desafíos clave para el desarrollo? ¿Se enunciaron expresamente los criterios orientadores de la selectividad de la estrategia y la cartera del Banco? ¿Fueron apropiados? ¿Existió congruencia entre los análisis y las prioridades del Banco y del Prestatario? ¿Las respuestas a hechos imprevistos, tales como perturbaciones externas, fueron oportunamente integradas en la estrategia y el programa? En el CPE se trata de encontrar respuestas a esas preguntas examinando los documentos sobre la estrategia de país, informes de las misiones de programación, la base de datos de proyectos del Banco, estudios económicos y sectoriales y otros informes del Banco, y elementos de juicio emanados de terceros, incluidos estudios elaborados fuera del Banco e información y opiniones aportadas por interesados, en particular representantes del gobierno del país prestatario.

El criterio de evaluación de *coherencia* se refiere a la congruencia interna y al carácter complementario de la estrategia y el programa del Banco y las actividades de terceros, y su mutua sinergia. Se refiere a la compatibilidad entre la estrategia y el programa, entre éste y sus diferentes componentes, entre el programa del Banco y las medidas adoptadas por el país, entre el programa del Banco y las iniciativas respaldadas por toros donantes, y entre el programa del Banco y sus propias prioridades, conforme a lo establecido por la Asamblea

de Gobernadores. El criterio de la coherencia guarda, pues, relación con la lógica de las actividades del Banco en el contexto específico del país y de la asistencia externa. Entre otras, deben formularse las siguientes preguntas: ¿la estrategia dio forma al programa y a sus componentes clave? ¿El país se identificó con lo que el Banco se proponía hacer, incluidas las condiciones a las que propuso supeditar el desembolso de los fondos? ¿Los análisis y actividades del Banco interfirieron con las opiniones e iniciativas respaldadas por otros donantes? ¿El Banco promovió en alguna medida la colaboración entre los donantes? ¿Las actividades del Banco fueron compatibles con su mandato institucional definido a lo largo del tiempo? El CPE se propone dar respuesta a esas preguntas en relación con las mismas fuentes consultadas para evaluar su pertinencia, enriquecida por los aportes de los análisis de la entrega y la ejecución del programa.

La *eficiencia* es una medida del grado en que los recursos se transformaron económicamente en productos. Para evaluarla se examinan los datos de desembolso y los indicadores de ejecución contenidos en los informes de seguimiento del desempeño de proyectos y en los informes de terminación de proyectos, junto con los informes de misiones de examen de la cartera y otros documentos sobre la calidad de la cartera, incluidos los datos en línea del Banco sobre proyectos aún en ejecución y actividades realizadas. Se evalúa la eficiencia analizando y comparando los desembolsos y la ejecución reales con las expectativas originales, con el promedio del Banco y, cuando corresponde, con entidades externas comparables, como el Banco Mundial. Se procura realizar análisis sustanciales sobre los factores que hayan favorecido o perjudicado la ejecución, vinculando esos factores con decisiones adoptadas en la etapa de diseño del proyecto y con consideraciones políticas, jurídicas, de procedimiento, institucionales y de otro género que afecten al ciclo de los proyectos.

Finalmente, el criterio de evaluación de *eficacia* se refiere a la medida en que se hayan logrado los objetivos de la estrategia y del programa (o se prevea su consecución) a través de las iniciativas elegidas. Este criterio se refiere a los resultados o productos intermedios, en tanto que el de *impacto* se refiere a los resultados a más largo plazo en materia de desarrollo que se procura alcanzar. Para evaluar la eficacia se examina el progreso logrado y los hitos del proceso de consecución de los objetivos específicos del programa y sus componentes clave. Cuando existen, los informes de seguimiento del desempeño de los proyectos y los informes de terminación de proyectos son fuentes de información de fácil acceso para evaluar la eficacia. Examinando la evolución sectorial y, cuando corresponde, la de toda la economía, se examinan también los resultados a nivel de los objetivos y prioridades estratégicos más amplios especificados por el país y por el Banco.

Este informe se divide en cuatro capítulos precedidos por un resumen ejecutivo. En el Capítulo 1 se analiza el contexto de país, realizando el seguimiento de hechos clave ocurridos en la década de los noventa e identificando los principales desafíos para el desarrollo del país. En el Capítulo 2 se examina la programación de país y se evalúa el programa en tanto a los criterios de pertinencia y coherencia. En el Capítulo 3 se examinan características seleccionadas de la entrega y la ejecución del programa y se realiza una evaluación de la eficiencia, la eficacia y los resultados del programa<sup>1</sup>. En el Capítulo 4 se ofrecen recomendaciones para el futuro.

---

<sup>1</sup> La cartera aprobada en los tres últimos años, que corresponde al tercero de tres ciclos de programación de los años noventa, es demasiado reciente como para que pueda ser evaluada desde el punto de vista de su eficacia y sus resultados. Recibe un tratamiento menos amplio que el programa de los ciclos anteriores.

## ***Evaluación del Programa del BID en Honduras, 1990-2000***

### ***Resumen Ejecutivo***

Honduras es el tercer país más pobre del Hemisferio Occidental, seguido únicamente por Haití y Nicaragua. Su ingreso per cápita, en cifras reales, es más bajo que el de hace 20 años. La asistencia externa juega un rol importante en Honduras, acentuándose a partir de 1998 como consecuencia de la devastación ocurrida en el país por el huracán Mitch.

Para Honduras, la década de los ochenta fue un período muy particular que concluyó con una fuerte crisis económica. Los flujos de asistencia externa, en especial los provenientes de los Estados Unidos, habían aumentado a principios de la década como consecuencia del contexto geopolítico prevaleciente por el que el país se convirtió en el teatro de operaciones de los conflictos armados de la contrarrevolución nicaragüense. Esta situación particular incentivó la dependencia de la asistencia y de la deuda, y llevó al país a vivir por encima de sus posibilidades. Al solucionarse los conflictos de la región y disminuirse los flujos de asistencia la situación macroeconómica se tornó insostenible, en presencia de una carga de deuda inmanejable y una situación fiscal muy delicada. El país se vio obligado a acumular atrasos de pagos, lo cual implicó la pérdida del acceso al financiamiento oficial (multilateral y bilateral). Un programa de estabilización y ajuste ayudó a resolver la crisis y recuperar la estabilidad macroeconómica. Mantener la estabilidad sigue siendo uno de los desafíos para el desarrollo del país.

Sin embargo, este desafío y la carga de la deuda no son los únicos problemas que afectan las perspectivas de desarrollo de Honduras. La baja tasa de crecimiento económico real per cápita (la más baja de Centroamérica en los noventa) y la gran volatilidad de ese crecimiento son elementos adicionales que tienen que tomarse en cuenta. La volatilidad del crecimiento se explica por distintos factores, entre ellos: los ciclos electorales, una grave crisis de energía en la primera mitad de los años noventa, la oscilación de los precios de los productos básicos (especialmente el precio del café), y la alta vulnerabilidad ambiental del país. En la década de los noventa, Honduras sufrió dos sequías y dos huracanes que causaron destrucción y pérdidas sustanciales de producción. Además, la economía hondureña (y particularmente su sector más dinámico, la maquila) está estrechamente vinculada con el ciclo económico de los Estados Unidos, lo que puede producir shocks externos adicionales.

Los problemas de desarrollo que experimenta Honduras tienen además una dimensión ligada a la gestión pública. Se han realizado avances en la profundización de la democracia y el fortalecimiento de la gobernabilidad y del estado de derecho a través del traspaso del poder militar al civil. Sin embargo, todavía falta desarrollar con mayor firmeza las normas e instituciones que promueven la confianza y la cooperación. Existen aún problemas de inseguridad judicial, las instituciones de resolución de conflictos y los mecanismos de control ciudadano sobre la gestión pública son relativamente poco desarrollados, y el servicio civil necesita fortalecerse.

En el transcurso de la década de los noventa (período al que se refiere la evaluación del programa del Banco en Honduras) el Banco acompañó al país en los desafíos que enfrentaba la economía hondureña, respaldando los programas de estabilización y ajuste, financiando



un cierto número de operaciones de inversión, poniendo en marcha operaciones de reforma y modernización del Estado, respaldando programas tendientes a mejorar las condiciones sociales y reducir la pobreza, y—tras la devastación provocada por el huracán Mitch—reprogramando su cartera para apoyar la conducción de la nueva agenda de reconstrucción y transformación.

Los principales temas abordados en el primero de tres Ciclos de Programación (1990-93; 12 préstamos) consistieron en apoyar el ajuste estructural, fomentar e incentivar la producción y las exportaciones (principalmente a través de inversiones en infraestructura) y generar inversiones en los sectores sociales. Los temas y objetivos del Segundo Ciclo (1994-97; 8 préstamos) se centraron en desarrollar y reforzar el capital humano (lo que representa la continuación del tema anterior referente al sector social), incrementar la productividad de la inversión en la economía, principalmente a través de un programa de modernización del Estado tendiente a racionalizar y hacer más eficiente ciertos servicios públicos claves, y reducir las restricciones financieras limitantes de la acción gubernamental, ya que la reducción del servicio de la deuda daría lugar al aumento del presupuesto discrecional. Los principales temas del Tercer Ciclo (1998-2001; 17 préstamos aprobados hasta diciembre del año 2000) fueron respaldar el programa de reconstrucción emprendido por el país a consecuencia del huracán Mitch, encuadrar el objetivo de la reducción de la pobreza en ese contexto, y seguir apoyando la agenda de la modernización del Estado.

A lo largo de la década de los noventa los préstamos del Banco fueron acompañados por 135 operaciones de asistencia técnica, 27 operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones y nueve operaciones de la Corporación Interamericana de Inversiones.

La estrategia y los programas del Banco implementados en Honduras se consideran pertinentes para las necesidades del país y consistentes con las prioridades del Banco en materia de desarrollo, definidas en los documentos de reposición de recursos de la institución aprobados por la Asamblea de Gobernadores. Sin embargo, la necesidad de fomentar el crecimiento del ingreso per cápita exige una articulación y complementariedad más clara de los distintos elementos del programa. Con excepción de los grandes préstamos sectoriales aprobados en los primeros dos Ciclos de Programación, suscitados por la necesidad de cubrir grandes déficit de financiamiento y eliminar importantes distorsiones en la economía, el respaldo financiero del Banco ha incluido un gran número de operaciones de menor escala (con una relativa concentración en los sectores sociales y de capital humano) y un número muy grande de actividades de cooperación técnica no documentadas adecuadamente como para permitir una evaluación rigurosa. El número de operaciones (de todo tipo) en ejecución aumentó en forma continua a lo largo de la década, contabilizándose más de cien en la actualidad.

La eficacia de este enfoque relativamente difuso es discutible, y crea dificultades para el Prestatario, particularmente a la luz de problemas de capacidad administrativa en el sector público. Algunos funcionarios del Banco sostienen a diferencia del país: i) que los sectores e instituciones tomados como objetivo no podrían absorber operaciones de mayor escala en el marco de una dotación anual de recursos FOE de alrededor de US\$120 millones a US\$150 millones, y ii) que el Banco, como principal fuente de financiamiento externo, tiene la responsabilidad de hacerse presente en diversos sectores, en el interés de apoyar al país en el

logro de un desarrollo equilibrado. Esto requiere de un análisis más profundo previo al próximo documento de Estrategia del País en el contexto de un marco conceptual centrado en resultados. En principio, parecería conveniente adoptar un enfoque estratégico bien concentrado. Sin embargo, sobre la base del análisis subyacente a la programación del Banco a lo largo de los tres Ciclos que se examinan no pueden determinarse las virtudes de la concentración (o de la dispersión) desde el punto de vista de su eficacia para el desarrollo. Se requeriría de una labor analítica y de un diagnóstico más profundo que el incorporado en los Documentos de País presentados por el Banco.

El programa del Banco se ha venido haciendo cada vez más coherente a lo largo del tiempo desde el punto de vista de la integración de los diferentes instrumentos que están a disposición de la institución, la coordinación con otros donantes y la coherencia entre el programa del Banco y las prioridades del Gobierno. En este último punto es útil distinguir entre la intención del Banco, las medidas y políticas perseguidas, y las distintas operaciones aprobadas. A lo largo de la década parece haber existido coherencia en cuanto a la intención, en el sentido de que las prioridades identificadas por el Banco para cada Ciclo de Programación coincidieron con las prioridades gubernamentales. Sin embargo, a nivel de políticas y operaciones individuales los resultados fueron dispares. En especial, los préstamos en apoyo de medidas de políticas, especialmente los aprobados a inicios de los noventa, se vieron afectados por problemas de pertenencia por el lado del Prestatario, en parte debido a condicionalidades complejas que ante un entorno político y condiciones socioeconómicas muy particulares dificultaron su aplicación.

La ejecución del programa tropezó con dificultades en Honduras. Muchos de los proyectos llevaron un tiempo mayor del originalmente estimado en los documentos de préstamo. Algunos proyectos o tramos se cancelaron porque habían dejado de ser pertinentes o porque las condiciones propias del país así lo obligaron. La lenta ejecución obedeció a: demoras en el proceso de aprobación y ratificación legislativa de los contratos de préstamo, lentitud de los procesos de adquisiciones, fallas institucionales en las unidades ejecutoras, falta de financiamiento de contrapartida e inversiones complementarias en un contexto de restricciones fiscales, y atrasos en la transferencia de fondos externos del Ministerio de Hacienda a las entidades ejecutoras. En el caso de los préstamos en apoyo de reformas de políticas, la capacidad o voluntad del Gobierno de observar los requisitos de condicionalidades era un tema recurrente, en especial en los casos en que el Poder Legislativo debía sancionar las leyes habilitantes.

La ejecución se vió también afectada por factores sujetos al control del Banco. Desde la perspectiva del Prestatario se registraron problemas de diseño de proyectos que tendieron a manifestarse más tarde como dificultades de ejecución, un inadecuado respaldo técnico en relación con la complejidad de muchas de las operaciones, procedimientos internos del Banco caracterizados como burocráticos o lentos por los interesados en Honduras, y el elevado número de operaciones que constituyen el programa del Banco.

La evidencia con respecto a la efectividad del programa del Banco en Honduras (es decir la medida en que los objetivos del Banco han sido o serán alcanzados) es la siguiente:

- Junto con otros donantes, el Banco respaldó al Gobierno cuando éste implementó reformas “de primera generación” de gran envergadura referentes a la gestión macroeconómica y al comienzo del proceso de apertura de la economía. Las mismas fueron exitosas en varios aspectos: se logró el ajuste fiscal, se redujo la inflación, y se aumentaron y diversificaron las exportaciones pese a la continua tendencia al aumento del valor real de la moneda. El alivio de la deuda y el aumento de las exportaciones aligeraron considerablemente la carga del servicio de la deuda. No obstante, la tasa de crecimiento de las exportaciones fue inferior a la del crecimiento del PIB, lo que muestra que la economía hondureña no está sustentada en las exportaciones, sino en la asistencia externa y recientemente las remesas. El ingreso per cápita apenas aumentó.
- Las reformas de primera generación no han ido muy lejos en el enfrentamiento de los desafíos institucionales de largo plazo, inclusive la gobernabilidad y la gestión pública. Esas dificultades se convirtieron en un importante foco de interés para el Banco a mediados de la década de los noventa. Los resultados logrados hasta la fecha en esta esfera son provisionales y van a la zaga de los logros alcanzados por Honduras en cuanto a modernización y diversificación de segmentos seleccionados de su economía.
- Al mismo tiempo, cabe señalar algunos logros significativos en los sectores sociales en que el Banco cumplió un papel importante. Algunos indicadores sociales y cifras de necesidades básicas mejoraron durante la década y es probable que estas mejoras puedan atribuirse colectivamente a programas respaldados por el Banco, como el FHIS y el PRAF, y al respaldo sustancial de otros donantes, incluidos ONG, para programas de atención de necesidades básicas en diferentes partes del país.
- En materia de reconstrucción de emergencia, el Banco brindó un decisivo respaldo al Gobierno a los efectos de la creación de un marco de reconstrucción y transformación. Orientó el proceso de movilización de recursos y coordinación de la actividad de los donantes, reprogramó parte de su cartera y preparó una serie de nuevas operaciones, el trámite de algunas de las cuales ha avanzado ágilmente, en tanto que la ejecución de otras ha sido un tanto más lenta. El rápido avance de la labor de la reconstrucción no ha encontrado un acompañamiento similar en los esfuerzos orientados al logro de las metas por alcanzar un crecimiento sostenible y una mejor gestión pública.

El impacto global de once años de cooperación con Honduras (1990-2000) no ha sido uniforme. Tres consideraciones merecen destacarse. En primer lugar, se detectan resultados muy positivos en áreas en que el Banco se ha mostrado activo, pero los mismos tienen que compararse con la escala de los desafíos aún existentes. (Por ejemplo, se ha logrado muy poco en combatir las causas de inestabilidad y vulnerabilidad en los años noventa, pese a su decisiva importancia para el desarrollo del país.) En segundo lugar, la década de los noventa fue un decenio de perturbaciones para Honduras, lo que suscitó dificultades de ejecución, no sólo debido a fallas institucionales, sino también a la necesidad de adoptar medidas circunstanciales para administrar las crisis. En tercer lugar, el Banco observó limitaciones de programación, diseño y ejecución de proyectos. Se puede afirmar que los resultados obtenidos son heterogéneos. Las recomendaciones siguientes están destinadas a acelerar el proceso de logro de resultados:

1. *Enfoque y selectividad.* Es necesario que el Banco y el país se ocupen en mayor medida del problema del enfoque y la selectividad. Para el próximo documento de Estrategia del País deberán aclararse las virtudes relativas de una concentración o de un enfoque más difuso en cuanto al proceso de programación se refiere—debiéndose para ello incluir: i) un enunciado de propósitos del Banco que comprenda selecciones estratégicas basadas en un diagnóstico detallado de desafíos para el desarrollo del país; ii) un conjunto de objetivos específicos y evaluables; iii) una estrategia de consecución de esos objetivos basada en un análisis de cursos de acción alternativos, y iv) un marco de resultados, es decir, de indicadores en relación con los cuales podrán evaluarse las actividades del Banco y la evolución de la situación sobre el terreno.
2. *Crecimiento económico.* Las medidas de intervención del Banco deben hacer gravitar suficientemente el crecimiento económico (y de hecho, con el tiempo, la necesidad de reducir la dependencia de la ayuda) en el contexto de la estrategia de reducción de la pobreza de Honduras. Los programas de reducción de la pobreza no son sostenibles a largo plazo a falta de crecimiento económico. En los últimos años fue posible mantener la reducción de la pobreza mediante compensación social porque ésta se financió en gran parte con asistencia externa. El balance adecuado entre la inversión en capital humano e inversiones más directamente productivas debería ser examinado en el próximo documento de Estrategia del País, en el contexto de una revisión de las prioridades en materia de desarrollo que orientan la labor del país y del Banco.
3. *Continuidad de la política económica.* La necesidad de atender las emergencias de los años noventa ha interferido con la necesidad de enfrentar en forma continua los desafíos claves a más largo plazo para el desarrollo. El Banco debe enfatizar la importancia de la continuidad. Esto implica, entre otros aspectos, que la institución debe examinar con mayor detenimiento qué papel puede cumplir como fuente de asistencia para Honduras a los efectos de dar mayor impulso a las medidas que mitiguen las causas de la vulnerabilidad y la inestabilidad que el país pueda controlar.
4. *Ejecución.* Aprovechando pasados esfuerzos, el Banco y el país deben seguir examinando las alternativas disponibles para acelerar modalidades sostenibles de ejecución. Además, en un plano diferente, debe revisarse el papel de las unidades de ejecución de proyectos en una amplia estrategia de creación de capacidad. La creación de capacidad no debe concebirse como un subproducto de las unidades de ejecución de proyectos, sino que requiere un enfoque estratégico más general.
5. *Resultados.* Como surge de la primera recomendación, el Banco debería pasar de una modalidad de programación y gestión de la cartera orientada por insumos a una modalidad orientada por resultados. Para el próximo documento de Estrategia del País, esto implica que los objetivos y las prioridades no deben solamente enunciarse en relación con el apoyo que ha de emanar del Banco, sino de los productos y resultados que se desean suscitar a lo largo del tiempo.

## ***I. Contexto de País y Dificultades para el Desarrollo***

- 1.1 En este capítulo se procura ofrecer un panorama general del contexto de país y las tendencias recientes en Honduras, a los efectos de identificar dificultades clave para el desarrollo. A fin de comprender la situación de Honduras en los años noventa es necesario hacer referencia a lo ocurrido en el decenio anterior, período en que el país se convirtió en una economía y sociedad en crisis. La década de los ochenta fue un periodo de guerras civiles en países vecinos, lo que impactó considerablemente sobre Honduras, país sometido entonces a una dictadura militar y a crecientes perturbaciones políticas y sociales. En la esfera económica revistió importancia el papel y los efectos de las corrientes de asistencia externa: la afluencia de financiamiento (especialmente de los Estados Unidos) aumentó a principios de la década de los ochenta, período en que Honduras fue teatro de operaciones contra la vecina Nicaragua. Esto creó dependencia de la asistencia y de la deuda, así como una situación macroeconómica insostenible una vez que las corrientes comenzaron a reducirse, en la misma década, al surgir un nuevo contexto político. Al alborear la década de los noventa, el país experimentó dificultades económicas, que requirieron, como en efecto sucedió, medidas de estabilización y la iniciación de un largo proceso de reforma estructural.
- 1.2 Entre los objetivos de la reforma figuraron la desmilitarización, la transformación del país en pos de un régimen democrático y cambios económicos e institucionales destinados a modernizar y racionalizar el papel del sector público, aumentar la eficiencia y productividad de la economía y hacer frente al problema de la desigualdad social y la aguda pobreza. Hubo también logros significativos e importantes retrocesos, como se verá en el presente informe: el país se unió tardíamente al proceso de reforma que se vivía en el contexto latinoamericano y no ha experimentado aún el crecimiento que se esperaba de las reformas que tan imperiosamente necesita<sup>2</sup>; y el país sigue estando afectado por perturbaciones económicas y ambientales, de las cuales el huracán Mitch de 1998 fue apenas el más conspicuo. Por esas y otras razones, Honduras sigue ocupando el tercer lugar entre los países más pobres del Hemisferio occidental. En cifras reales, su renta per cápita fue inferior en 2000 que en 1980. El PIB per cápita inclusive se redujo en los años noventa y lentamente se deslizó a un nivel próximo a las cifras alcanzadas en los años noventa<sup>3</sup>. El Gráfico 1.1 muestra modalidades de crecimiento del PIB per cápita para América Central en las dos últimas décadas. Ellos indican que los cambios fueron más tenues en Honduras

---

<sup>2</sup> BID. *América Latina tras una década de reformas. Progreso Económico Social en América Latina*. Informe de 1997.

<sup>3</sup> Según datos del Banco Mundial y el FMI, el PIB per cápita de 2000 fue de 1.090 lempiras y el de 1980 de 1.139 lempiras a precios constantes de 1978. El PIB per cápita, en dólares estadounidenses corrientes, fue de US\$760 en 1999. La tasa media anual de crecimiento del PIB per cápita a precios constantes fue del -0.7% en los años ochenta y del 0.33% a lo largo de los años noventa. Los datos de la Encuesta Permanente Multipropósito de Hogares de Honduras indican que esas estadísticas oficiales pueden arrojar datos del PIB per cápita un tanto inferiores a los reales.

que en otras partes de la región en ambos sentidos: Honduras experimentó un crecimiento económico menos negativo que el de sus vecinos en los años ochenta, pero en la década siguiente mostró menos dinamismo que sus vecinos.

- 1.3 El crecimiento del PIB de Honduras en los años noventa fue bajo, pese a que los coeficientes de inversiones fueron relativamente elevados (comprendidos en la gama del 25% al 30% del PIB<sup>4</sup>), el ahorro interno fue relativamente alto (superó el 25% del PIB) y se registraron grandes infusiones de capital extranjero en forma de donaciones y préstamos oficiales (el promedio superó el 10% del PIB en la década de los noventa), así como inversiones extranjeras directas (cuyo promedio superó los US\$200 millones, o sea entre un 3% y un 4% del PIB en los tres últimos años). Esto se explica en parte por la inestabilidad: en tanto que la tasa media de crecimiento del PIB de la década fue del 3,2% en siete de esos diez años, el PIB inclusive aumentó mucho más rápidamente. Si no se hubieran experimentado las dificultades experimentadas en 1994 y 1999, en que se redujo el PIB, la tasa media anual de crecimiento económico habría superado el 4%. No obstante, al margen de esas características estadísticas, se menciona la ineficiencia y la corrupción como factores que contribuyen en forma eficaz a desacelerar el crecimiento del país a pesar de que el ahorro, la inversión y la asistencia alcanzaron altos niveles.
- 1.4 Según un estudio reciente del FMI, en que se comparan los resultados alcanzados por Honduras en materia de crecimiento económico con los de otros 17 países latinoamericanos entre 1970 y 1997, gran parte de la insuficiencia del crecimiento económico del país obedece a fallas institucionales, niveles insuficientes de capital humano, baja productividad de la inversión e inadecuada infraestructura física<sup>5</sup>. Aplicando un método de contabilidad del crecimiento económico, en el estudio se llegó a la conclusión de que la política económica y variables vinculadas con la eficiencia<sup>6</sup>, las perturbaciones exógenas y la incertidumbre política suscitaron un impacto menos negativo sobre el crecimiento económico de Honduras que sobre el de los países tomados como referencia, en tanto que los déficit educativos y sanitarios inhibieron en mayor medida el crecimiento económico de Honduras que el de otros países.
- 1.5 Si bien esos últimos factores figuran, probablemente, entre los obstáculos fundamentales a un crecimiento a largo plazo del país de que se trata, en la última década, aproximadamente, influyeron también otros factores. Como surge del Gráfico 1.2, la actividad económica se ha mostrado muy inestable; los ciclos de crecimiento económico han sido notablemente paralelos a los electorales. En Honduras se habla de ese fenómeno como *el eterno comenzar*: la tendencia de los gobiernos salientes a gastar en exceso para captar la simpatía de los votantes, imponiendo al nuevo gobierno la tarea abrumadora de tratar de corregir el rumbo, descartar políticas y programas vinculados con el régimen anterior (ahora desacreditado) y comenzar todo de nuevo. Al margen de los cambios de la actividad económica inducidos por la variación de la política y los programas económicos

---

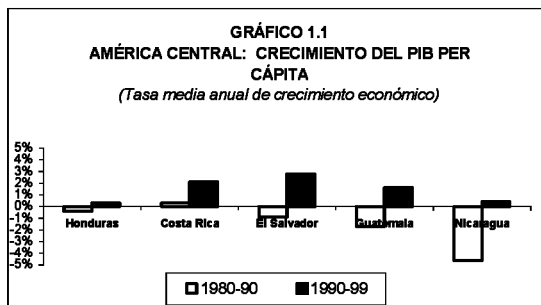
<sup>4</sup> Datos del Banco Central.

<sup>5</sup> Fondo Monetario Internacional. *Honduras's Growth Performance During 1970-97*. Instituto del FMI. Washington DC. 1999.

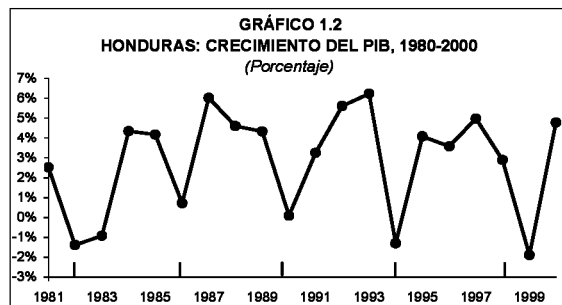
<sup>6</sup> La inflación, el déficit fiscal, el tipo de cambio real son ejemplos de variables de ese género.

internos, Honduras es sumamente vulnerable a perturbaciones exógenas, trátase de desastres naturales o económicos. En el curso de los años noventa el país sufrió ambos tipos de calamidades: el huracán Gert seguido por la sequía en 1993/1994, el huracán Mitch a fin de 1998, y más recientemente las secuelas del deterioro de la relación de intercambio y la desaceleración de la economía estadounidense, a la que está estrechamente vinculado el sector más dinámico de la economía hondureña (la maquila).

- 1.6 La estructura de la demanda y la oferta agregada sufrieron considerables transformaciones en los años noventa. En la esfera de la oferta, como surge del Cuadro 1.3, las características sobresalientes son considerables aumentos por encima de la tendencia en las esferas de “servicios financieros y conexos” y “electricidad, gas y agua”, modestos incrementos en “manufacturas” y “comercio”, una trayectoria un tanto errática en la actividad de “construcción” y un desempeño variable y por debajo de la tendencia en “agricultura”, marcado por un retroceso provocado por el huracán Mitch.



Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000-2001*.



Fuente: FMI, Banco Mundial (precios constantes de 1978; las líneas verticales indican cambios de gobierno).

- 1.7 El Gráfico 1.4 permite seguir la evolución de la demanda agregada por tipos de gastos. Vale la pena señalar varias tendencias: la contracción, inducida por la política económica, del gasto de consumo público hasta fines de la década, en que la elección de 1997 y más tarde la devastación provocada por el huracán Mitch dieron marcha atrás a la tendencia; una considerable disminución de la inversión pública en relación con su máximo de 1993, hasta 1998, en que como secuela del huracán Mitch la tendencia también cambió de signo; el notable crecimiento de la inversión privada y, finalmente, el hecho de que la exportación no pudo mantenerse al mismo nivel que la importación, o siquiera mantener el mismo ritmo que el crecimiento global del PIB. No resulta totalmente claro a qué se deben las altas tasas de inversión privada frente a un crecimiento económico átono e inestable y una escasa productividad de la inversión, pero en la medida en que los desembolsos de las inversiones guardan relación principalmente con la demanda externa (por ejemplo la maquila y otras empresas de exportación), la escasa demanda interna no tiene por qué ser un disuasivo. En cuanto a productividad, la escasa productividad de la inversión agregada no impide una alta rentabilidad de la inversión privada, especialmente en el contexto de una economía dualista, con bolsones de modernidad en medio de un contexto por lo demás arcaico. Además los interlocutores de OVE en Honduras señalaron que cierta actividad de inversión

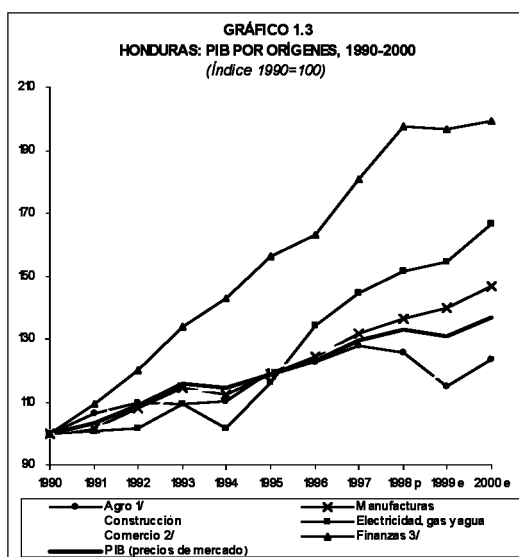
puede estar vinculada con lavado de dinero, contexto en que la rentabilidad real de la inversión misma es un factor secundario.

- 1.8 La persistencia de grandes déficit comerciales, pese a un concertado programa de promoción de exportaciones en los años noventa, causa grave preocupación, pese a que en relación con el PIB esos déficit se han reducido pronunciadamente, pasando de más del 10% a principios de la década de los noventa hasta un nivel comprendido entre 3% y 3,5% en los últimos años. De hecho, todo el cuadro macroeconómico ha mejorado considerablemente desde fines de la década de los ochenta, en que la economía vaciló bajo el peso de una enorme acumulación de deuda cuyo servicio ya no era factible. Los déficit del sector público no financiero, por ejemplo, se sitúan ahora en la gama del 3,5% al 4% del PIB, en contraposición con un nivel comprendido entre el 7% y el 10% en los primeros años de la década de los noventa, y la inflación bajó de alrededor del 25% al 30% a mediados de la década de los noventa a alrededor del 10% en la actualidad. No obstante, estas mejoras no bastan para que la situación sea sostenible a largo plazo. La acumulación de deudas ha permitido hasta ahora que Honduras cerrara los diferenciales de la deuda y de la balanza de pagos, pero la deuda ha venido aumentando a un rápido ritmo en relación con el PIB. Por otra parte, el alivio de la deuda (y cierto aumento de la exportación) evidentemente han aliviado la carga del servicio de esa deuda: la relación entre el servicio de la deuda y la exportación pasó del 26% en 1992 a un nivel comprendido entre un 6% y un 8% en la actualidad.
- 1.9 En el futuro, el país tendrá que encontrar la manera de generar por sí mismo, en lugar de recibir en préstamo, divisas para financiar la importación y el servicio de la deuda. En forma más general, tendrá que encontrar mecanismos para absorber en forma productiva una fuerza de trabajo escasamente calificada y en rápido crecimiento (3,8% por año). A este respecto parecería justificarse la puesta en marcha de un programa concertado de sostenimiento de la actividad de la construcción más allá del programa inmediato de reconstrucción posterior al huracán Mitch, actividad que se realiza con gran intensidad de trabajo no calificado pero no con gran intensidad de importaciones, y que serviría para reducir el déficit de la infraestructura y mitigar la vulnerabilidad del país frente a desastres naturales. Cabe señalar, como mínimo, que si no se encuentra la manera de dar empleo a la mano de obra dentro del país, Honduras no tendrá otra alternativa que vender sus servicios laborales al exterior. Ese proceso ya se ha iniciado, a razón de unos US\$500 millones por año; las remesas ya constituyen la segunda en magnitud de las fuentes de ingresos de divisas, después de la maquila.
- 1.10 El país necesita un crecimiento económico acelerado, sólido y sostenido, para hacer frente a la pobreza arraigada a través de la creación de empleo y la acumulación del capital humano. Se ha logrado cierto progreso en la esfera de la pobreza en los años noventa: según el documento de estrategia de lucha contra la pobreza del Gobierno de Honduras, la proporción de los hogares con ingresos inferiores a la línea de la pobreza bajó de 75% en 1991 a alrededor de 66% en la actualidad, y la pobreza de necesidades básicas se redujo de 82% a 74% en el mismo periodo. No obstante, la mitad de la población sigue viviendo en la extrema pobreza; gran parte de la cual se registra en el medio rural. Evidentemente, la tarea que se enfrenta es de proporciones intimidatorias y las modalidades cíclicas de crecimiento económico como las que el país ha experimentado en las décadas recientes no resolverá el



problema, ya que los pobres tienden a beneficiarse menos que otros sectores de la fase de auge del ciclo económico<sup>7</sup> y a sufrir en mucho mayor medida que otros grupos sociales los efectos de la fase descendente. Se requiere una dirección firme que garantice una continua política virtuosa.

- 1.11 Esto nos lleva al tema de la adecuada gestión pública. Si bien Honduras ha gozado tradicionalmente de una existencia más pacífica que sus vecinos inmediatos, y no se ha visto afectada por traumatismos y perturbaciones civiles tan graves como las que afectaron a sus vecinos en los años ochenta, tuvo que sufrir las consecuencias de los conflictos circundantes, al mismo tiempo que proseguía su propio y arduo camino hacia el gobierno democrático y la redefinición del papel de las Fuerzas Armadas en política y en economía. La transición democrática de Honduras se ha visto afectada por falta de capital social –es decir, el conjunto de normas e instituciones que promueven confianza y cooperación mutuas y rigen la manera en que se procura alcanzar los objetivos públicos– y por la escasa capacidad del sistema político de suscitar consenso entre facciones y grupos de intereses cada vez más contrapuestos. Las instituciones públicas y el servicio civil son extremadamente inadecuados; los mecanismos e instituciones de resolución de conflictos son embrionarios, la supervisión ciudadana de la política pública y la gestión pública prácticamente no existen, y la inseguridad judicial es menos la excepción que la regla (Gráfico 1.5). Todo esto tiene que cambiar para que Honduras se convierta en un país moderno y más próspero.



Fuente: Banco Central de Honduras.

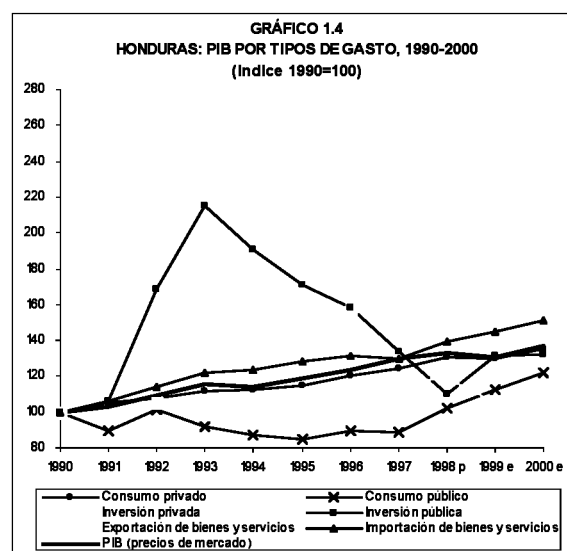
p Datos preliminares.

e Estimaciones.

1/ El sector agrario comprende también forestación, caza y pesca.

2/ El sector comercial comprende también restaurantes y hoteles.

3/ El sector financiero comprende también instituciones financieras, compañías de seguros, compañías inmobiliarias y servicios a empresas.



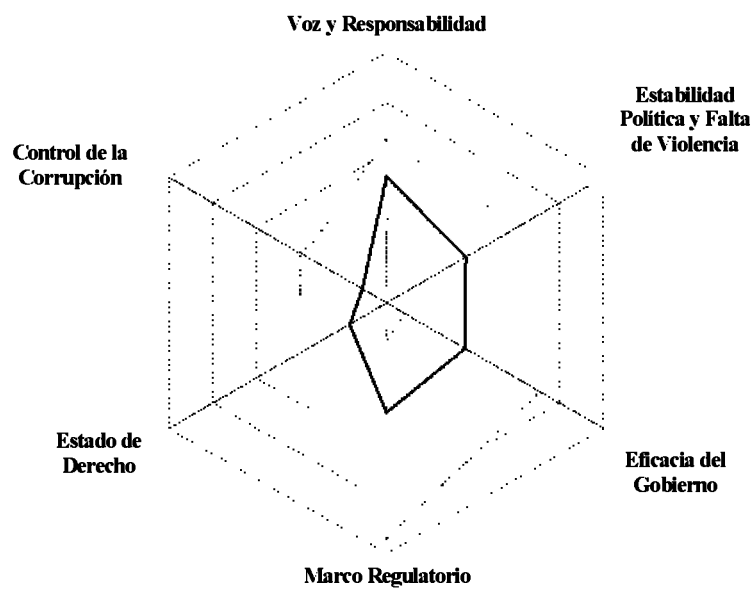
Fuente: Banco Central de Honduras.

p Datos preliminares.

e Estimaciones.

<sup>7</sup> En el Documento de estrategia de lucha contra la pobreza se hace hincapié en que el crecimiento económico tiene muy escasa elasticidad en cuanto a reducción de la pobreza en Honduras.

**GRÁFICO 1.5**  
**HONDURAS: INDICADORES DE GESTIÓN PÚBLICA\***



*Fuente:* Conjunto de datos de indicadores combinados de la gestión pública, Instituto del Banco Mundial.

\*Valores más altos implican mejores puntajes en cuanto a gestión pública. El contorno de los indicadores básicos (línea gruesa) está enmarcado por una línea exterior e interior que define la gama sombreada, describiendo el intervalo de confianza del 90% para el puntaje relativo del país en relación con cada indicador.

## ***II. Trazado del Rumbo***

- 2.1 En el período que se examina, el programa del Banco en Honduras pasó por tres ciclos, que corresponden aproximadamente a tres períodos de gobierno: los de Callejas (1990-1993); Reina (1994-1997); y Flores (1998-2001). El objetivo de este capítulo consiste en pasar revista a esos ciclos, examinando de ese modo la pertinencia y coherencia de la estrategia y del programa del Banco. Comenzamos por establecer el contexto en que se produjo la programación en cada período, y examinamos el programa operativo aprobado en el mismo. Luego examinamos las dimensiones evaluativas de pertinencia y coherencia.

### **A. Primer ciclo de programación: 1990-1994**

- 2.2 El primer ciclo de programación de la década tuvo lugar cuando Honduras estaba en medio de una grave crisis de pagos externos. A lo largo de toda la década de los ochenta los resultados económicos del país habían sido insatisfactorios, poniendo de manifiesto el estancamiento de la producción, una continua disminución de la renta per cápita; elevado desempleo; cuantiosos y persistentes desequilibrios de balanza de pagos y fiscales, y presiones inflacionarias persistentes y considerables, aunque reprimidas. Las considerables corrientes de crédito externo, así como las transferencias y donaciones oficiales (especialmente de la USAID) que recibió Honduras para respaldar su balanza de pagos y financiar sus inversiones públicas no bastaron para llenar el vacío de financiamiento, por lo cual siguieron acumulándose atrasos en materia de servicio de la deuda. Llegado 1989, los atrasos externos, inclusive frente a acreedores multilaterales, ascendieron a alrededor de US\$700 millones. Frustrada ante el hecho de que el Gobierno de Ascona no logró hacer frente a esos problemas en un año electoral, en 1989 la comunidad internacional decidió dejar de otorgar financiamiento al país: el FMI canceló su programa de derecho de giro, el Banco Mundial suspendió el desembolso del segundo tramo de su préstamo para ajuste estructural (SAL) I, y la USAID dejó de conceder asistencia económica.
- 2.3 El gobierno entrante –el de Callejas– puso en marcha un programa económico general destinado, en lo inmediato, a restablecer la estabilidad macroeconómica y lograr que el país recuperara el acceso al respaldo financiero externo y, a mediano plazo, a reforzar las perspectivas de crecimiento y mejorar la situación de la balanza de pagos en el contexto de una economía más libre y competitiva, con menos distorsiones inducidas por la política económica, menor presencia del Estado y un papel más destacado para el sector privado. En el plazo de tres meses comenzó a aplicarse un amplio conjunto de medidas de estabilización y ajuste estructural, incluida una devaluación del 50% de la lempira y el establecimiento de un régimen de vínculo cambiario, incrementos de impuestos y planes de mejoramiento de la administración tributaria; controles al gasto público discrecional y reducción del número de funcionarios públicos; mecanismos de eliminación paulatina de los subsidios recibidos por el sector privado y liberalización de las tasas de interés; un programa de reducción de barreras arancelarias y no arancelarias y la disminución paulatina de los impuestos a la exportación, para reducir el sesgo contrario a la misma; eliminación de varios mecanismos de respaldo y control de precios, así como planes de enajenación de empresas públicas. Alentada por las reformas, a mitad de año la comunidad internacional se movilizó rápidamente para restablecer el acceso de Honduras al

financiamiento externo; con la ayuda de financiamiento de empalme de donantes bilaterales se eliminaron atrasos multilaterales, se celebró un nuevo acuerdo de derecho de giro del FMI, se entablaron negociaciones para la reprogramación de créditos con el Club de París y bancos comerciales, y los bancos multilaterales reanudaron los desembolsos y se mostraron dispuestos a reiniciar el otorgamiento de préstamos. Fue en este contexto que tuvo lugar el primer ciclo de programación de país del BID, en los años noventa.

- 2.4 En el *Estudio de Programación de País (CPP-90)*, dado a conocer en diciembre de 1990, se identificaron seis graves problemas que era necesario enfrentar: i) distorsiones de política macroeconómica y sectorial que constituyen disuasivos a la inversión y la exportación; ii) excesivas medidas de intervención pública que implican una regulación demasiado severa de la economía y dan lugar a gastos y déficit insostenibles en el sector público; iii) altos niveles de deuda pública y externa con inadecuada capacidad de generación de ingresos y divisas; iv) bajos niveles de productividad y creación de empleo; v) falta de personal calificado, y vi) el hecho de que los sectores de más bajos ingresos se vieron afectados gravemente por el estancamiento económico y el proceso de ajuste estructural. Sobre la base de esas evaluaciones, basada a su vez en un estudio mucho más amplio –*Honduras Economic and Social Report 1990*– se propusieron tres orientaciones estratégicas para la actividad del Banco durante el ciclo de programación: i) respaldo para los programas de ajuste estructural, de modo de establecer un adecuado marco macroeconómico que suscitar actividades de inversión públicas y privadas; ii) respaldo para la expansión de la producción y la exportación en los sectores agrario e industrial a través de una mejor infraestructura y mejores servicios de apoyo, y iii) respaldo para actividades del sector social. Este enfoque estrecho estratégico es, sin embargo, un tanto engañoso, ya que las directrices correspondientes a cada rubro fueron en realidad muy amplias.
- 2.5 Conforme a las necesidades financieras anuales netas, estimadas de alrededor de US\$150 millones para el período 1990-1992 (derivadas de consultas con el FMI y el Banco Mundial), se propusieron dos préstamos de rápido desembolso, en los sectores de la electricidad y el agua (US\$105 millones y US\$60 millones, respectivamente), en conjunción con el préstamo SAL II del Banco Mundial y operaciones para el sector de la energía de esa institución; ambas tuvieron derivaciones (Agricultura II, US\$50 millones, en 1992, y Préstamo Híbrido para Energía II, US\$34,8 millones, en 1994) orientadas tanto por el propósito de consolidar las reformas sectoriales como por la necesidad de cubrir déficit de financiamiento externo (incluidas obligaciones frente a instituciones financieras internacionales) en esos años. En el período 1990-1992, también se aprobaron préstamos para Desarrollo Municipal (US\$49,5 millones, 1990), una importante operación de Mantenimiento y Rehabilitación de Caminos (US\$110 millones, 1991), un Programa Global de Crédito Multisectorial (US\$60 millones, 1992), y el Fondo de Inversión Social (US\$31,5 millones, 1992). En contraste con esa considerable actividad, que condujo a la aprobación de préstamos por un monto sin precedentes –US\$466 millones– en 1990-1992, en 1993-1994, aparte del Préstamo Híbrido para Energía II arriba señalado, sólo se aprobaron tres operaciones relativamente pequeñas: dos programas de Protección Ambiental (El Cajón, por US\$20,4 millones, en 1993, e Islas Bahía, por US\$19,1 millones, en 1994) y un préstamo para preinversiones (US\$8 millones, en 1993), lo que hace un total de US\$83,7 millones.

- 2.6 En varias misiones de programación realizadas entre 1991 y 1993, el Banco propuso varias operaciones adicionales: un préstamo para inversiones sectoriales, un préstamo para el ajuste de sectores sociales y un programa de inversiones agrarias, por un total de alrededor de US\$100 millones, pero esas operaciones no se realizaron, en gran medida porque el Gobierno de Honduras sostuvo que no resultaba políticamente factible, en ese momento, la realización de las reformas jurídicas e institucionales adicionales que requeriría la condicionalidad conexa.
- 2.7 En conjunto, en el período 1990-1993 se aprobaron 18 préstamos (correspondientes a 12 proyectos diferentes), por un monto de US\$549,7 millones. Esta cantidad es casi 10 veces mayor que la propuesta en el primer período de programación anterior (a saber, US\$57,9 millones para 1986-1989), lo que representa un logro sumamente notable. Además, Honduras obtuvo 37 operaciones de CT por un total de US\$7,5 millones y financiamiento para siete pequeños proyectos por la suma de US\$3,25 millones. En este período la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) también respaldó al sector privado hondureño a través de tres operaciones por un total de US\$11,9 millones. El programa operativo del Grupo del BID en respaldo de la estrategia del Banco para Honduras en el ciclo de programación 1990-1994 se resume en el Cuadro 2.1.

**CUADRO 2.1**  
**HONDURAS: PROGRAMA OPERATIVO DEL GRUPO DEL BID, 1990-1994**

HONDURAS. PROGRAMA OPERATIVO DEL GRUPO DEL BID, 1990-1994						
NÚMERO DEL PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO	FECHA DE APROBACIÓN	Monto original aprobado			
			AJUSTE ESTRUCTURAL	EXPANSIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LA EXPORTACIÓN	SECTORES SOCIALES	OTROS
I. PRESTAMOS (Millones de US\$)						
HO0082	PROGRAMA SECTORIAL AGRÍCOLA	06-Dic-90	60.0			
HO0044	PROGRAMA HÍBRIDO DEL SECTOR DE ENERGÍA	13-Nov-91	55.0	50.0		
HO0027	PROGRAMA SECTORIAL AGRÍCOLA II	18-Dic-92	50.0			
HO0099	CTR FORTALECIMIENTO SISTEMA ADUANERO	21-Ene-93	1.4			
HO0112	PROGRAMA HÍBRIDO ENERGÍA-TRAMO ADICIONAL	07-Dic-94	20.0	14.8		
HO0040	REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA RED VIAL	18-Dic-91		110.0		
HO0034	PROG. GLOBAL CRÉDITO MULTISECTORIAL	02-Dic-92		60.0		
HO0039	PROG. DES. MUNICIP. C. DE SAN PEDRO SULA	12-Dic-90			49.5	
HO0051	FONDO HONDUREÑO DE INVERSIÓN SOCIAL	29-Jul-92			31.5	
HO0050	PROGRAMA DE PREINVERSIÓN	8-Sep-93				8.0
HO0035	MANEJO AMBIENTAL CUENCA DE "EL CAJÓN"	24-Nov-93				20.4
HO0028	ORDENAMIENTO AMBIENTAL ISLAS DE LA BAHIA	14-Dic-94				19.1
TOTAL PRESTAMOS		12	\$549.7	\$234.8	\$81.0	\$47.5
(% del Total)			(100%)	(34%)	(43%)	(15%)
II. COOPERACIONES TÉCNICAS (Miles de US\$)						
TC9001158	FORT. INST. POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA	14-Feb-90	313.0			
TC9004178	ASESORÍA PARA NEGOCIACIÓN DEUDA EXTERNA	12-Jun-90	3.5			
TC9007073	PROGRAMA SECTORIAL AGRÍCOLA (HO-0082)	19-Nov-90	150.0			
TC9008021	PRÉSTAMO SECTORIAL AGRÍCOLA II	29-Nov-90	150.0			
TC9109085	MARCO REGULATORIO SUBSECTOR ELÉCTRICO	23-Sep-91	30.0			
TC9205205	PPF: APOYO A LA UNIDAD PLANEAMIENTO AGRÍCOLA	03-Ago-92	150.0			
TC9203093	FORTALEC. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	17-Mar-93	1,150.0			
TC9402455	MODERNIZACIÓN SECTOR JUSTICIA	10-May-94	26.0			
TC9405136	ASESORÍA A SECPLAN	15-Jun-94	30.0			
TC9411050	APOYO A DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS	14-Oct-94	12.0			
TC9409310	PROGRAMA HÍBRIDO SECTOR ENERGÍA	07-Dic-94	2,000.0			
TC9003146	PPF: PROGRAMA SECTORIAL ENERGÍA	9-May-90		16.5		
TC9005473	EMPRESAS PRODUCTIVAS COMUNITARIAS	31-Ago-90		14.0		
TC9008055	APOYO MICROEMPRESARIAS RURALES	24-Ene-91		18.0		
TC9006471	PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE CACAO	29-Jul-91		120.0		
TC9005423	FORT. INSTITUCIONAL DE CADERH	29-Jul-91		120.0		
TC9110149	MCD A FEDECOCH, INHBIER Y AHH	17-Sep-91		28.0		
TC9202467	APOYO A COHDEFOR	22-Abr-92		30.0		
TC9202483	PREPARACIÓN CRÉDITO MULTISECTORIAL	22-Abr-92		24.6		
TC9203358	SUBASTA DE RECURSOS	13-May-92		14.0		
TC9105116	APOYO A ODEF	22-Jul-92		146.0		
TC9105108	APOYO A FUNHDEMU	22-Jul-92		128.0		
TC9302126	PREPARACIÓN PAQUETE PEQUEÑOS PROYECTOS	5-Mar-93		30.0		
TC9003047	APOYO A INHBIER	7-Sep-93		120.0		
TC9105132	APOYO A HERMANDAD DE HONDURAS AHDH	7-Sep-93		120.0		
TC9105124	APOYO A FEDECOH	7-Sep-93		120.0		
TC9207300	APOYO A FINCA	7-Sep-93		130.0		
TC9404112	DIAGNÓSTICO MERCADO LABORAL/ENTRENAMIENTO	29-Jun-94		30.0		
TC9004269	DESARROLLO DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	01-Ago-90			16.0	
TC9007487	REHAB. E INTEG. MINUSVÁLIDO	29-Nov-90			13.0	
TC9306194	PROGRAMA GESTIÓN DE SERVICIOS SALUD	3-Jun-93			35.0	
TC9403148	AYUDA PROGRAMA LUCHA CONTRA EL SIDA	10-May-94			30.0	
TC9403122	APOYO AL PROGRAMA LUCHA CONTRA EL SIDA	26-Oct-94			1,800.0	
TC9006108	MANEJO DE CUENCAS PRIORITARIAS	16-Oct-90				5.0
TC9109118	PROGRAMA NACIONAL DE CUENCAS	10-Oct-91				23.0
TC9306467	PPF HO0028: ORDENAM. AMBIENTAL ISLAS BAHÍA	23-Ago-93				150.0
TC9309370	EMERGENCIA POR DESASTRE NATURAL: "GERT"	11-Nov-93				200.0
TOTAL CT		37	\$7,495.6	\$4,014.5	\$1,209.1	\$1,894.0
(% del Total)			(100%)	(54%)	(16%)	(25%)
III. CORPORACION INTERAMERICANA DE INVERSIONES (Millones de US\$)						
HO0003A	ZIP CHOLOMA	Oct-90		2.5		
HO1002A	ZIP BUFALO	Dic-91		5.9		
HO1015A	BGA (anteriormente Bancahsa)	Dic-93		3.5		
TOTAL CII		3	\$11.9	\$11.9		
(% del Total)			(100%)	(100%)		
IV. PEQUEÑOS PROYECTOS (Miles de US\$)						
SP/SF-91-24-HO	APOYO A APROCACHO	29-Jul-91		500.0		
SP/SF-91-25-HO	APOYO A CADERH	29-Jul-91		500.0		
SP/NF-92-22-HO	APOYO A ODEF	22-Jul-92		500.0		
SP/ST-93-22-HO	APOYO A FINCA	22-Jul-93		500.0		
SP/EP-93-23-HO	APOYO A FEDECOH	7-Sep-93		350.0		
SP/EP-93-24-HO	ASOCIACION HERMANDAD	8-Sep-93		450.0		
ISP/EP-93-25-HO	APOYO A INHBIER	9-Sep-93		450.0		
TOTAL PEQUEÑOS PROYECTOS		7	\$3,250.0	\$3,250.0		
(% del Total)			(100%)	(100%)		

Fuente: ROS.

- 2.8 Como surge del cuadro que antecede, el Banco respaldó en forma considerable programas de estabilización acompañados de ajuste e inversiones orientadas hacia la producción que han contado con el apoyo tanto del Gobierno de Honduras como del resto de la comunidad del desarrollo, y que son compatibles, en general, con la estrategia enunciada por el Banco para Honduras para el período, y con su propio mandato institucional tal como está enunciado en el documento de IDB-7. Desde el punto de vista del financiamiento, el Banco, como se señaló se movilizó para ayudar a Honduras a superar sus dificultades financieras externas mediante la aprobación de préstamos por un monto extraordinario, en especial en el período crítico de 1990-1992. Si las corrientes netas de efectivo relacionadas con el Banco siguieron siendo negativas en 1990 y 1991 (Cuadro 3.4), ello se debió a atrasos acumulados que fueron financiándose con el producto de los préstamos sectoriales proporcionados en esos años.
- 2.9 El aporte financiero del Banco pudo haber sido aún mayor si se hubiera declarado anteriormente a Honduras como país habilitado para recibir exclusivamente recursos concesionales; por ejemplo en 1990, cuando el Banco Mundial hizo de Honduras “un país habilitado para recibir exclusivamente asistencia de la AIF”. Hasta 1993 el Banco siguió otorgando préstamos a Honduras con recursos de la cuenta de Capital Ordinario. La mitad de los recursos prestados al país en el período 1990-1994 lo fueron en condiciones no concesionales. Si bien en *CPP-90* (a diferencia de lo ocurrido en los anteriores Estudios de Países) no se analizó en ningún detalle el tema de la deuda externa, sí se señaló que el incremento de la exportación necesario para financiar el servicio de la deuda y pagar las importaciones tardaría en lograrse.

## **B. Segundo ciclo de programación: 1995-1997**

- 2.10 El segundo ciclo de programación tuvo lugar mientras Honduras padecía, una vez más, graves dificultades macroeconómicas. El programa de estabilización emprendido por el Gobierno de Honduras en 1990-1992, fue abandonado en gran medida, por razones electorales, en 1993. En consecuencia, el déficit fiscal y el déficit de la balanza en cuenta corriente se aproximaron y superaron el 10% del PIB, las reservas netas se hicieron negativas, volvió a aumentar la inflación y las tasas de interés internas superaron el 26%<sup>8</sup>. La administración entrante, del Presidente Reina, debió esperar varios meses para obtener aprobación parlamentaria para un conjunto de medidas encaminadas a hacer frente al problema inmediato que la afectaba, es decir el incremento del ingreso fiscal, la reducción del gasto público, la necesidad de fomentar la producción y la sanción de una serie de medidas de compensación social. Entre tanto, los problemas se vieron agravados por una grave sequía que afectó a las actividades productivas y a la generación de energía. Una inadecuada estructura tarifaria exacerbó la escasez de electricidad al promover un uso dispendioso de la misma. En consecuencia se produjo una disminución del 4% del PIB per cápita, junto con una mejora moderada de los desequilibrios macroeconómicos en 1994.

---

<sup>8</sup> Datos del Banco Central en [www.bch.hn](http://www.bch.hn)

- 2.11 A mediano plazo, el programa del Gobierno de Honduras requirió: i) la reforma del sector público, a los efectos de reducir la burocracia, reforzar el imperio del Derecho y fortalecer el Poder Judicial, modernizar el Parlamento y el sistema electoral, reforzar las municipalidades y poner coto a la corrupción (en el programa del Banco esto se refleja en el punto IIb) del Recuadro 2.1); ii) el desarrollo del sector privado, a través de respaldo para pequeñas empresas y microempresas (servicios de crédito, capacitación y respaldo); priorización de determinadas empresas públicas; mejoras en la esfera de la infraestructura; incentivos para las inversiones extranjeras directas y fomento de la integración regional [puntos IIa) y IIc) del Recuadro 2.1), y iii) en los sectores sociales, fortalecimiento de los servicios de asistencia sanitaria básica, ampliación de la cobertura de agua y saneamiento básico; ampliación de los programas de nutrición orientados hacia los pobres y prestación de mejores servicios educativos para sectores de bajos ingresos (punto I del Recuadro 2.1)<sup>9</sup>.
- 2.12 El segundo ciclo de programación coincidió con la transición de BID-7 a BID-8 y la adopción de nuevas directrices referentes a nuevos estudios de países. En parte como resultado de esta transición y en parte como fruto de hechos ocurridos con el terreno y del diálogo con el Gobierno de Honduras, un Estudio de Programación de País originalmente preparado en junio de 1994 sufrió considerables revisiones en cuanto a forma y contenido, antes de ser aprobado en forma definitiva, en “el” Estudio de País de Honduras, por el Directorio Ejecutivo en junio de 1995.
- 2.13 Conforme al *Estudio de País (CP-95)*, “el escaso desarrollo del capital humano, la pobreza generalizada, un gasto público ineficiente, los bajos niveles de productividad de la inversión y las graves restricciones que afectaron a los recursos financieros debido a los efectos hemorrágicos de los desequilibrios fiscales y al elevado monto del servicio de la deuda externa llevaron al Banco a centrar su estrategia en: 1) el desarrollo del capital humano; 2) el aumento de la productividad de la inversión (pública y privada), y 3) la eliminación de las restricciones financieras que constriñen la actividad gubernamental”<sup>10</sup>. En *CP-95* se señala asimismo que “la aplicación de la estrategia debe ser guiada por cuatro directrices básicas: i) el respaldo para el país debe consistir exclusivamente en recursos concesionales; ii) el Banco debe fomentar proyectos que incrementen directa o indirectamente la capacidad de exportación del país a fin de generar suficientes divisas como para reducir la carga y el nivel de la deuda; iii) el Banco, en combinación con el gobierno, debe cancelar préstamos provenientes de recursos ordinarios de difícil ejecución y/o que reflejen escasa prioridad, y iv) todos los nuevos préstamos deben contar con garantías formales otorgadas por el gobierno de que los recursos de contrapartida han sido incluidos en el presupuesto nacional”<sup>11</sup>. También se señaló la gran importancia de la *secuencia de los préstamos* para alcanzar los objetivos propuestos y, por lo tanto, el hecho de que el respaldo prioritario debe corresponder a los programas a través de los cuales se procure reforzar el marco regulatorio e institucional, y sólo en plano secundario a los préstamos para inversiones.

---

<sup>9</sup> Estudio de País, Honduras, mayo de 1995.

<sup>10</sup> Ídem, páginas 20-21.

<sup>11</sup> Ídem, páginas 29-30.



- 2.14 En relación con el programa de préstamos propuestos, en CP-95 se señala que el monto del financiamiento debería depender de la medida en que se aplicaran las reformas, de la compatibilidad, en general, del inventario provisional de préstamos con el programa macroeconómico; de la capacidad de pago del país y de la disponibilidad de recursos del FOE. En el Recuadro 2.1 se resumen la estrategia y el inventario preliminar del Banco para el período 1995-1997.

**RECUADRO 2.1**  
**HONDURAS: ESTRATEGIA E INVENTARIO PROVISIONAL DEL BANCO, 1995-1997**

PRIORIDADES	INSTRUMENTOS: PRÉSTAMOS, CT Y OPERACIONES DEL FOMIN PROPUESTOS
<b>I) Desarrollo y fortalecimiento del capital humano</b>	
(a) <i>Mejoras en el sector de la educación</i>	Préstamo de CT para educación secundaria básica y especializada
(b) <i>Mejoramiento de la asistencia sanitaria</i>	Programa sanitario híbrido Reforma del sector del agua y el saneamiento Inversiones en el sector del agua y el saneamiento CT para combatir el SIDA
(c) <i>Programas de alivio de la pobreza</i>	Fondo Hondureño de Inversión Social Programa de Asignaciones Familiares
<b>II) Incremento de la productividad de la inversión (privada y pública)</b>	
(a) <i>Promoción de la inversión privada</i>	Préstamo para el sector de la inversión Privatización (inversiones) Respaldo para la competitividad Marco Legal y Reglamentario para Energía y Telecomunicaciones (FOMIN)
(b) <i>Promoción de la eficiencia gubernamental</i>	Reforma del sector público Fortalecimiento del sistema de inversiones públicas Reforma legislativa Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos (FOMIN) CT para la reforma judicial (modernización administrativa) (FOMIN)
(c) <i>Promoción de la exportación</i>	Respaldo para la competitividad
(d) <i>Desarrollo sectorial</i>	Rehabilitación de carreteras. etapa ii
(e) <i>Capacitación para el empleo</i>	(FOMIN)
<b>III) Eliminación del impacto de las restricciones financieras sobre la actividad pública</b>	
(a) <i>Reducción del déficit fiscal</i>	CT para el fortalecimiento de la administración tributaria CT para el fortalecimiento de la administración financiera
(b) <i>Reducir la carga y el nivel de la deuda externa</i>	CT para una estrategia de gestión de la deuda. Pendiente de definición

Fuente: Estudio de País, Honduras, 1995.

- 2.15 En el período 1995-1997 se previeron dos escenarios programáticos: uno de línea de base, por US\$650 millones, y uno menor, por US\$200 millones. En la práctica el programa de préstamos para el período estuvo más próximo al escenario más bajo, y en gran medida los recursos se proporcionaron al comienzo; para 1995 consistieron en un Préstamo para la Reforma del Sector Público (US\$160 millones: la única operación en apoyo de reformas de políticas aprobada durante el ciclo), un Programa de Asignaciones Familiares (US\$20 millones) y la segunda etapa del Fondo de Inversión Social (US\$40 millones), así como un préstamo de PRI para generación de electricidad privada (US\$10,5 millones). En 1996-1997 sólo se aprobaron cuatro operaciones, de escaso monto: un Programa de Desarrollo de Tecnología Agrícola y un Préstamo para la Reforma Judicial (US\$15 millones y US\$7,2 millones, respectivamente, en 1996), así como un Préstamo para Inversiones en Agua y Saneamiento y un Programa de Reforma Educativa (US\$13,9 millones y US\$6,6 millones, respectivamente, en 1997).
- 2.16 En conjunto, en el período 1995-1997 se aprobaron ocho proyectos por un monto de US\$273,1 millones. Esta suma equivale a apenas la mitad de la aprobada en el ciclo de programación anterior. Además Honduras obtuvo 26 operaciones de CT no reembolsable por un monto agregado de US\$14,7 millones, incluidas cinco operaciones financiadas por el FOMIN (US\$7 millones). En el Cuadro 2.2 se presentan las operaciones del Grupo del BID para el referido período.

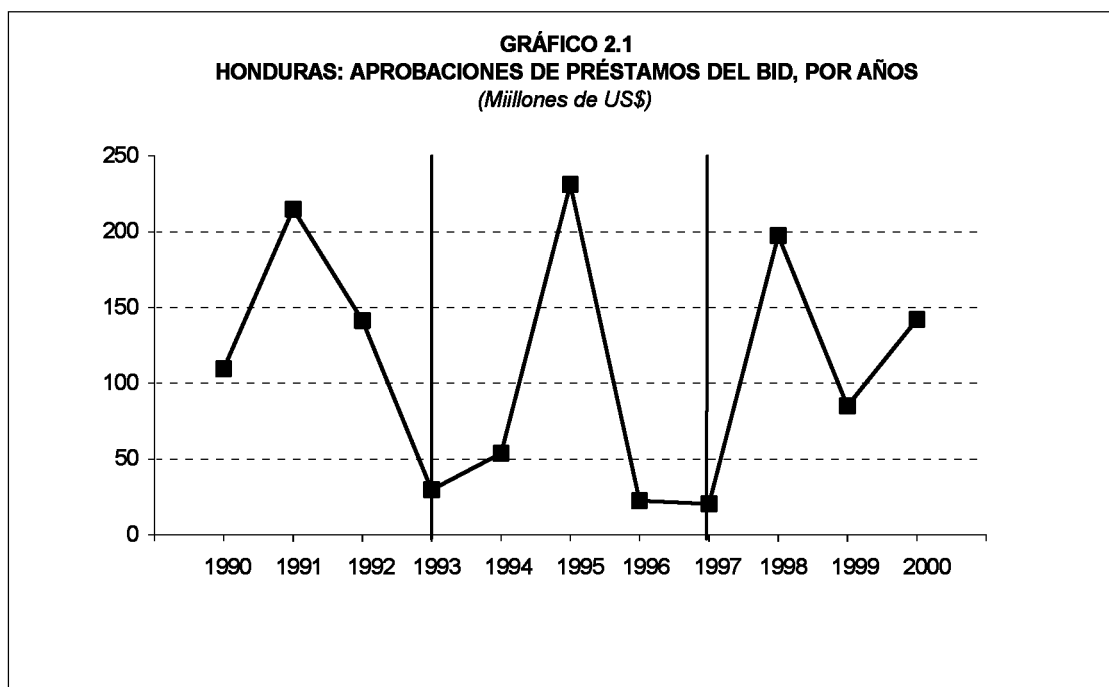
**CUADRO 2.2**  
**HONDURAS: PROGRAMA OPERATIVO DEL GRUPO BID, 1995-1997**

HONDURAS: PROGRAMA OPERATIVO DEL SECTOR DEL AGRO Y RURAL, 1995-1997						
NÚMERO del proyecto	NOMBRE del proyecto	FECHA de distribución	FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO	Monto original aprobado		
				AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA	ELIMINACIÓN DE RESTRICCIONES FINANCIERAS A LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL	OTROS
I. PRÉSTAMOS (Millones de US\$)						
HO0113	FONDO HONDUREÑO DE INVERSIÓN SOCIAL II	28-Jun-95	40.0			
HO0114	PROGRAMA DE ASISTENCIA FAMILIAR	28-Jun-95	20.0			
HO0078	PROGR. ALTERNATIVO DE EDUCACIÓN BÁSICA	03-Oct-97	6.6			
HO0128	ALCANTARILLADO DE PUERTO CORTÉS	19-Nov-97	13.8			
HO0125	TERMOELÉCTRICA DE CORTÉS (ELCOSA)	26-Abr-95		10.5		
HO0101	REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO	20-Dic-95		60.0	100.0	
HO0109	MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL	13-Mar-96		7.2		
HO0119	MODERNIZACIÓN DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA	02-Oct-96		15.0		
TOTAL PRÉSTAMOS		8	\$273.1	\$80.4	\$92.7	\$100.0
(% of Total)			(100%)	(29%)	(34%)	(37%)
II. COOPERACIONES TÉCNICAS (Miles de US\$)						
TC9502487	FORT. INSTIT. FHIS Y PRAF	28-Jun-95	1,500.0			
TC9604332	APPLICACIÓN DE METODOLOGÍA ABCD ESPAÑOL	10-May-96	5.5			
TC9609035	FORT. OFICINA GUBERNAMENTAL DE LA MUJER	21-Oct-96	20.0			
TC9501330	CENTRO NAC. AGRICULTURA E INDUSTRIAS RUR.	17-Ene-95		20.0		
TC9410482	APOYO REFORMA SECTOR AGUA Y SANEAMIENTO	15-Feb-95		148.0		
TC9507180	FORTALECIMIENTO DE LA ESCUELA JUDICIAL	16-Ago-95		10.0		
TC9507312	SISTEMA EVALUACIÓN PROGRAMAS Y PROYECTOS	24-Ago-95		5.0		
TC9507388	INTEGRACIÓN DE ACUICULTURA Y RIEGO	5-Feb-96		47.0		
TC9603053	DIAGNÓSTICO PODER LEGISLATIVO	8-Mar-96		60.0		
TC9504061	MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL	13-Mar-96		1,500.0		
TC9608300	APOYO A UDAPE	20-Dic-96		750.0		
TC9704504	PLAN DE ACCIÓN PARA PAÍSES C Y D	1-Ene-97		575.6		
TC9602245	PREFACTIBILIDAD HIDROELÉCTRICA LOS LLANITOS	17-Ene-97		385.0		
TC9702368	SEMINARIO PARA ALCALDES SERVICIOS AGUA	23-Abr-97		9.9		
TC9705180	CONSULTORIA A CORTO PLAZO DE INGENIERÍA	12-May-97		14.0		
TC9704380	ESTRATEGIA GESTIÓN MUNICIPAL PUERTO CORTES	9-Jun-97		100.0		
TC9709033	PROYECTO HIDROELÉCTRICO LOS LLANITOS	8-Oct-97		63.5		
TC9708209	PRIVATIZACIÓN SERVICIOS DESECHOS SÓLIDOS	5-Dic-97		500.0		
TC9410284	FORTALEC. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	3-May-95			1,750.0	
TC9611056	ESTUDIOS ECOLÓGICOS PARQUE LA TIGRA	23-Dic-96				76.0
TC9702350	APOYO DIRECCIÓN GENERAL MARINA MERCANTE	18-Abr-97				150.0
TOTAL CT		21	\$7,689.50	\$1,252.50	\$4,188.00	\$1,750.00
(% del Total)			(100%)	(20%)	(54%)	(23%)
III. COOPERACIONES TÉCNICAS NO REEMBOLSABLES FOMIN (Miles de US\$)						
TC9506231	PROG. DESARROLLO EMPRESARIAL RURAL	23-Ene-96		1,892.3		
TC9503055	MARCO REGULADOR PARA TELECOMUNICACIONES	29-May-96		1,130.0		
TC9410440	FORT. COMISIÓN DE BANCA Y SEGUROS	29-May-96		1,530.0		
TC9602427	CENTRO DE MEDIACIÓN Y ARBITRAJE	16-Dic-96		497.0		
TC9609168	INVERSIÓN EMPRESARIAL EN CAPACITACIÓN	4-Jun-97		1,950.0		
TOTAL FOMIN		5	\$6,999.3	\$6,999.3		
(% del Total)			(100%)	(100%)		
IV. CORPORACIÓN INTERAMERICANA DE INVERSIONES (Millones de US\$)						
HO0003	ZIP CHOLOMA - II	Dec-97		1.5		
TOTAL CII		1	\$1.5	\$1.5		
(% del Total)			(100%)	(100%)		

Fuente: FOMIN (no incluye PFFs)

- 2.17 El programa de crédito fue compatible, en general, con los objetivos estratégicos estipulados en CP-95. Es evidente que en ese entonces al Banco le preocupaba cada vez más la carga de la deuda externa que soportaba Honduras, la capacidad del país de llevar a cabo reformas y absorber productivamente recursos externos, así como la capacidad crediticia del propio Banco frente al país. El BID adoptó la medida de no conceder a Honduras préstamos que no fueran de carácter concesionario, y organizó un canje de

recursos concesionales por recursos no concesionales a través del Préstamo para la Reforma del Sector Público, a fin de aliviar la carga de la deuda que recaía sobre el Gobierno de Honduras. Al mismo tiempo, la modalidad de aprobación de los préstamos y, como se documenta en el próximo capítulo, la tendencia de los desembolsos netos siguieron siendo inestables lo cual no podía ser útil para un país confrontado con continuas insuficiencias de financiamiento externo (Gráfico 2.1)<sup>12</sup>. Además, con el Programa de Reforma del Sector Público, el Banco mantuvo la práctica de aplicar una amplia condicionalidad de política económica a un país de escasa capacidad institucional y política para cumplir las condiciones que ya le habían impuesto el FMI, el Banco Mundial y el propio BID en relación con anteriores préstamos en apoyo de reformas de políticas. Al parecer, las enseñanzas que pueden extraerse del proceso de análisis de la cartera (notablemente la necesidad de simplificar el diseño de los préstamos) no se tuvieron en cuenta en el proceso de programación del diseño y proyecto.



*Fuente:* ROS.

### **C. Tercer ciclo de programación: 1998-2001**

- 2.18 El tercer ciclo de programación se produjo, una vez más, en circunstancias muy poco auspiciosas. Esta vez no fue la administración saliente la que desestabilizó la situación, sino la Naturaleza. Escasamente dos semanas después que el Comité de Programación del

<sup>12</sup> Una comparación con el Gráfico 2.1 revela que el comportamiento de las aprobaciones fue procíclico con mayor frecuencia (seis veces) que anticíclico (cuatro veces).

Directorio había aprobado un nuevo Estudio de País para Honduras para el período 1998-2001, la región fue sacudida por el huracán Mitch, causando un caos tal que fue necesario revisar y reorientar en todos sus aspectos el programa del Banco para el país. En lugar de la estrategia originalmente propuesta, centrada en la creación de las condiciones necesarias para un crecimiento sostenido y la satisfacción de las necesidades básicas del segmento más necesitado de la población, en la versión revisada del *Estudio de País (CP-99)* se propuso una estrategia de asistencia basada en el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) del Gobierno de Honduras, cuyo punto de partida fue la necesidad de restablecer el crecimiento económico y reducir la pobreza a través del propio proceso de reconstrucción. En lugar de tratar de respaldar actividades en cada ámbito estratégico del PMRTN, en el documento *CP-99* se propuso que el Banco centrara sus esfuerzos en: i) ayudar a preparar el PMRTN y el correspondiente programa de inversión, junto con medidas de fortalecimiento de la capacidad de aplicación del mismo; ii) promover, a través del Grupo Consultivo, la obtención de cooperación internacional para financiar la reconstrucción, y iii) concentrar sus propios limitados recursos concesionales en el financiamiento de programas sociales encaminados al segmento más necesitado de la población y a obras de reconstrucción, especialmente de los sistemas de agua y saneamiento, vivienda y caminos. Además, unidades especializadas del Grupo del Banco (CII, PRI y FOMIN) debían desplegar sus recursos para respaldar actividades de desarrollo del sector privado.

- 2.19 Producido el huracán Mitch, el Banco movilizó un aparato de respuesta sin precedentes. Primero tomó medidas encaminadas a acelerar el desembolso de las operaciones existentes y reprogramar los saldos pendientes de los préstamos existentes para colaborar en la labor de emergencia y reconstrucción. En el curso de dos meses había aprobado tres préstamos: la Fase II del Programa de Asignaciones Familiares (US\$45,2 millones), la Fase III del Fondo de Inversión Social (US\$50 millones), un Préstamo de Desarrollo Municipal para San Pedro Sula y Tegucigalpa (US\$63 millones) y siete operaciones de cooperación técnica (US\$630.000). En el curso de los dos años siguientes todo el Grupo del Banco se movilizó para respaldar a Honduras. En conjunto, en el período comprendido entre 1998 y el 31 de diciembre de 2000, el Banco aprobó 17 préstamos por un total de US\$424,5 millones, más 63 operaciones de CT no reembolsable (US\$10,4 millones) y dos pequeños proyectos (US\$700.000). El FOMIN también se movilizó en respuesta a la emergencia, aprobando nueve operaciones no reembolsables (US\$6,8 millones) y 14 operaciones reembolsables (ventanilla 3), por un total de US\$3 millones en 1999-2000. Al mismo tiempo la CII aprobó cinco préstamos en los sectores financiero y manufacturero, por un total de US\$28,5 millones, en el período de que se trata. En el Cuadro 2.3 se resume el programa operativo del Grupo del BID en el período comprendido entre 1998 y el 31 de diciembre de 2000.
- 2.20 Al margen de su propio respaldo financiero, el Banco cumplió un papel decisivo e innovador como factor de movilización de respaldo internacional para Honduras. Organizó y presidió el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América

Central, con sede en Washington, en diciembre de 1998<sup>13</sup>. Ulteriormente ayudó al Gobierno de Honduras a preparar el PMRTN, en que se identificaron las prioridades, los programas, los costos aproximados y las necesidades de asistencia financiera internacional, y que sirvió de base para la solicitud de apoyo para Honduras en la reunión de seguimiento del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central, que tuvo lugar en Estocolmo en mayo de 1999. El Banco contribuyó también a organizar una reunión del Grupo Consultivo exclusivamente para Honduras, que se celebró en Tegucigalpa en febrero de 2000, y más recientemente, la Reunión Regional del Grupo Consultivo que tuvo lugar en Madrid en marzo de 2001 (Capítulo 3).

- 2.21 La movilización de recursos para Honduras fue motivo de creciente interés para el Banco, aún antes de que se produjera el huracán Mitch, debido a la escasa disponibilidad de recursos del FOE, que impone límites al propio programa de préstamos del Banco. En la práctica, la “proporción” de recursos de recursos del FOE asignada a Honduras ascendió a un total comprendido entre aproximadamente US\$120 millones y US\$150 millones por año, al que se agregó una suma por única vez de US\$100 millones que debía dividirse entre Honduras y Nicaragua en relación con el huracán Mitch, y pequeñas sumas disponibles para redistribución, provenientes de países que no pudieron absorber la proporción que les correspondía. La emergencia obligó a considerar la cuestión de la limitación de recursos, y el Banco aprovechó la oportunidad para convertirse en el canal de respaldo internacional en nombre de Honduras. La estructura que evolucionó a los efectos de orientar y controlar el uso de la asistencia al producirse el huracán Mitch brinda ahora una excelente oportunidad a los efectos de promover la movilización de recursos dentro de un marco coherente y coordinado. Cabe prever que orientando el respaldo de los donantes en ámbitos específicos con carácter complementario –en lugar de aplicar una estructura de mayor dispersión del respaldo como la que se aplicó en el pasado– debe lograrse también una asistencia más eficaz.

---

<sup>13</sup> Esta reunión fue presidida por el Presidente del Banco. Asistieron los Presidentes de Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, el Vicepresidente de Guatemala, el Presidente del Banco Mundial, el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional y delegaciones de alto nivel de otros organismos internacionales y gobiernos de países donantes.

**CUADRO 2.3**  
**HONDURAS: PROGRAMA OPERATIVO DEL GRUPO DEL BID, 1998-2000**

HONDURAS. PROGRAMA OPERATIVO DEL GRUPO DEL BID, 1996-2000						
NÚMERO DE PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO	FECHA DE APROBACIÓN	Monto original aprobado			
			RECONSTRUCCIÓN DE EMERGENCIA ALFARO DE LA POBREZA	MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	DE SARROLLO DEL SECTOR PRIVADO	OTROS
I. PRÉSTAMOS (Millones de US\$)						
HO0115	DES. SAN PEDRO SULA Y DISTRITO CENTRAL	18-Nov-98	63.0			
HO0132	PROGRAMA DE ASIGNACIONES FAMIL. FASE II	24-Nov-98	45.2			
HO0131	PROGRAMA DE INVERSION SOCIAL (FHIS III)	02-Dic-98	50.0			
HO0143	PROG. EMERGENCIA INFRAESTRUCTURA VIAL Y AGUA	20-Ene-99	18.8			
HO0146	PROGRAMA DE VIVIENDA POST-HURACAN	9-Jun-99	10.4			
HO0145	PROGRAMA DE TRANSICION Y PROTECCION SOCIAL	8-Sep-99	30.0			
HO0072	INVERSION EN AGUA Y SANEAMIENTO	08-Dic-99	26.0			
HO0164	SUPLEMENTO PROGRAMA EMERGENCIA VIAL	2-Feb-00	26.8			
HO0144	REACTIVACION DE LA ECONOMIA RURAL	20-Sep-00	30.0			
HO0184	PROG. INTEGRAL DE COMBATE POBREZA URBANA	2-Nov-00	8.1			
HO0161	PROG. ALIVIO POBREZA Y DESARROLLO LOCAL	29-Nov-00	25.0			
HO0032	REORGANIZACION DEL SISTEMA DE SALUD	6-May-98		36.0		
HO0137	PTMO CT DIRECCION EJECUTIVA DE INGRESOS	18-Nov-98		3.0		
HO0176	EFICIENCIA TRANSPARENCIA COMPRAS Y CONTR.	28-Jun-00		14.6		
HO0123	MODERNIZACION PODER LEGISLATIVO	06-Dic-00		2.6		
HO0141	PROG. TRANSFORMAC. 3ER CICLO EDUC. BASICA	06-Dic-00		23.0		
HO0178	PROGRAMA DE PREINVERSION	20-Dic-00				12.0
TOTAL PRESTAMOS		17	\$424.5	333.3	\$79.2	\$0.0
(% del Total)			(100%)	(79%)	(19%)	(-)
II. COOPERACIONES TECNICAS (Miles de US\$)						
TC9801433	ESTUDIO CUANTITATIVO DE POBREZA	9-Feb-98	93.8			
TC9803421	SERVIC. MUNICIPALES BASICOS: TEGUCIGALPA	1-May-98	742.5			
TC9803413	SERV. MUNICIPALES BASICOS SAN PEDRO SULA	1-May-98	500.5			
TC9807185	COMPARTIR EXPERIENCIA OPERACION Y DISEÑO	10-Jul-98	15.0			
TC9807374	EXPERIEN. REALIZACION GRUPOS CONSULTIVOS	24-Jul-98	3.7			
TC9810591	PLAN DE EMERGENCIA: HURACAN MITCH	5-Nov-98	50.0			
TC9811250	RECONSTRUCCION POSTERIOR HURACAN MITCH	6-Nov-98	150.0			
TC9811747	EVALUACION DAÑOS EN SECTOR AGUA	12-Nov-98	10.0			
TC9811987	EVALUACION DAÑOS DESAST.TEGUC.AGUA YALC.	20-Nov-98	150.0			
TC9812006	INSTALACION PUENTES DE EMERGENCIA	01-Dic-98	20.0			
TC9809461	PREPARACION PARA UN GRUPO CONSULTIVO	07-Dic-98	150.0			
TC9812053	MANEJO INTEGRADO DE RECURSOS HIDRICOS	23-Dic-98	100.0			
TC9902043	ESTUDIO TRANSPORTE URBANO EN TEGUCIGALPA	3-Mar-99	150.0			
TC9903026	EXPERIENCIAS EN PROYECTOS EMERGENCIA	12-Mar-99	8.7			
TC9903014	ESTRATEGIA DE RECONSTRUCCION TEGUCIGALPA	22-Mar-99	90.0			
TC9812009	PROCESO DE RECONSTRUCCION NACIONAL	07-Abr-99	1,000.0			
TC9806293	MITIGACION DE DESASTRES EN CENTROAMERICA	16-Abr-99	75.0			
TC9903007	OBRA PROTECCION DE INUNDACIONES	19-May-99	400.0			
TC9905005	REESTRUCTURACION INST.DE NIÑEZ Y FAMILIA	7-Jun-99	80.0			
TC9907018	INGENIERIA SOCIAL BARRIOS MARGINALES	26-Jul-99	150.0			
TC9908012	PROCESOS PRESUPUESTACION PARTICIPATIVA	04-Ago-99	2.5			
TC9903004	PLANIFICACION RECONSTRUCCION TEGUCIGALPA	05-Ago-99	410.0			
TC9905044	APOYO PROYECTO REHAB. INFRAESTRUC. DAÑADA	20-Sep-99	150.0			
TC9910023	CONSENSO SOBRE REFORMA EDUCATIVA	25-Oct-99	100.0			
TC9910018	PREPARACION DEL GRUPO CONSULTIVO	17-Dic-99	150.0			
TC9911148	ESTUDIO GEOTECNICO FALLAS CARRETERA	18-Ene-00	110.0			
TC0001029	MANEJO Y PROTECCION AMBIENTAL VIAL	03-Abr-00	110.0			
TC0003008	MEJORAMIENTO DE SEGURIDAD DE TRANSITO	05-Abr-00	149.9			
TC0004010	PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE	8-May-00	88.4			
TC9912041	APOYO DESARROLLO PROGRAMAS SOCIALES	3-Oct-00	41.4			
TC9610412	TC:PROVEEDORES DESCENTRALIZ.DE SERVICIO	3-Mar-98		450.0		
TC9701344	MODERNIZACION ADMINISTRACION ADUANERA	19-May-98		650.0		
TC9810319	TEGUCIGALPA:DATOS URBANOS Y CATASTRO	22-Oct-98		150.0		
TC9903005	APOYO OFICINA POLITICA Y COORD. ADQUISI.	4-Mar-99		80.0		
TC9903050	MODERNIZACION DEL CONGRESO NACIONAL	1-Jul-99		149.0		
TC9907031	PROGRAMA PREPARACION ADQUISIC.PUBLICAS	02-Ago-99		20.0		
TC9905034	APOYO DESARROLLO DE LA POLITICA SOCIAL	03-Ago-99		100.0		
TC9908021	MODERNIZACION DEL CONGRESO NACIONAL	16-Sep-99		95.5		
TC9907028	EFICIENCIA CARRETERAS URBANAS	25-Oct-99		150.0		
TC9911109	PROGRAMA DE EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA	11-Nov-99		5.5		
TC9911119	FORTALECIMIENTO GESTION ADMINISTRATIVA	12-Nov-99		14.0		
TC9912051	APOYO AL DESARROLLO MUNICIPAL	07-Ene-00		150.0		
TC9910033	GERENCIA SOCIAL Y DISEÑO DE POLITICAS	31-Ene-00		55.4		
TC9911112	DESARROLLO DE INDICADORES MUNICIPALES	17-Feb-00		100.0		
TC0002031	ESTRATEGIA NAC. ORDENAMIENTO TERRITORIAL	17-Feb-00		15.0		
TC0001035	ESTUDIOS INSTITUCIONALIDAD REC.HIDRICOS	13-Mar-00		100.0		
TC0006009	REFORMA EDUCACION TECNICA/VOCAACIONAL	20-Jun-00		145.0		
TC9809396	PROGRAMA DE CAPACITACION MUNICIPAL	26-Jul-00		750.0		
TC0008000	REVISION LEGAL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	14-Ago-00		30.0		
TC0009021	APOYO A LOS ENTES CONTRALORES	18-Sep-00		3.5		
TC0010030	APOYO A CONSULTAS CON SOCIEDAD CIVIL	13-Nov-00		61.0		
TC9806198	APOYO A COOPERATIVA MIXTA OCOTEPEQUE	15-Abr-98			175.0	
TC9802069	CENTRO DE GESTION AMBIENTAL EMPRESARIAL	7-Jul-98			150.0	
TC9808265	FORTALEC.INST. FUNDACION COVELO	10-Sep-98			34.2	
TC9902061	APOYO FEDERACION DE AGROEXPORTADORES	24-Feb-99			6.1	
TC9805493	APOYO MICROEMPRESAS CAMPESINAS: FINACCOOP	2-Jun-99			130.0	
TC9909029	PLAN AGRONEGOCIOS VALLE COMAYAGUA	3-Nov-99			71.3	
TC0002003	CERTIFICACION FORESTAL	29-Mar-00			150.0	
TC0008031	ALIANZAS ESTRATEGICAS PARA MICROEMPRESA	15-Sep-00			10.0	
TC9908025	DES. SOSTENIBLE CUENCA ALTA RIO LEMPA	16-Sep-99				150.0
TC9910003	SISTEMAS DE INFORMACION Y2K,SAN P.SULA	14-Oct-99				150.0
TC9801300	PROG.NACIONAL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	13-Nov-00				652.0
TC0010033	MANEJO INTEGRADO DE RECURSOS HIDRICOS	12-Dic-00				150.0
TOTAL CTs		63	\$10,353.7	\$5,251.3	\$3,273.9	\$726.5
(% del Total)			(100 %)	(51%)	(32%)	(7%)

Fuente: BID

**CUADRO 2.3 (continuación)**  
**HONDURAS: PROGRAMA OPERATIVO DEL GRUPO DEL BID, 1998-2000**

HONDURAS: PROGRAMA OPERATIVO DEL GRUPO DEL BID, 1998-2000						
		Monto original aprobado				
NÚMERO DE PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO	FECHA DE APROBACIÓN	RECONSTRUCCIÓN DE EMERGENCIA ALUMNO DE LA POBREZA	MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	DE SARROLLO DEL SECTOR PRIVADO	OTROS
III. Operaciones Reembolsables FOMIN (Miles de US\$)						
HO0147	DESARROLLO EMPRESARIAL FEMENINO	26-Feb-99			400.0	
HO0157	WORLD RELIEF DE HONDURAS	19-Jul-99			400.0	
HO0151	FAMILIA Y MEDIO AMBIENTE	21-Jul-99			100.0	
HO0154	FUNDACION COVELO	21-Jul-99			200.0	
HO0148	FUNDACION INTERNACIONAL ASISTENCIA COMUNITARIA	28-Sep-99			300.0	
HO0150	HERMANDAD DE HONDURAS	8-Oct-99			100.0	
HO0162	INVERSIONES SOLIDARIAS EL PROGRESO S.A.	8-Oct-99			100.0	
HO0166	COOPERATIVA LA PROSPERIDAD	28-Nov-99			80.0	
HO0169	COOP. MIXTA PORTENA LTDA. COOMPOL	28-Nov-99			150.0	
HO0171	FINANCIERA SOLIDARIA	13-Dic-99			500.0	
HO0163	FEDERACION COOP. DE AHORRO Y CRÉDITO HONDUR	13-Dic-99			300.0	
HO0167	COOPERATIVA FRATERNIDAD PESPIRENSE	7-Mar-00			150.0	
HO0177	COOPERATIVA AHORRO CREDITO TAULABE LTD CREDIT	7-Mar-00			200.0	
SUBTOTAL REEMBOLSABLE FOMIN		13	\$2,980.0		\$2,980.0	
(% del Total)			(100%)		(100%)	
Cooperaciones Técnicas No reembolsables FOMIN (Miles de US\$)						
TC9802209	APOYO CONCESION OBRAS VIALES SAN PEDRO SULA	07-Abr-98			300.0	
TC9805485	FORTEALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE FINSOL	04-Ene-99			300.0	
TC9810070	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	21-Abr-99			750.0	
TC9810377	EXPANSION REDES EMPRESARIALES PEQ.EMPRES.	12-May-99			700.0	
TC9806029	APOYO SECTOR PRODUCTIVO Y LA PEQ. EMPRESA	7-Jul-99			1,700.0	
TC9904020	FORTEALECIMIENTO INSTITUCIONAL A BANCOMER	25-Abr-00			270.0	
TC9904022	FORTEALECIMIENTO INSTITUCIONAL BANHCAFE	30-Ago-00			273.0	
TC9912014	COMPETITIVIDAD SECTOR DE LA CONFECCION	25-Oct-00			1,100.0	
TC9908024	FORTEALECIMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO	29-Nov-00			1,456.9	
SUBTOTAL NO-REEMBOLSABLE FOMIN		9	\$6,849.9		\$6,849.9	
(% del Total)			(100%)		(100%)	
TOTAL FOMIN		22	\$9,829.9		\$9,829.9	
IV. CORPORACION INTERAMERICANA DE INVERSIONES (Millones de US\$)						
HO1028A	BANCO FICOHSA	Ene-99			7.0	
HO1015B	BGA II	Sep-99			7.0	
HO1032A	FICENSA	Dic-99			4.0	
HO1029A	ZIP BUENA VISTA	Ene-00			7.5	
HO1033A	DEL TROPICO	Dic-00			3.0	
TOTAL CII		5	\$28.5		\$28.5	
(% del Total)			(100%)		(100%)	
V. PEQUEÑOS PROYECTOS (Miles de US\$)						
SP/SF-98-02-HO	COOP. OCOTEPEQUE	15-Abr-98			500.0	
SP/SF-99-06-HO	APOYO A FINACOOP	2-Jun-99			200.0	
TOTAL PEQUEÑOS PROYECTOS		2	\$700.0		\$700.0	
(% del Total)			(100%)		(100%)	

Fuente: FOMIS

## D. Evaluación

- 2.22 Como se señaló al comienzo del presente capítulo, la finalidad de la presente evaluación de la programación y del propio programa de país consiste en dar respuesta a preguntas sobre su pertinencia y coherencia a la luz de las necesidades, oportunidades y restricciones existentes. Comenzamos por señalar que es difícil llegar a conclusiones firmes sobre la utilidad del proceso de programación en Honduras debido a que los Estudios de Países (la fuente clave de información) son de calidad desigual, y porque sucesivos CP contienen muy escasa información sobre el ciclo de programación anterior y los resultados obtenidos. Ninguno de los documentos de país incluía un “marco de resultados” bien definido.
- 2.23 La “estrategia” del Banco contenida en *CPP-90* no era más que un marco laxo para orientar la actividad del Banco: no se especificaban objetivos estratégicos, junto con los instrumentos, el cronograma y los indicadores que permitieran verificar su consecución. En consecuencia, no pudo evaluarse rigurosamente conforme a los criterios de evaluación propuestos en el presente informe. El documento *CP-95* representa una gran mejora: en la medida en que sus fundamentos analíticos son más sólidos, a través de él se procura expresamente comparar objetivos estratégicos con instrumentos, y se incluye una evaluación del inventario de préstamos en relación con la estrategia del Banco, sentándose así las bases para la determinación del orden de prelación, la oportunidad y la secuencia del programa de préstamos propuesto. Además, se tiene en cuenta expresamente la labor simultánea de otros importantes protagonistas (FMI, Banco Mundial, USAID), para



coordinar esfuerzos y lograr que los diversos aspectos del programa global de respaldo externo para Honduras se complementen mutuamente y sean coherentes. No obstante, este CP no contiene objetivos específicos vinculados con el tiempo junto con indicadores de control del cumplimiento.

- 2.24 El documento *CP-99* contiene un *Resumen de la Intervención Estratégica del Banco*, que vincula los objetivos del PMRTN con los objetivos estratégicos del Banco en el país, con sus actividades y con las de otros donantes (Recuadro 2.2, adaptado del CP). El resumen comprende una columna de “indicadores de éxito”. Algunos de ellos son un tanto vagos (por ejemplo “adecuado respaldo para las instituciones nacionales encargadas de aplicar los proyectos, a fin de lograr su éxito”), lo que hace difícil determinar si se han cumplido. Otros son muy concretos y se refieren a la aprobación y aplicación de operaciones específicas (es decir productos y no resultados). Al final de 2001 han sido aprobadas cinco de las once operaciones mencionadas en el Recuadro 2.2, y en tres de ellas han comenzado los desembolsos. Otras tres operaciones mencionadas en el cuerpo del informe (aunque no incluidas en el sumario entre los “indicadores de éxito”), también han sido aprobadas, al igual que algunas operaciones no mencionadas en ninguna parte en *CP-99*<sup>14</sup>. Este CP permite, por lo tanto, la verificación de determinados indicadores de éxito, como el procesamiento de varias operaciones por parte del Banco. No obstante, el CP no permite el seguimiento de los resultados o la situación sobre el terreno. Además, el alcance de la verificación está limitado por la presencia de operaciones que fueron aprobadas sin haber sido previstas en el CP y por la no aprobación de operaciones que sí fue anunciada. El poder de previsión del proceso de programación merece atención como guía para la “firmeza” y la utilidad de la programación.
- 2.25 Cada uno de los ciclos de programación se caracterizó por la reprogramación y el redimensionamiento de las actividades, como respuesta frente a los cambios de gobierno o de las prioridades del Banco, o al surgimiento de hechos críticos imprevistos, como el huracán Mitch a fines de 1998<sup>15</sup>. Adoptando una visión decenal, se señaló que varias operaciones previstas –y presumiblemente estratégicas– no se realizaron (por ejemplo, un préstamo para inversión social, un proyecto de reforma del sector del agua y el saneamiento, un proyecto agrícola, una operación para microempresas y un programa de competitividad mencionado en memorandos de programación previamente en la misma década), en tanto que otros, que a lo sumo recibieron una mención en los memorandos de programación, fueron rápidamente aprobados (por ejemplo, fortalecimiento del sistema aduanero, eficiencia y transparencia de las adquisiciones públicas). Esto reduce la utilidad

---

<sup>14</sup> Entre las operaciones aprobadas en 2001, los “préstamos no previstos pero aprobados” son: HO-0193, HO-0185, HO-0206, HO-0179, HO-0203.

<sup>15</sup> Algunas de las operaciones previstas pero no realizadas estaban destinadas a fomentar las estructuras productivas fortaleciendo así la capacidad de la economía de aprovechar los beneficios de la reforma. Ejemplos: el préstamo para el sector de la inversión arriba mencionado (para reforzar el entorno de la inversión), el préstamo para inversiones agrarias que debía incluir un componente de riego que (en visión retrospectiva) podría haber ayudado a contener la devastación provocada por la sequía de 2001, el proyecto para microempresas y la operación de competitividad. Puede sostenerse que la no realización de esas y quizás otras operaciones orientadas hacia la producción y el empleo contribuyó a orientar a la cartera hacia las transferencias sociales, quizás excesivamente, dada la necesidad de dar un respaldo proactivo a inversiones que permitieran reforzar el crecimiento económico.

del proceso de programación como guía firme para la acción del Banco, tanto para la propia institución como para el país<sup>16</sup>. Aunque siempre puede requerirse cierta reprogramación y redimensionamiento en un país tan vulnerable a las perturbaciones ambientales y económicas como Honduras, OVE considera que la programación y, por inferencia, la capacidad previsora de la programación puede mejorarse. Posiblemente sea de interés observar que las autoridades públicas, a las que se formularon preguntas específicas con respecto a la programación, señalaron que consideran la labor de programación de país del BID como menos “firme” y forzosa que el proceso equivalente de Estrategia de asistencia a un país que lleva a cabo el Banco Mundial.

- 2.26 Refiriéndonos luego a la evaluación de la aplicabilidad de la programación de país y del programa efectivo del Banco en Honduras en los años noventa, comenzamos por juzgar el diagnóstico y la intención del Banco: el análisis realizado y las prioridades estipuladas en sucesivos Estudios de País. A juzgar por la documentación existente, el trabajo de diagnóstico realizado fue de alcance limitado. En todo el proceso, la Región aprovechó el trabajo analítico realizado por el FMI, el Banco Mundial y otros organismos internacionales, así como por la Oficina del Economista Jefe. La propia Región elaboró numerosos estudios de política a través de los años<sup>17</sup>. Este punto es importante porque se sabe que el pago que genera el trabajo económico y sectorial en términos de efectos sobre el desarrollo puede ser muy alto<sup>18</sup>. Junto con otros factores, especialmente la recurrente necesidad de controlar los casos de crisis, la falta relativa de trabajo económico y sectorial serviría para explicar la relativamente reducida capacidad de previsión del proceso de programación, la ausencia de un marco de resultados y las dificultades de diseño y ejecución descritas en el próximo Capítulo. La inquietud acerca de las limitaciones analíticas se hace resaltar dando una mirada a la parte de la demanda: una opinión expresada reiteradamente por funcionarios de gobierno en Honduras fue que aprecian al BID como fuente de financiación, pero tienden a recurrir al Banco Mundial y a otras entidades para estudios sobre políticas y trabajo sectorial<sup>19</sup>. Habida cuenta del vínculo entre el análisis, la calidad de los programas y el impacto, el Banco, como principal entidad oficial externa de financiamiento para el país, debe preocuparse de este desequilibrio de percepción entre la función del traspaso financiero y las oportunidades que éste crea para la generación y transferencia de conocimientos.
- 2.27 La intención del Banco se expresa claramente a través de las tres prioridades operativas formuladas para cada ciclo: respaldo para el ajuste estructural, financiamiento de

---

<sup>16</sup> Una comparación provisional de CP-99 y las aprobaciones de 2000 y 2001 lleva a pensar en ocho operaciones en la que podría denominarse categoría de "operaciones previstas y aprobadas", siete en la categoría de "operaciones previstas no aprobadas", y cinco en el grupo de operaciones "no previstas pero aprobadas". Algunas de las operaciones de la segunda de esas categorías pueden haber tenido que ser pospuestas debido a limitaciones en el monto de los recursos del FOE disponibles.

<sup>17</sup> La red virtual interna de la Región ("productos no financieros") enumera siete estudios de políticas en 1997-2001, cuatro elaborados por personal de la Región, uno por RES y dos por SDS.

<sup>18</sup> K. Deininger, L. Squire y S. Basu, *Does Economic Analysis Improve the Quality of Foreign Assistance?* Estudio económico del Banco Mundial 12:3, 1998.

<sup>19</sup> La lista de entrevistas aparecen en el Anexo 6. La sección sobre diálogo de políticas, en el capítulo III, contiene más comentarios al respecto.

infraestructura para la expansión de la productividad y las exportaciones y respaldo para los sectores sociales (Ciclo 1); fortalecimiento del capital humano, fomento de la productividad de la inversión y reducción de las restricciones financieras a la actividad del gobierno (Ciclo 2), y respaldo para la reconstrucción y transformación, la modernización del Estado y la reducción de la pobreza y fortalecimiento de los sectores sociales (Ciclo 3). En relación con el Capítulo 1, no cabe duda de que esas prioridades revistieron importancia para hacer frente al problema del desarrollo del país y diferentes necesidades coyunturales (o inducidas por crisis). Eso es un hecho. Al mismo tiempo, la necesidad predominante de fomentar el crecimiento per cápita (conclusión derivada del capítulo 1) requiere una articulación más clara de la contribución que se desea derivar de los distintos elementos del programa. Una característica notable de la cartera de Honduras es el número grande y creciente de operaciones que se ejecutan en el tiempo. Si bien la primera parte del período estudiado se caracterizó por la presencia de préstamos sectoriales (v.g., agricultura, reforma del sector público) impulsados por la necesidad de rellenar grandes vacíos financieros y corregir importantes distorsiones económicas, en la segunda mitad de los años 90, el apoyo financiero del Banco comenzó a distribuirse para un número cada vez mayor de operaciones más pequeñas y muchas actividades de cooperación técnica en distintas áreas. Un indicador de esta tendencia es la disminución del monto medio de los préstamos, que pasó de US\$45,8 millones en el primer ciclo de programación a US\$34,3 millones y US\$25 millones, en el segundo y el tercero de esos ciclos, respectivamente. Otro indicador es el aumento pronunciado del número de operaciones (de todo tipo) en ejecución a lo largo de la década: en 1990-1994 había, en todo momento, entre 30 y 40 operaciones en ejecución; en 1995-1997 el número de operaciones activas se situaba en la gama de 40 a 50; actualmente hay más de 100 operaciones en ejecución (Cuadro 2.4). Debido a la falta documentada de capacidad de ejecución, es posible que este gran número de operaciones haya resultado una carga para el prestatario, aunque supuestamente muchas de las CT debían haber servido para corregir los problemas institucionales.

- 2.28 En cuanto a la dispersión, la Administración ha indicado<sup>20</sup> que i) un número menor de operaciones más grandes harían mella en la capacidad de absorción de los sectores e instituciones seleccionados dentro de una bolsa anual de entre US\$120 millones y US\$150 millones del FOE; ii) que el Banco, como principal fuente de financiamiento externo tiene la responsabilidad de estar presente en una variedad de sectores a fin de que el desarrollo sea equilibrado, y iii) que muchas de las operaciones actualmente en marcha son proyectos de asistencia técnica dedicados al fortalecimiento de la capacidad de ejecución de instituciones asociadas con préstamos del Banco<sup>21</sup>. Si bien el enfoque estratégico es algo deseable por intuición, se concluye que en la actualidad no pueden determinarse los méritos de la dispersión (ni de la concentración) en términos de efectividad para el desarrollo a base del análisis y la información de resultados proporcionada en la documentación sobre la programación de país en estos tres ciclos en estudio. Se necesitaría efectuar un diagnóstico más profundo y sistemático y una programación orientada según los resultados.

---

<sup>20</sup> En comentarios acerca de un borrador de este informe.

<sup>21</sup> Por razones que se explican en el Capítulo 3, relacionadas con la calidad de la documentación disponible, no pudieron analizarse las operaciones de asistencia técnica para este informe.

- 2.29 Este tipo de enfoque de la programación conduciría a una especificación más “evaluable” de las prioridades. En el pasado, las prioridades (aun siendo “pertinentes”) se formularon en términos más bien generales, lo cual implica que ofrecieron escasa orientación con respecto a la selección efectiva de operaciones y a los resultados previstos del programa<sup>22</sup>. De hecho, en los Cuadros 2.1, 2.2 y 2.3 se presenta una “racionalización ex post” del programa operativo en términos de prioridades declaradas, ya que los documentos de programación no armonizaron, ellos mismos, instrumentos específicos con las prioridades de un modo sistemático. No se puede saber, por consiguiente, si las prioridades articuladas se tradujeron en la cartera más eficaz que fue posible conseguir en las circunstancias y restricciones aplicables. Por ejemplo, ¿era conveniente optar por tratar de alcanzar la meta de la reducción de la pobreza en gran parte por la vía del capital humano mediante la compensación social en una situación en la cual se evidencia una necesidad predominante de fomentar el crecimiento per cápita? La respuesta bien puede ser “sí” porque no se discuten los méritos de invertir en capital humano como parte de una estrategia de crecimiento (esto también se deriva del Capítulo 1). Pero sería bueno comprobar las evidencias en los documentos de programación de una deliberación sobre la ponderación que debería aplicarse al capital humano y a la compensación social a diferencia, por ejemplo, de inversiones directamente productivas en sectores decisivos, como la agricultura minifundista o el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas<sup>23</sup>.
- 2.30 En lo que respecta al tema de la coherencia, se consideran el grado de integración de los diversos instrumentos a disposición del Grupo del BID y la sinergia entre el programa del Banco y, por otro lado, la política económica gubernamental y las actividades de otros donantes. Otro aspecto referente a la coherencia es el de la concordancia entre el programa del Banco y sus propias prioridades institucionales tal como figuran en los documentos de la Séptima y de la Octava Reposiciones<sup>24</sup>. El creciente hincapié que se hace en cuestiones sociales y de alivio de la pobreza en el programa de Honduras a lo largo del tiempo guarda relación con la reorientación de las prioridades enmarcadas en la última Reposición.
- 2.31 No obstante lo dicho más arriba sobre la composición de la cartera, hay pruebas de que el programa mismo ha ido haciéndose cada vez más coherente a lo largo del tiempo en cuanto a la integración de diferentes instrumentos y la coordinación con otros donantes. En especial, se han integrado más estrechamente los préstamos y las operaciones de cooperación técnica tendientes a la creación de instituciones en el contexto de préstamos específicos<sup>25</sup>, y se ha ampliado el despliegue de los instrumentos de la ventanilla del Banco para el sector privado. Gran número de operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones fueron aprobadas después del huracán Mitch para promover el desarrollo de pequeñas

---

<sup>22</sup> Numerosos interlocutores (personal del Banco) han señalado hacia un elemento orientado según la oferta en la programación y la cartera de proyectos, explicable por las capacidades existentes en las divisiones funcionales.

<sup>23</sup> El documento de trabajo de 1999 titulado, “*Honduras Post-Mitch: Problems and Opportunities for Development of the Rural Economy*” constituye un valioso aporte para la comprensión de las necesidades de inversión en el sector rural.

<sup>24</sup> Más adelante se sostendrá que la reorientación puede haber avanzado demasiado hacia la compensación social.

<sup>25</sup> Debe notarse que ésta no es una evaluación de la eficacia de la asistencia técnica, sino una aseveración con respecto a su mayor integración con otros instrumentos, notablemente los préstamos.

empresas. En el documento *CP-99* se racionaliza plausiblemente el respaldo del Grupo del Banco para el sector privado en relación con la estrategia de reconstrucción y transformación del Gobierno de Honduras que fue considerada como vitalmente dependiente de una firme respuesta por parte del sector privado.

**CUADRO 2.4**  
**HONDURAS: NÚMERO DE OPERACIONES EN EJECUCIÓN, 1990-2000**

Tipo de Operación	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Préstamos	15	15	18	19	17	17	15	16	20	22	28
CT	9	12	12	12	16	17	25	26	36	52	51
Pequeños proyectos	2	4	3	7	7	6	2	2	3	3	2
FOMIN	0	0	0	0	0	0	5	6	8	24	27
CII	1	2	2	1	1	0	0	1	1	3	5
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>39</b>	<b>41</b>	<b>40</b>	<b>47</b>	<b>51</b>	<b>68</b>	<b>104</b>	<b>113</b>

Fuente: ROS.

- 2.32 Otro ámbito en que la programación y el programa han dado muestras de creciente coherencia a lo largo del tiempo es el de la coordinación de la labor de los donantes. Este tema, que se considera en el próximo capítulo, seguirá siendo importante en los próximos años. A lo largo del período de que se trata, el respaldo financiero otorgado por el Banco a Honduras ha estado sujeto a cuatro restricciones básicas: i) el considerable déficit de financiamiento externo provocado por la acumulación de deudas de Honduras y la propensión del país a la inestabilidad macroeconómica; ii) la relativamente escasa capacidad de absorción del país, pese a las arduas necesidades, o quizá debido a ellas; iii) la escasa disponibilidad de recursos concesionales del Banco, y iv) la concentración crediticia del Banco en Honduras. Se ha logrado cierto avance en cuanto a la reducción de la primera de esas dificultades a través de una política fiscal prudente y medidas de alivio de la deuda, y la cuarta restricción aún no se ha realizado.<sup>26</sup> Las otras dos restricciones, en cambio, siguen siendo severas y seguirán afectando a la capacidad del Banco de otorgar respaldo a Honduras en el futuro previsible. Por lo tanto es importante, para la movilización de recursos y para la eficacia global del Banco a los efectos del desarrollo, seguir apalancando su contribución, en cooperación con otros donantes.

<sup>26</sup> El Banco utiliza los siguientes criterios para establecer si enfrenta alto riesgo en sus préstamos a un país: 1) el monto de los préstamos otorgados al país no debe superar el 18% de la cartera del Banco; 2) el servicio de la deuda frente al Banco no debe superar el 8% de las exportaciones del país; 3) el servicio de la deuda frente al Banco no debe superar el 30% del total del servicio de la deuda externa del país, y 4) el servicio de la deuda frente a acreedores privilegiados no debe superar el 50% del monto agregada del servicio de la deuda pública del país.

**RECUADRO 2.2**  
**HONDURAS: RESUMEN DE LA INTERVENCIÓN ESTRATÉGICA DEL BANCO, 1999-2001**

OTROS DONANTES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL BANCO	ACTIVIDADES DEL BANCO	INDICADORES DE ÉXITO
<p>en Banco Mundial: préstamo para respaldar la balanza de pagos; respaldo para el Grupo Consultivo  FMI: Programa del SRAE; respaldo para el Grupo Consultivo Naciones Unidas: evaluación de daños; CT de manejo de desastres naturales</p> <p>Alivio de la pobreza: Italia, Estados Unidos, Banco Mundial  Educación: Alemania, China de Taipei, España, Japón, Francia, Banco Mundial  Salud: Banco Mundial, China de Taipei, Estados Unidos  Vivienda: China de Taipei, Japón  Agua y saneamiento: Banco Mundial, Canadá, PNUD, Suecia  Reconstrucción del sistema de transporte: Alemania, Banco Mundial, España, Estados Unidos, Japón, Suecia</p>	<p>Respaldo para la planificación y aplicación del proceso de reconstrucción y transformación económica.</p> <p>Concentración de la asistencia financiera del Banco en programas de desarrollo social que beneficien a los segmentos más pobres de la población, así como a los proyectos de reconstrucción más urgentes</p>	<p>1. Respaldo para la formulación y aplicación del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) brindando cooperación técnica.  2. Promoción del otorgamiento de asistencia financiera y técnica por parte de la comunidad internacional, organizando y coordinando el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central</p> <p>1. Contribuir a financiar programas de desarrollo social prioritarios. Además de los programas de Inversión Social (FHISIII) y Asignaciones Familiares (PRAFI), aprobados al final de 1998, y del componente de salud del programa de emergencia que fue aprobado en enero de 1999, se ha propuesto la aprobación de actividades en las esferas de Salud, Educación y Vivienda en el presente ejercicio fiscal</p> <p>2. Además del programa de reconstrucción para los sistemas de transporte y de saneamiento de Tegucigalpa aprobados en enero, se ha propuesto brindar respaldo a programas vinculados con la reconstrucción de la red de transporte, el desarrollo rural, el desarrollo de la zona de Sula y la reconstrucción del sistema eléctrico</p>	<p>1. Adopción y publicación del PMRTN antes de la reunión del Grupo Consultivo (mayo)</p> <p>2. Oportuna planificación de los proyectos que constituyen el PMRTN</p> <p>3. Éxitos en cuanto a obtención de respaldo financiero del Grupo Consultivo</p> <p>1. Aprobación y aplicación de los préstamos en el periodo 1999-2001:  HO0145 Protección Social y Transición  HO0146 Programa de Vivienda tras el Huracán  HO0072 Inversiones en agua y saneamiento  HO0116  HO0139  HO0141 Tercer Ciclo de Transformación de la Educación Básica  HO0033  HO0130  HO0134  HO0140  HO0144 Reactivación de la Economía Rural</p> <p>2. Adecuado respaldo para las instituciones nacionales encargadas de ejecutar los proyectos, de modo de garantizar su éxito</p>
<p>EE.UU.: microcrédito, acceso a recursos y mercados  Japón: agro  China de Taipei: agro</p>	<p>Promover la participación del sector privado en inversiones, producción y empleo, así como en la prestación de servicios públicos, a través de la participación de las unidades especializadas del Grupo del Banco</p>	<p>1. Asistencia financiera y técnica para empresas de pequeña y mediana escala por parte de bancos, microprestamistas y ONG  2. Respaldo para la privatización de (1) la terminal de contenedores y los depósitos refrigerados en Puerto Cortés; (2) los aeropuertos internacionales; (3) los servicios de agua y saneamiento de San Pedro Sula y Tegucigalpa; (4) Hondutel; y, en el futuro, (5) la concesión vial en San Pedro Sula  3. Participación en el financiamiento de inversiones privadas, incluidos proyectos de energía eléctrica  4. Respaldo para la formulación y aplicación de una estrategia sectorial para el sector turístico, incluida la promoción de inversiones extranjeras  5. Respaldo de los esfuerzos tendientes a reforzar la Comisión de Bancos y Valores y la Bolsa de Productos Agrícolas Básicos  6. Promoción de una futura reforma del sistema de seguridad social</p>	<p>1. Aprobación y aplicación de los programas considerados por parte del FMI, la CIL, el Departamento del Sector Privado y la Unidad de Microempresas del Departamento de Desarrollo Sostenible</p>
<p>Canadá: medio ambiente, forestación  EE.UU.: manejo sostenible de recursos naturales</p> <p>EE.UU.: fortalecimiento de la democracia, participación ciudadana, respaldo para municipalidades  Italia: desarrollo comunitario  España: fortalecimiento del Poder Judicial y del Poder Legislativo  PNUD: descentralización fiscal, desarrollo municipal, protección de los derechos de la mujer, desarrollo del liderazgo en la sociedad civil</p>	<p>Como cuestión de política general, el Banco respalda la gestión sostenible de los recursos naturales y evalúa el impacto ambiental de sus proyectos, adoptando, cuando es necesario, mecanismos tendientes a mitigar los efectos desfavorables</p> <p>Modernizar el sector público; incrementar la eficiencia funcional de los poderes de gobierno</p>	<p>Además de controlar el impacto ambiental de los proyectos, el Banco está ejecutando dos operaciones en este campo (gestión de recursos renovables en la divisoria de aguas de El Cajón y gestión ambiental de las Islas Bahía)</p> <p>1. Proporcionar asistencia técnica para reforzar el Poder Judicial y el Poder Legislativo</p>	<p>Aprobación y aplicación de proyectos:  HO0134 Fortalecimiento del Poder Judicial  TC9903050 Modernización del Congreso</p>

mento de País, Honduras, 1999.

- 2.33 Finalmente, en lo que atañe a la coherencia entre el programa del Banco y las prioridades del gobierno a lo largo de la década, es útil distinguir entre los propósitos perseguidos, las políticas aplicadas y las operaciones individuales. Durante toda la década existió coherencia con respecto a los propósitos expresados en los conjuntos de prioridades identificadas para cada ciclo de programación. A nivel de políticas, por otra parte, en algunos casos faltó coherencia, tal como se explica en el próximo capítulo en la sección sobre préstamos en apoyo de medidas de políticas. La coherencia operativa en general fue elevada, aunque faltó en unos pocos casos, como en el de la operación HO-0146 (el proyecto de vivienda), en que el gobierno no se sintió identificado con el programa, tal como se explica en el próximo capítulo

### ***III. Entrega y Ejecución del Programa***

- 3.1 El objetivo de este capítulo consiste en determinar la eficiencia y la eficacia de la entrega y ejecución del programa a través de un examen de la cartera y de aspectos clave del programa. El examen de la cartera está centrado en el programa de préstamos, pero también guarda relación con las operaciones de cooperación técnica y con las actividades del FOMIN y la CII. Se dedica una sección especial al tema de la transferencia de recursos. El examen del programa está centrado en los productos financieros y no financieros. Siguiendo “la senda del dinero”, el examen del primero abarca los préstamos en apoyo de medidas de políticas, las actividades de compensación social y la asistencia de emergencia. El análisis de los productos no financieros se basa en el diálogo de políticas y en el papel que cumple el Banco en materia de coordinación de los donantes.

#### **A. Análisis de la cartera**

##### **1. Programa de préstamos**

- 3.2 Entre 1990 y el final de 2000, el Banco aprobó 50 préstamos para Honduras, correspondientes a 37 proyectos diferentes, por un total de US\$1.247,3 millones. La distribución sectorial de las aprobaciones de préstamos a lo largo del tiempo aparece en el Cuadro 3.1. Como surge del cuadro, la actividad crediticia realizada en el período 1990-1994 tomó principalmente la forma de préstamos en apoyo de reformas de políticas destinados a respaldar la labor de ajuste estructural en el sector agrario y en el de la energía, y las inversiones en infraestructura (transporte, energía, desarrollo urbano e infraestructura social a través del FHIS). Los préstamos, en el período 1995-97, se concentraron en gran medida en los ámbitos de la reforma del sector público y la compensación social (Programa de Reforma del Sector Público, FHIS II y PRAF I). A partir de 1998, tras el huracán Mitch, la actividad crediticia ha estado orientada principalmente hacia la reconstrucción de la infraestructura física, la reducción de la pobreza y los sectores sociales y el desarrollo rural. A las nuevas operaciones realizadas en esos ámbitos se agregan alrededor de US\$88 millones de saldos no desembolsados de préstamos anteriores reprogramados en 1999 como complemento de las medidas de reacción de emergencia<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> BID. Asistencia del Banco en respuesta a las emergencias surgidas en Honduras y Nicaragua, documento GN-2044, 12/12/98, página 7. Los US\$88 millones reprogramados no comprenden los desembolsos del segundo tramo del Préstamo para la Reforma del Sector Público, por un monto de US\$25 millones, que también fueron liberados para dar respaldo a las medidas de emergencia.



CUADRO 3.1  
HONDURAS: APROBACIÓN DE PRÉSTAMOS POR SECTOR 1990-2000  
(Millones de US\$)

SECTOR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total	%
Agricultura	60,0		50,0 1/				15,0				30,0	155,0	12%
Energía		105,0 2/			34,8 3/	10,5 4/						150,3	12%
Transporte		110,0									26,8	136,8	11%
Desarrollo Urbano	49,5								63,0	10,4		122,9	10%
Sanearamiento								13,8		26,0		39,8	3%
Medio Ambiente				20,4	19,1							39,5	3%
Inversión Social			31,5			60,0			95,2	48,8 5/	33,1	268,6	22%
Salud									36,0			36,0	3%
Educación								6,6			23,0	29,6	2%
Reforma y Modernización				1,4		160,0	7,2		3,0		17,2	188,8	15%
Preinversión				8,0							12,0	20,0	2%
Crédito Global			60,0 6/									60,0	5%
<b>TOTAL</b>	<b>109,5</b>	<b>215,0</b>	<b>141,5</b>	<b>29,8</b>	<b>53,9</b>	<b>230,5</b>	<b>22,2</b>	<b>20,4</b>	<b>197,2</b>	<b>85,2</b>	<b>142,1</b>	<b>1.247,3</b>	<b>100%</b>

Fuente: BVS.

Nota: Los números en negrita indican préstamos sectoriales.

1/ El último tramo de este préstamo, por un monto de US\$19,8 millones, fue cancelado en julio de 1996.

2/ Se trata de un préstamo híbrido, del cual US\$55 millones corresponden al componente de ajuste sectorial.

3/ El componente de ajuste sectorial de este préstamo híbrido, por US\$20 millones, nunca se desembolsó y en 1997 fue cancelado.

4/ Se trata de una operación para el sector privado (PR) (Ecosol).

5/ US\$20 millones de este total corresponden a un préstamo sectorial.

6/ Este proyecto orientado para la política económica nunca se hizo efectivo y en 1996 fue cancelado debido a una discrepancia entre la condicionalidad del préstamo y el nivel factible para el GCH ya que se trataba de un préstamo del Capital Ordinario.

La cancelación por esta razón respalda la afirmación de OVEI (párrafo 2.9) de que el Banco debió haber declarado a Honduras como país habilitado.

\*Exclusivamente para recibir asistencia del POE antes de lo que lo hizo.

3.3 Los elementos de juicio acumulados llevan a pensar que la cartera del Banco en Honduras registra una larga historia de dificultades (Cuadro 3.2). Un análisis de la cartera de final de 1992 muestra que prácticamente todos los préstamos activos antes de 1990 fueron clasificados como de lento desarrollo o problemáticos, habiéndose concedido prórrogas de 8 a 52 meses y habiéndose registrado, en promedio, una demora de 36 meses en la ejecución. Un análisis similar realizado al final de 1994 muestra la persistencia de los problemas con los arrastres de la década de los ochenta, más algunos problemas adicionales en las operaciones más recientemente aprobadas (por ejemplo reforma del sistema aduanero, reparación y mantenimiento de caminos). Al final de 1996 el sistema de información de PPMR recientemente creado indica que 11 de los 16 préstamos (69%) en ejecución al final de 1995 tenían escasa probabilidad de alcanzar sus objetivos de desarrollo o fueron clasificados como de ejecución insatisfactoria. En 1997 se produjo una pronunciada mejora en la situación de la cartera, ya que se cancelaron tres préstamos con problemas<sup>38</sup> y sólo uno de los 13 préstamos restantes en ejecución al final de 1996 fue clasificado como insatisfactorio. No obstante, en 1998 esa mejora dejó paso a un retroceso: tres de los 15 préstamos pendientes al final de 1997 fueron clasificados como insatisfactorios y/o de improbable cumplimiento de sus objetivos de desarrollo. En 1999, la situación volvió a deteriorarse: seis de los 18 préstamos en ejecución al final de 1998 fueron clasificados como con problemas, al igual que un préstamo aprobado apenas seis meses antes. A julio de 2001 el Sistema de Identificación de Alerta de Proyectos (PAIS) clasificó nueve proyectos de la cartera activa como con problemas o de riesgo; llegado diciembre de 2001 la situación había mejorado, siendo ocho los proyectos en esas condiciones.

<sup>38</sup> El Préstamo de Crédito Multisectorial (US\$60 millones, 1992) y el componente de ajuste sectorial del segundo préstamo híbrido para energía (US\$20 millones, 1994) se cancelaron sin más trámite, sin que se realizara desembolso alguno; el tercer tramo del segundo préstamo para el sector agrario (US\$19,8 millones, 1992) también fue cancelado. En todos los casos la cancelación se efectuó debido a que el Gobierno de Honduras no estaba dispuesto a cumplir las condiciones de políticas correspondientes a esos desembolsos.

CUADRO 3. 2																											
HONDURAS: ESTADO DE LOS INFORMES DE SEGUIMIENTO DEL DESEMPEÑO DE PROYECTOS																											
FECHA DE EVALUACIÓN	NÚMERO DE PROYECTO	NOMBRE DEL PROYECTO	ORG APRB \$M	1992		1994		1996			1997			1998			1999			2000							
				%dlab	classif	%dlab	classif	%dlab	DO	IP	AS	%dlab	DO	IP	AS	%dlab	DO	IP	AS	%dlab	DO	IP	AS	%dlab	DO	IP	AS
2-Dic-84	HO0020	Agua Potable Cuatro Ciudades SANAA	24.0	74.7	D																						
7-Sep-85	HO0077	Prog. Fomento Produc. Bovina y San. Animal	6.9	57.5	D																						
3-Oct-85	HO0093	Programa Global de Preinversión II	6.6	53.7	B																						
6-Oct-85	HO0092	Acueductos Rurales III. SANAA	24.0	86.4	D	93	D																				
2-Sep-86	HO0096	Caminos Secundarios y Acceso III-SECOPT	29.0	97.6	N+																						
2-Oct-86	HO0098	Hospitales II-MS	27.0	64.3	B	79.7	B																				
7-Dic-86	HO0041	Agua Potable Tegucigalpa-SANAA	54.0	35.1	D	60.2	D	91.0	P	U	L																
7-Dic-86	HO0042	Desarrollo Rural La Paz-INTIBUCA.SRN	12.4	35.3	B	68.9	B	76.3	B °																		
7-Dic-88	HO0037	Rehabilitación de Carreteras	45.8	76.3	N+	99.6	N																				
7-Dic-88	HO0103	Programa Desarrollo Municipal	12.1	24.3	B	58.7	B	63.8	B °																		
5-Dic-90	HO0082	Programa Sectorial Agrícola	60.0	84.5	N																						
2-Dic-90	HO0039	Prog. Des. Municipal de San Pedro Sula	49.5	16.7	N	56.6	N	95.8	LP	S	L	99.9	P	S	H	99.9	P	S	H								
1-Nov-91	HO0044	Programa Híbrido del Sector de Energía	105.0	47.6	N	76.2	N	88.6	LP	S	L	92.2	P	S	H	93.5	P	S	H	97.6	P	S	H	98.9	P	S	H
3-Dic-91	HO0040	Rehabilitación y Mantenimiento de la Red Vial	110.0	14.2	N	67.8	B	92.6	LP	S	L	97.1	HP	S	H	99.9	HP	S	H								
9-Jul-92	HO0051	Fondo Hondureño de Inversión Social	31.5	20.0	N	92.1	N																				
2-Dic-92	HO0034	Programa Global Crédito Multisectorial	60.0	0.0	N	0	N	0.0	LP	U	H				H												
3-Dic-92	HO0027	Programa Sectorial Agrícola II	50.0	0.0	N	40.1	N	60.3	N °																		
5-Ene-93	HO0099	CTR Fortalecimiento Sistema Aduanero	1.4			18.1	N	78.7	LP	U	L	86.7	P	S	H	97.8	P	S	H	...	LP	U	L				
7-Sep-93	HO0050	Programa de Preinversión	8.0			0	N	10.3	N °			13.9	P	S	H	13.9	I	U	L	18.9	I	U	L	55.6	L		
1-Nov-93	HO0035	Manejo Ambiental Cuenca de "El Cajón"	20.4			0	N	10.6	HP	S	H	13.7	P	S	H	35.1	P	S	H	60.9	P	S	H	75.8	P	S	H
7-Dic-94	HO0112	Programa Híbrido Energía-Tramo Adicional	34.8			0	N	14.0	P	U	L	29.8	P	S	H	35.4	P	S	H	35.5	P	S	H	44.9	P	S	H
1-Dic-94	HO0028	Ordenamiento Ambiental Islas de la Bahía	19.1					0.0	P	U	H	10.8	P	S	H	20.0	P	U	H	39.5	P	S	H	56.7	P	S	H
1-Jun-95	HO0113	Fondo Hondureño de Inversión Social II	40.0					33.1	HP	S	H	86.2	P	S	H	98.4	P	S	H	...	P	S	H				
1-Jun-95	HO0114	Programa de Asistencia Familiar	20.0					45.5	P	S	H	79.6	P	S	H	93.9	P	S	H	99.1	HP	S	H	...	H		
1-Dic-95	HO0101	Reforma del Sector Público	160.0					35.2	P	U	H	63.7	P	U	H	79.8	P	U	H	80.5	P	U	H	80.9	I		
1-Mar-96	HO0109	Modernización del Sistema Judicial	7.2					0.0	P	S	H	7.3	HP	S	H	28.2	HP	S	H	50.5	HP	S	H	77.2	H		
1-Oct-96	HO0119	Modernización de Tecnología Agropecuaria	15.0					0.0	P	S	H	0.0	P	S	H	10.0	P	S	H	14.4	P	U	H	29.6	F		
1-Nov-97	HO0128	Alcantarillado de Puerto Cortés	13.8									0.0	HP	S	H	0.0	HP	S	H	11.3	HP	S	H	33.0	F		
3-Dic-97	HO0078	Prog. Alternativo de Educación Básica	6.6									0.0	HP	HS	H	0.0	HP	HS	H	4.5	LP	U	L	18.6	F		
1-May-98	HO0032	Reorganización del Sistema de Salud	36.0													0.0	HP	S	H	5.2	HP	S	H	8.2	F		
1-Nov-98	HO0115	Des. San Pedro Sula y Distrito Central	63.0													0.0	P	S	H	13.1	P	S	H	24.4	F		
1-Nov-98	HO0137	Ptmo. CT Dirección Ejecutiva de Ingresos	3.0													0.0	HP	S	H	0.0	P	VU	H	5.1	F		
1-Nov-98	HO0132	Programa de Asignaciones Famil. Fase II	45.2													0.0	P	S	H	10.5	P	S	H	22.6	F		
2-Dic-98	HO0131	Programa de Inversión Social (FHIS III)	50.0													0.0	HP	S	H	46.9	HP	S	H	69.9	H		
1-Ene-99	HO0143	Prog. Emergencia Infraestruc. Vial y Agua	18.8																	45.4	P	S	H	76.0	F		
1-Jun-99	HO0146	Programa de Vivienda Post-Huracán	10.4																	0.0	LP	U	L	0.0	L		
1-Sep-99	HO0145	Programa de Transición y Protección Social	30.0																	66.8	P	S	H	99.8	F		
3-Dic-99	HO0072	Inversión en Agua y Saneamiento	26.0																	0.0	P	S	H	0.0	F		
1-Feb-00	HO0164	Suplemento Programa Emergencia Vial	26.8																					0.0	F		
1-Jun-00	HO0176	Eficiencia Transparencia Compras y Contr.	14.6																					0.0	H		
1-Sep-00	HO0144	Reactivación de la Economía Rural	30.0																					0.0	F		
1-Nov-00	HO0184	Prog. Integral Combate Pobreza Urbana	8.1																					0.0	F		
1-Nov-00	HO0161	Prog. Alivio Pobreza y Desarrollo Local	25.0																					0.0	H		
3-Dic-00	HO0123	Modernización Poder Legislativo	2.6																					0.0	H		
3-Dic-00	HO0178	Programa de Preinversión	12.0																					0.0	F		

9: ROS.

- 3.4 Aunque múltiples y variadas razones explican por qué determinadas operaciones se ven dificultadas en la etapa de ejecución, los documentos del Banco permiten detectar algunos problemas genéricos que obstaculizan y demoran la ejecución de los proyectos del Banco en Honduras. En el caso de los préstamos para inversiones los siguientes son algunos de esos problemas genéricos: demoras en el proceso de aprobación y ratificación parlamentaria de contratos de préstamo; trámites prolongados e ineficientes de licitaciones y adquisiciones; fallas institucionales en las unidades ejecutoras; falta de fondos de contrapartida e inversiones complementarias, provocada por severas restricciones fiscales, incluidos los límites al gasto respaldado por el FOMIN, y fallas en el mecanismo de transferencia de fondos del Ministerio de Hacienda a los organismos ejecutores, aunque los fondos estén disponibles. En el caso de los préstamos sectoriales, la disponibilidad de financiamiento de contrapartida no representa un problema, pero en los documentos del Banco se menciona como problema grave la insuficiente capacidad y/o determinación del Gobierno de Honduras de cumplir las condiciones previstas, en especial cuando se requiere que el Congreso Nacional apruebe la legislación habilitante<sup>29</sup>.
- 3.5 Otros factores que según las entrevistas de OVE con los interesados también contribuyen a exacerbar los problemas de ejecución de los proyectos del Banco en Honduras consisten en los procedimientos y procesos del propio Banco<sup>30</sup>; problemas de diseño de los proyectos que, con el tiempo, se convierten, además, en problemas de ejecución; la inclusión de una amplia y compleja condicionalidad para un país cuya base institucional es frágil; inadecuado apoyo técnico en relación con la complejidad de las operaciones (especialmente sectoriales); frecuente renovación del personal, tanto en el Banco como en el país, con la correspondiente pérdida de memoria institucional y ampliación de la cartera en los últimos años. En un país en que las instituciones son débiles y en que el personal calificado es limitado, la dispersión de los esfuerzos señalada en el último capítulo (sea o no estratégicamente apropiada) está afectando a las estructuras locales, en especial porque el BID es sólo uno de los agentes externos con los que hay que operar. Al mismo tiempo, la dispersión reduce la capacidad de la Representación de controlar –y apoyar– la ejecución de los proyectos<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Según el Banco Mundial, los proyectos de la AIF no han experimentado problemas sistémicos en cuanto a recursos de contrapartida, adquisiciones o demoras de los informes de auditoría. Ha habido dificultades en tres ámbitos: aprobación parlamentaria de préstamos, aunque no sean especialmente polémicos; falta de consenso político con respecto a algunas de las reformas, y escasa capacidad institucional en el sector público (Véase Banco Mundial, Honduras: Country Assistance Strategy, enero de 2000, páginas. 26-27).

<sup>30</sup> Entre los ejemplos vinculados con el proceso figuran las prolongadas demoras en el cumplimiento de requisitos legales y largos períodos de obtención de las aprobaciones solicitadas por la Representación, aunque en algunos casos esa lentitud se justifica por la necesidad de apreciar los méritos de las modificaciones propuestas. El principal problema sustancial detectado por OVE fue la inflexibilidad del Banco en el manejo de la condicionalidad: la institución se aferra a la letra, más que al espíritu y a los objetivos perseguidos por la condicionalidad (este tema se amplía en la sección sobre préstamos en apoyo de reformas de políticas).

<sup>31</sup> En un comentario a un borrador del presente informe, la Administración indicó que gran parte de lo que se señala en los párrafos 3.4 y 3.5 del presente informe se aplica al Banco en conjunto, en especial en relación con los países más pobres. De ser así, esto plantea preguntas referentes a la programación y al diseño de los proyectos en mayor escala.

- 3.6 Puede extraerse una noción de la gravitación relativa de los factores vinculados específicamente con el país en el desempeño de la cartera examinando el desempeño de la cartera del Banco Mundial en Honduras. La cartera del Banco Mundial en Honduras, medida en relación con el Índice de Eficacia para el Desarrollo de la División de Agricultura y Desarrollo Humano de esa institución –6,2 entre 1996 y 1998– es cualitativamente inferior a la cartera del Banco Mundial en Centroamérica, en América Latina y en el resto del mundo, pese a que mejoró más aceleradamente que la de cualquiera de esas regiones entre 1993 y 1998<sup>32</sup>. En cuanto a la ejecución, la cartera del Banco Mundial en Honduras –con un nivel aproximadamente similar de aprobaciones de préstamos durante la década, aunque concentrada en un número mucho menor de operaciones– arroja, al parecer, mejores resultados que la del BID en cuanto al promedio del tiempo que requiere la ejecución de un proyecto<sup>33</sup>. No obstante, la cartera del Banco Mundial de Honduras muestra también una proporción bastante alta, aunque variable, de proyectos en dificultades o de riesgo, lo que lleva a pensar en la presencia de factores específicos del país que influyen negativamente sobre la cartera.
- 3.7 Dentro del propio Banco, Honduras no constituye una excepción en materia de desempeño de la cartera. Sus antecedentes en cuanto a períodos de desembolso y ejecución de proyectos de inversiones son similares a los del Banco en general. Inicialmente indican una conclusión bastante positiva, compatible con la creciente determinación de la Región, en los últimos años, de mejorar el estado de la cartera (Gráfico 3.1). No obstante, debe tenerse en cuenta que pese a algunas operaciones de muy larga data, iniciadas a principios de la década de los noventa, la cartera de Honduras es en realidad muy joven. Teniendo en cuenta el huracán Mitch, 12 de las 28 operaciones (el 43%) de la cartera a mediados de 2001 fueron aprobadas dentro de los dos años anteriores; tres de ellos han sido clasificados como con problemas o de riesgo<sup>34</sup>.

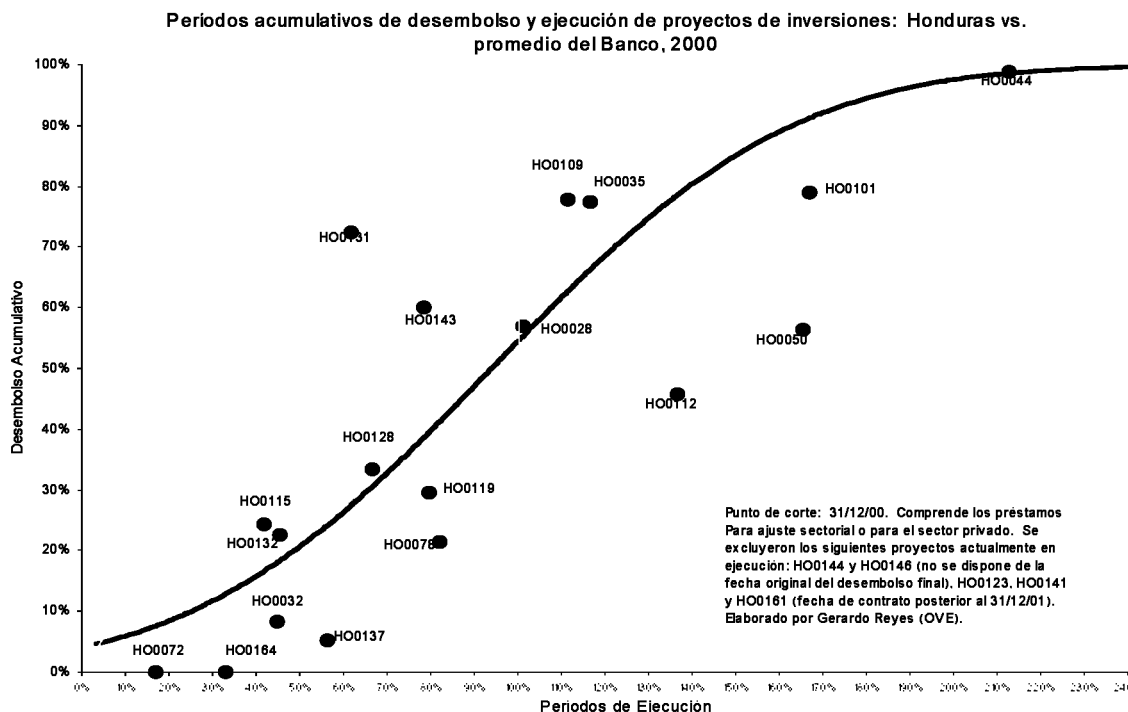
---

<sup>32</sup> Banco Mundial, Honduras: Country Assistance Strategy, enero de 2000, Anexo E.

<sup>33</sup> Período medio de ejecución del Banco Mundial: ejercicio fiscal 1996: 3.0 años; ejercicio fiscal 1997: 2.5 años; ejercicio fiscal 1998: 3.3 años; ejercicio fiscal 1999: 3.3 años. Véase ídem, Anexo B2, página 1.

<sup>34</sup> En este sentido, cabe observar que en el Informe Anual sobre Proyectos en Ejecución 2000 del Banco se señala la tendencia de la proporción de los proyectos dentro de determinada cohorte que se han vuelto problemáticos, insatisfactorios o en riesgo de incrementarse a lo largo del tiempo (página 11).

**GRÁFICO 3.1**



- 3.8 La preocupación sobre la calidad de la cartera llevó tanto al Gobierno de Honduras como al Banco a adoptar medidas correctivas en los últimos años. Se ha establecido un proceso innovador de análisis trimestral de la cartera, a cargo del Ministerio de Hacienda, la Representación y las respectivas unidades ejecutoras, para identificar problemas y resolverlos a través de diversos mecanismos, como reformulación y/o cancelación de préstamos. Se han utilizado recursos del Plan de Acción para los países C y D del Banco a fin de proporcionar capacitación y/o experiencia técnica a las unidades ejecutoras; INDES ha elaborado un programa piloto para reforzar la capacidad de diseño y administración de políticas sociales en el sector público, y en todos los recientes documentos de programación se subraya la necesidad de evaluar la capacidad gerencial de las unidades ejecutoras prospectivas y de introducir en el préstamo, si es necesario, un componente de fortalecimiento institucional y capacitación. Ambos lados sostienen que estas medidas han ayudado a acelerar la ejecución de los proyectos. Como se señaló, las estadísticas de desempeño de la cartera indican una creciente reducción del número de proyectos “con problemas” y “de riesgo”.

## 2. Programa de cooperación técnica

- 3.9 Entre 1990 y 2000, el Banco aprobó alrededor de 135 operaciones de cooperación técnica (CT) no reembolsables para Honduras, por un monto agregado de US\$39,4 millones. En términos generales, las operaciones de CT se utilizaron para respaldar la preparación de proyectos, fortalecimiento institucional en el contexto de las operaciones de préstamo, capacitación y, más recientemente, actividades vinculadas con emergencias; de hecho, más de la mitad de esas operaciones (72/135) fueron aprobadas a partir de 1998, y muchas de ellas estuvieron vinculadas directa o indirectamente con programas de asistencia y reconstrucción de emergencia. En la actualidad el número de operaciones de CT en ejecución es muy elevado: alrededor de 50, sin contar las del FOMIN; más de 70 si se

incluye a estas últimas<sup>35</sup>. En el Cuadro 3.3 se presenta un resumen de la distribución sectorial de las operaciones de CT.

CUADRO 3.3  
HONDURAS: COOPERACIONES TÉCNICA APROBADAS POR SECTOR, 1990-2000

(Miles de US\$)												
SECTOR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Agricultura*	205.0 (3)	146.0 (2)	150.0	120.0		20.0	1,339.3 (2)			77.3 (2)	150.0	2,909.6 (12)
Industria			20.0							1,700.0	1,100.0	2,820.0 (3)
Energía**	16.5	20.0			2,000.0		1,130.0	448.5 (2)				3,625.0 (6)
Protección Ambiental		23.0		150.0			76.0	150.0	550.0 (2)	547.0 (4)		1,796.0 (10)
Desarrollo Urbano	243.0 (3)							100.0	1,392.0 (3)	616.5 (6)	150.0	2,402.5 (14)
Inversión Social						20.0			150.0	255.0 (3)	996.2 (5)	1,421.2 (10)
Salud				35.0	1,620.0 (2)		14.0		150.0			2,029.0 (5)
Educación					60.0 (2)	1,500.0	5.5	1,350.0	15.0	100.0	245.0 (2)	3,675.5 (9)
Transporte								150.0 -2	320.0 (3)	158.7 (2)	369.9 (3)	998.6 (6)
Saneamiento				200.0		148.0		509.9 (3)	710.0 (4)	750.0	100.0	2,417.9 (10)
Microempresas		16.0		120.0					209.2 (2)	1,130.0 (3)	553.0 (3)	2,040.2 (10)
Reforma y Modernización				1,150.0	28.0 (2)	1,765.0 (3)	2,607.0 (4)		650.0	650.0 (7)	1,460.3 (2)	6,520.3 (20)
Otros	16.5 (2)	120.0	312.6 (4)	270.0 (3)			1,520.0	575.6				4,122.2 (17)
Total	681.0 (9)	339.0 (6)	492.6 (6)	2,055.0 (9)	3,928.0 (7)	3,433.0 (6)	7,507.8 (11)	3,748.0 (9)	3,694.7 (19)	7,337.5 (30)	5,971.4 (23)	39,388.0 (135)

Fuente: FOMIN.

Nota: Los parentesis indican número de operaciones separadas.

\* Comprende telecomunicaciones.

\*\* Comprende comunicaciones.

- 3.10 Es prácticamente imposible evaluar la utilidad de las operaciones de CT a través de un análisis a distancia de la prueba documental. No existe un sistema de control que permita realizar el seguimiento de su proceso de aplicación, y son pocos los informes de avance y culminación que permitan documentar lo realmente logrado. De hecho, es difícil determinar exactamente cuántas CT existen, ya que diferentes fuentes (electrónicas) de información dentro del Banco arrojan distintas cifras. El hecho de que los archivos estén incompletos dificulta la reconstrucción, a la vieja usanza, de lo realmente sucedido. El Banco ha dedicado muchos esfuerzos a diseñar y ejecutar esas operaciones en respaldo de nuevos préstamos a los efectos de mejorar sus posibilidades de aplicación. Ha desplegado CT como “agentes de cambio” en Honduras en los últimos años, en el sector social y en el sector ambiental y de los recursos naturales. Esta experiencia merece ser documentada. Por falta de un registro sistemático, en el presente informe no se analizan las CT<sup>36</sup>.

### 3. Otro respaldo del Grupo del BID

- 3.11 **Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).** Desde que Honduras quedó habilitada para recibir respaldo del FOMIN, en 1995, obtuvo un total de 14 operaciones de CT no reembolsables a través de tres servicios de otorgamiento de donaciones del BID, por un monto total de US\$13,9 millones, más 13 operaciones de FOMIN3, de carácter reembolsable, por un total de US\$2,98 millones, todas ellas aprobadas a partir de 1999 como parte de la respuesta del Grupo del BID frente al huracán Mitch. En tanto que diez de las 13 operaciones de FOMIN3 reembolsables ya han sido plenamente desembolsadas, ninguna de las CT ha sido completada hasta la fecha. Tres operaciones clasificadas en el *Informe Anual de Desempeño de la Cartera de 2000 sobre Donaciones de Cooperación Técnica del FOMIN* como insatisfactorias o de improbable consecución de sus objetivos de desarrollo, han sido canceladas; otras cuatro están experimentando demoras de ejecución y

<sup>35</sup> En un comentario a un borrador del presente informe, el Banco señaló que algunas de estas operaciones han sido efectivamente terminadas, en tanto que otras aún registran pequeños saldos en sus respectivas cuentas.

<sup>36</sup> El informe RE-247 de OVE plantea la creación de un sistema de información gerencial para seguir la ejecución y los resultados de las cooperaciones técnicas.

no se han firmado los contratos de las dos más recientes. Entre los problemas que demoran la ejecución cabe mencionar: las fallas institucionales y técnicas de las entidades ejecutoras; dificultades de cumplimiento de las obligaciones contractuales, selección y contratación de consultores y procedimientos de licitaciones del BID, insuficientes fondos de contrapartida y, en algunos casos, complejidad de las reformas de políticas y los cambios institucionales que se procura lograr mediante los proyectos.

- 3.12 **Corporación Interamericana de Inversiones (CII).** En el curso de la década, la CII aprobó nueve operaciones en Honduras por un monto agregado de US\$41,9 millones. De ellas, cuatro (una de las cuales fue posteriormente cancelada) correspondieron a préstamos de respaldo del desarrollo de zonas de procesamiento industrial; cuatro fueron préstamos a intermediarios financieros privados para actividades de otorgamiento de subpréstamos (una de las cuales fue parcialmente cancelada más tarde); y el préstamo más reciente se destinó a dar respaldo a una operación de fabricación de muebles con considerable potencial de exportación, en San Pedro Sulá. En relación con la escala del mercado, la CII ya ha establecido una presencia visible en Honduras, y debería estar en condiciones de acentuarla si logra mejorar su capacidad de exploración de proyectos, quizás en alianza con una empresa local adecuadamente familiarizada con las necesidades y el potencial del sector privado hondureño.

#### **4. Transferencia de recursos: Corrientes de ayuda y alivio de la deuda**

- 3.13 Los flujos de caja netos provenientes del Banco están en función de la diferencia entre los desembolsos y el reembolso del principal y el pago de intereses y otros cargos al Banco. En un sentido más amplio, los flujos de caja sufren la influencia y restricciones de la escasa disponibilidad de recursos del FOE para Honduras, aunque la baja tasa de ejecución de la cartera observada lleva a pensar en la imposibilidad de absorber un nivel más elevado de recursos, aunque se dispusiera de los mismos. Las aprobaciones y los desembolsos han variado de un año a otro, en tanto que los reembolsos y los intereses y otros cargos han seguido una senda más previsible y estable, con excepción del aumento brusco ocurrido en 1996, vinculado con el ya mencionado “canje de deuda del Capital Ordinario por deuda de FOE” (Cuadro 3.4). Las considerables obligaciones del servicio de la deuda frente al Banco y el lento proceso de despliegue de la cartera restringen la capacidad del Banco de transferir recursos al país. De hecho, los flujos netos fueron en general escasos (aunque considerablemente mayores que los provenientes del Banco Mundial<sup>37</sup>), e inclusive negativos en cinco de los once años a los que se refiere el cuadro.
- 3.14 El venidero otorgamiento de alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME puede crear la posibilidad de un aumento de la afluencia neta de financiamiento del Banco en virtud de la reducción de los reembolsos. En diciembre de 1999 Honduras fue declarada habilitada para recibir alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME. Llegó

---

<sup>37</sup> Es ilustrativo comparar el flujo de caja neto (o las transferencias netas) del BID y del Banco Mundial en los años noventa. El Cuadro 3.4 indica un flujo de caja neto del BID a Honduras de US\$103.4 millones para el periodo de 11 años 1990-2000. La comparación permite además calcular los flujos totales netos del Banco Mundial a Honduras, que fueron negativos entre 1990 y 2000: menos US\$37.8 millones (flujos de la AIF más alivio de la deuda de los PPME para 2000 menos flujos del BIRF).

al “punto de decisión” en junio de 2000 y según se prevé alcanzará el “punto de culminación” en julio de 2002. Al final de 1999, el monto de la deuda externa oficial del país era de US\$4.288 millones (BID US\$1.086 millones; Banco Mundial \$1.026 millones; BCIE US\$391 millones; otros acreedores, incluidos acreedores bilaterales del Club de París y ajenos al Club de París, US\$1.700 millones). La Iniciativa para los PPME prevé una reducción del 17,8% de la deuda externa de Honduras, que habrá de distribuirse del modo siguiente entre los principales acreedores multilaterales: IDB 23,9%, o US\$133 millones en VAN; Banco Mundial 17,6%, BCIE 13,7%, FMI 5,4%. En marzo de 2001, los accionistas del Banco aprobaron el marco financiero que permitiría a la institución otorgar alivio de la deuda a cuatro países –incluso Honduras– en el marco de la Iniciativa reforzada para los PPME. Recientemente el Directorio adoptó una decisión tendiente a la prórroga del alivio provisional de la deuda por parte del Banco a Honduras<sup>38</sup>. (El alivio provisional de la deuda es el que se concede entre el punto de decisión y el punto de culminación de la Iniciativa para los PPME). La decisión permitirá al Banco seguir los pasos del Banco Mundial y del BCIE, entidades que comenzaron a proporcionar alivio provisional de la deuda una vez que Honduras llegó al punto de decisión. Ahora el BCIE ha otorgado toda la proporción del alivio de la deuda que le correspondía, por un monto de US\$76 millones, en VAN.

CUADRO 3.4  
HONDURAS: FLUJOS NETOS, BID Y BANCO MUNDIAL, 1990-2000  
(Millones de US\$)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
<b>BID</b>												
Desembolsos	73.2	27.5	108.1	118.8	78.7	78.3	147.0	47.9	55.1	76.4	68.3	878.3
CO	20.6	14.0	35.5	60.2	28.3	35.9	20.8	14.9	8.0	3.0	1.1	242.3
FOE	53.3	14.4	75.5	64.7	52.6	44.9	127.9	35.1	50.1	75.7	67.2	661.4
Reembolsos	38.2	28.5	28.7	29.1	28.2	31.0	124.9	22.7	24.9	24.9	33.2	410.3
Intereses y comisiones 1/	38.8	28.3	29.3	30.7	38.3	35.7	34.4	33.6	28.4	29.3	30.9	356.5
Flujos netos	-1.6	-29.3	51.2	59.0	14.2	11.6	-12.3	-8.4	0.8	22.3	-4.1	103.4
<i>Pro memoria</i> :												
CO no desembolsado	39.4	84.4	244.0	187.2	155.9	130.8	89.1	14.2	6.2	3.2	2.2	
FOE no desembolsado	175.0	231.6	187.3	145.6	144.4	316.4	208.7	166.8	313.8	323.1	397.7	
<b>Banco Mundial</b>												
Transferencias netas AIF	-3.5	46.0	57.7	52.6	60.3	73.4	47.1	89.9	62.4	266.5	30.0	782.4
Transferencias netas BIRF	-108.5	-57.6	-85.0	-58.7	-84.5	-89.0	-89.4	-72.5	-68.1	-64.6	-48.1	-826.0
Alivio provisional de la deuda (PPME)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5.7	5.7
Flujos netos	-112.0	-11.6	-27.3	-6.1	-24.2	-15.6	-42.3	17.4	-5.7	201.9	-12.4	-37.9

FOE: FOE y pago del contrato; Banco Mundial, información al 31 de diciembre de cada año.  
1/ Comprende suscripciones y contribuciones.

- 3.15 Estos hechos indican la culminación, hasta ahora, de una historia de alivio de la deuda bilateral y multilateral en los años noventa, proceso que contó con activo respaldo del Banco<sup>39</sup>. Las prórrogas del pago del servicio de la deuda con posterioridad al huracán Mitch

<sup>38</sup> En Honduras. Alivio interino de la iniciativa de países pobres muy endeudados (PPME). CP-2195; 12 de julio de 2001, aparecen los antecedentes.

<sup>39</sup> En el Club de París se concluyeron cuatro acuerdos de alivio de la deuda en los años noventa: en cada uno de esos casos se consolidó el 100% de la deuda, incluyéndose en la consolidación los atrasos en el acuerdo de 1990 y los atrasos y la deuda previamente reprogramada en los acuerdos siguientes. Los montos consolidados fueron los siguientes: septiembre de 1990: US\$280 millones; octubre de 1992: US\$180 millones; febrero de 1996: US\$112 millones; abril de 1999: US\$411 millones. El país concluyó también acuerdos multilaterales con bancos comerciales en 1987 y 1989 (Banco Mundial, Global Development Finance: Building Coalitions for Effective Development Finance 2001, Apéndices 2 y 3).



y la asistencia especial de donantes bilaterales a través del Fondo Fiduciario de Emergencia para América Central (administrado por el Banco Mundial) para atender el servicio de la deuda multilateral redujeron el monto real de los pagos del servicio de la deuda correspondientes a 1999 a US\$277 millones, o alrededor del 8% de los ingresos de exportación, lo que representa una disminución con respecto al 23,9% registrado en 1997<sup>40</sup>. No obstante, “once años después de estas operaciones, el monto de las obligaciones de la deuda externa, equivalente al 27% de los ingresos fiscales en 1999 y a un nivel estimado en el 21%, en promedio, en el período 2000-2003, sigue representando una importante carga fiscal”<sup>41</sup>. Por lo tanto la deuda seguirá siendo un hecho de la realidad en Honduras aún después que se logren los beneficios del tratamiento correspondiente a la Iniciativa reforzada para los PPME. El Documento del FMI sobre el Punto de Decisión reconoce el hecho de que el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (que es la base para determinar el monto del alivio de la deuda que ha de otorgarse tras el agotamiento de las medidas de alivio clásicas) se basa en supuestos macroeconómicos que pueden o no cumplirse; notablemente la aceleración del crecimiento del PIB real, hasta llegar a una tasa del 6%, y transferencias oficiales constantes “que reflejen el continuo compromiso internacional de colaborar con los programas de desarrollo de Honduras”<sup>42</sup>.

- 3.16 Dados los antecedentes históricos que registra Honduras en cuanto a crecimiento económico escaso e inestable, el primer supuesto parece excesivamente optimista<sup>43</sup> y el segundo también está preñado de incertidumbre. En el Gráfico 3.2 se indica que Honduras depende en gran medida de la asistencia externa: en promedio, la relación entre la misma y el PIB fue de más del 10% en los años noventa, aunque las cifras estadísticas se redujeron durante la década hasta que el huracán Mitch provocó el cambio de signo de la tendencia. Por otra parte en el Gráfico 3.3 aparecen algunas causas de preocupación con respecto a la futura sostenibilidad de un acuerdo dependiente de la asistencia. Los desembolsos bilaterales, incluidos en especial los provenientes de los EE.UU., han tendido a disminuir en gran parte de la década de los noventa, con excepción del respaldo adicional justificado por el huracán Mitch al final del decenio. A mediados de la década de los ochenta ya se habían producido aumentos de los desembolsos bilaterales (vinculados con las medidas de contención de la situación política reinante en la vecina Nicaragua) y lo propio acaeció en 1990-1991, en que los donantes bilaterales proporcionaron financiamiento de empalme para eliminar atrasos y lograr que Honduras recuperara la capacidad de obtener financiamiento de fuentes multilaterales. No es realista esperar que persista el máximo vinculado con el huracán Mitch; más bien cabe prever (y algunos donantes lo han confirmado) que persistirá la tendencia a la disminución de los desembolsos bilaterales que caracterizó el período 1990-1996. En 1998 los desembolsos multilaterales superaron por primera vez a los bilaterales, lo que lleva a pensar que dada la escasa disponibilidad de

---

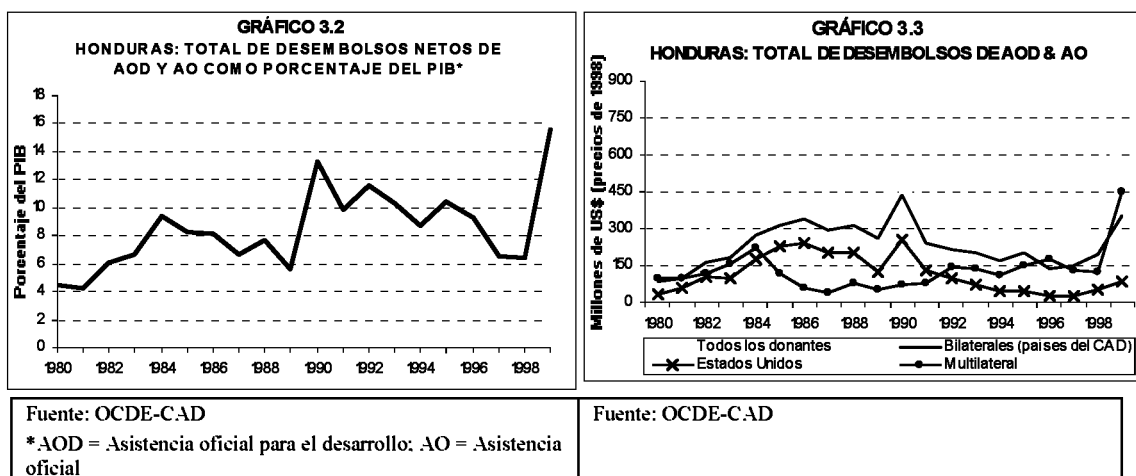
<sup>40</sup> FMI. Honduras: Decision Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative, junio de 2000.

<sup>41</sup> Ídem, página 17.

<sup>42</sup> Ídem, página 18.

<sup>43</sup> En la Estrategia de asistencia a un país para Honduras del Banco Mundial (enero de 2000) se prevé una tasa de crecimiento anual del PIB del 3,9% en 1999-03 (Anexo A).

recursos de esa fuente<sup>44</sup> las perspectivas de afluencia de asistencia a Honduras pueden ser inciertas. Como mínimo se trata de saber si las fuentes multilaterales contrarrestarían una disminución de las contribuciones bilaterales a más largo plazo.



## B. Análisis del programa: Cuestiones seleccionadas

### 1. Préstamos en apoyo de reformas de política

- 3.17 Los préstamos en apoyo de reformas de política constituyeron una importante forma de respaldo financiero del Banco para Honduras en los años noventa. En el periodo 1990-1995 se aprobaron seis operaciones de este género: dos préstamos para el sector agrario, un crédito global multisectorial (una operación de inversiones con condicionalidad de políticas, cancelado en 1997), dos préstamos para el sector de la energía (uno híbrido, más un tramo adicional), y un préstamo para la reforma del sector público. Esto fue seguido en 1999 por una operación de rápido desembolso, pero no en apoyo de reformas de políticas, en los sectores sociales. En conjunto, alrededor del 40% de las aprobaciones de préstamos del Banco para Honduras durante la década fueron en apoyo de reformas de políticas orientadas hacia el rápido desembolso, previstas como de rápido desembolso. Esas operaciones se analizan más abajo<sup>45</sup>.
- 3.18 La importancia de esta modalidad de financiamiento parece haber estado orientada tanto por la magnitud de los déficit de financiamiento externo que enfrentaba Honduras entonces

<sup>44</sup> Por lo menos en lo que atañe al BID-FOE.

<sup>45</sup> El Programa de Transición y Protección Social, de rápido desembolso (US\$30 millones, 1999, promovido por la necesidad de proteger los programas sociales de ejecución continua ante las secuelas del huracán Mitch) no se examina aquí porque no se trató de un préstamo en apoyo de reformas de políticas.

como por la necesidad percibida de reformas económicas fundamentales, opinión compartida por las principales fuentes de financiamiento externo de Honduras, es decir el BID, el Banco Mundial, el FMI y la USAID. De hecho, con la excepción del Programa para la Reforma del Sector Público, en que el BID se colocó a la vanguardia, todos los otros programas sectoriales del BID en el período se utilizaron para cofinanciar operaciones orientadas por el Banco Mundial o se realizaron en paralelo con operaciones del Banco Mundial, y todos los desembolsos de los tramos de los préstamos sectoriales estuvieron condicionados al cumplimiento de la condicionalidad macroeconómica del FMI.

#### **a. Préstamos para el sector agrario**

- 3.19 El programa del Banco para el sector agrario de Honduras comprendió dos operaciones independientes, cada una de las cuales cofinanció programas simultáneos del Banco Mundial.
- 3.20 El **primer** programa de ajuste para el sector agrario (PSA I, US\$60 millones, 1990) cofinanció el componente agrario del SAL II del Banco Mundial<sup>46</sup>. Su objetivo global consistió en invertir el rumbo de los programas agrarios anteriores a 1990, en virtud de que los principales obstáculos que inhibían el desarrollo del sector consistían en excesivas medidas de intervención gubernamental inadecuadamente orientadas, distorsiones de precios relativos de bienes y factores de producción y restricciones de acceso al mercado. También se reconocieron problemas vinculados con una inadecuada utilización de la base de recursos naturales y la escasa eficacia de las instituciones del sector público, pero se decidió enfrentar estos problemas a través de una operación ulterior.
- 3.21 El programa comprendió reformas de políticas en cuatro ámbitos principales, que debían realizarse dentro de un marco de dos años:

**Política de comercio y precios.** En el programa se preveía la eliminación de los controles de precios de los productos del agro a nivel mayorista y minorista, la eliminación de cuotas y otras barreras no arancelarias, la reducción del nivel de dispersión de los aranceles a una gama comprendida entre el 5% y el 20%, y el mantenimiento de un régimen de tipos de cambio flexibles, tras la devaluación de la lempira que se llevó a cabo a principios de 1990. En la esfera del comercio exterior, se preveía que el Gobierno de Honduras eliminara todas las exenciones arancelarias antes del primer tramo; todas las restricciones a la importación antes del segundo tramo, a la altura del tercer tramo, y todos los recargos a la importación de productos del agro, y que estableciera un régimen de nuevos incentivos a la importación y un programa de eliminación y/o reducciones a la importación (es decir tributos, cuotas, otorgamiento de licencias, etc.). En la esfera de los precios, antes del segundo tramo

---

<sup>46</sup> Los componentes clave del SAL II del Banco Mundial fueron: reformas del comercio exterior tendientes a reducir el sesgo contrario a la exportación del régimen comercial; reformas de la administración del sector público tendientes a incrementar el ahorro de ese sector, reducir los desequilibrios fiscales y conferir mayor eficiencia a los programas del gasto corriente y de inversiones del sector público; liberalización del crédito y las tasas de interés y medidas encaminadas a reforzar el marco regulatorio y de supervisión del sector financiero, y eliminación de las distorsiones de precios y comercialización inducidas por la política económica en el sector agrario.

debían eliminarse todos los controles a los precios de los productos del agro, así como las garantías de precios al productor.

**Granos básicos.** En el programa se preveía el desmantelamiento del sistema de garantías de precios del maíz y de otros granos básicos y su sustitución por un sistema administrado de bandas de precios basado en niveles de importación variables, a fin de mantener los precios locales dentro de una banda predefinida congruente con las tendencias de los precios internacionales a largo plazo. Debía eliminarse el monopolio de importación de granos del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA), lo que sería seguido por la privatización de su infraestructura de almacenaje y secado. Antes del segundo tramo debía haberse establecido el sistema de bandas de precios y estar francamente avanzado el proceso de racionalización del IHMA.

**Crédito y financiamiento agrario.** En el programa se preveía la paulatina eliminación de las líneas de crédito subvencionadas para el agro y una considerable reestructuración de BANADESA (el Banco de Desarrollo Agrario), institución pública que es la principal fuente de crédito formal a los establecimientos rurales de pequeña y mediana escala. También se preveía la eliminación de los topes máximos a las tasas de interés y la introducción de tasas de interés variables para que los bancos comerciales pudieran cubrir los mayores costos de transacción vinculados con los préstamos de menor cuantía.

**Seguridad alimentaria.** En el programa se preveía un plan de intervención en materia de alimentos tendiente a contrarrestar el incremento a corto plazo de los precios de los alimentos básicos a que daría lugar el proceso de ajuste. El mismo debía ser financiado a través de recursos presupuestarios y no a través de transferencias del Banco Central, y ser acompañado por la reestructuración en gran escala y la enajenación de BANASUPRO, el organismo público encargado del suministro de productos alimenticios y otros productos básicos a familias de bajos ingresos. El Banco Mundial preparó un fondo de inversiones sociales, con financiamiento independiente, para atender los aspectos de nutrición y salud pública a largo plazo.

- 3.22 **Beneficios y riesgos previstos.** Desde el punto de vista de los beneficios, se señaló que las “medidas de políticas previstas en el PSA I pueden mejorar en forma realista la tasa de crecimiento del PIB agrario en los próximos cinco años, lográndose beneficios aún mayores en el futuro”<sup>47</sup>. En cuanto a los riesgos, se señaló que la continuación del programa macroeconómico (tipo de cambio flexible, tasas de interés real positivas, disminución de los aranceles aduaneros y otros impuestos al comercio exterior) sería de difícil mantenimiento a corto plazo, ya que los beneficios del programa no se manifestarían inmediatamente, y la inflación y el desempleo aumentaron a corto plazo. Además, el equipo del proyecto preveía dificultades en cuanto a la eliminación de los restantes

---

<sup>47</sup> Véase el documento de préstamo PR-1736, 30 de octubre de 1990, página 23.

controles de precios, la supresión de los topes máximos a las tasas de interés y la reestructuración de BANADESA.

- 3.23 **Resultados.** En la práctica, las expectativas del personal con respecto a los beneficios y a los riesgos eran infundadas. Los riesgos previstos no se realizaron. El país cumplió plenamente trece de las catorce condiciones para la liberación del segundo tramo<sup>48</sup> y doce de las trece condiciones para la liberación del tercer tramo<sup>49</sup>. Por lo tanto, el entorno regulatorio efectivamente mejoró, la intervención del Estado y el gasto público real del sector efectivamente se redujeron y las restricciones de precios fueron eliminadas. Lamentablemente, no se realizaron, en cambio, ciertos beneficios clave previstos: el PIB agrario no creció significativamente en forma sostenida (aún antes de que el huracán Mitch devastara las zonas rurales de Honduras en 1998-1999), aunque su composición cambió, ya que los granos básicos dejaron paso al café y a productos no tradicionales de exportación, como melones, sandías y camarones<sup>50</sup>. Dado el hecho de que estos cultivos se obtienen con gran intensidad de trabajo, lo expresado debe haber beneficiado a numerosos pequeños productores, aunque muchos de los desplazados de la producción de granos no fueron absorbidos adecuadamente en otros sectores, con el consiguiente aumento del desempleo y de la pobreza rurales.
- 3.24 No se elaboró un Informe de terminación del proyecto, que pudo haber arrojado luz sobre las razones de ese fenómeno. Las fuentes consultadas por OVE atribuyen el hecho de que la actividad agraria no se haya revitalizado a que no se explotaron fuentes alternativas de crédito agrario, pese a la reducción de la cartera de BANADESA; a que no se realizaron inversiones que mucho se necesitaban en infraestructura rural; a que las reformas de política económica se apartaron en cierta medida de sus objetivos, y a que no se realizaron otras políticas complementarias (como la armonización de programas de granos básicos en América Central)<sup>51</sup>.
- 3.25 La **segunda** operación de ajuste del sector agrario (PSA II, US\$50 millones, 1992) cofinanció el Préstamo del Banco Mundial para el Ajuste del Sector Agrario (US\$60 millones, 1993). El objetivo del PSA II consistió en respaldar la ejecución de los programas y reformas estructurales comprendidos en la recientemente sancionada Ley de Modernización Agraria (Ley 31-92, abril de 1992), a los efectos de aumentar la inversión y la productividad en el sector.
- 3.26 El programa contenía tres componentes principales, que debían llevarse a cabo dentro de un marco cronológico de 30 meses:

---

<sup>48</sup> Se otorgó una dispensa parcial para mantener temporalmente controles de precios del azúcar y el café, a fin de que el país participara en el plan de 1992 de armonización de la política agraria centroamericana.

<sup>49</sup> Se concedió una dispensa parcial con respecto a la aprobación de un proyecto de ley de revisión del sistema de incentivos a la exportación, que había sido presentado pero aún no aprobado por el Congreso.

<sup>50</sup> Gráfico 1.3, así como estadísticas de crecimiento sectorial y exportación de la CEPAL.

<sup>51</sup> El personal del Banco culpó principalmente a las desviaciones de la política económica —especialmente las altas tasas de interés y el aumento del valor de la moneda— por el cambio de los incentivos a la inversión, que se orientaron hacia el sector de los bienes no comerciables y hacia el sector financiero, a expensas del agro.

***Tenencia de la tierra.*** El objetivo consistía en mejorar el uso de la tierra a través de derechos de propiedad agraria garantizados y seguros, acuerdos legalizados de arrendamiento de tierras, eliminación de mecanismos distorsionantes en las modalidades de utilización de la tierra, un proceso acelerado de titulación y eliminación de prohibiciones contra la titulación que afectaban a las mujeres y tenedores de menos de 5há., y la reducción del personal y la reorganización en gran escala del Instituto Nacional Agrario (INA). Los desembolsos estuvieron vinculados con el avance en la ejecución de un muy detallado Plan de Acción de Tenencia de la Tierra.

***Forestación.*** El objetivo consistió en sentar las bases de una gestión sostenible de los recursos forestales del país, con mayor participación del sector privado, la introducción de un proceso permanente de licitaciones de madera abiertas a inversionistas nacionales y extranjeros y la eliminación de toda actividad o función del sector público relacionados con la producción, comercialización y comercio de productos forestales, como los realizados por COHDEFOR (Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal) y AFE (Administración Forestal del Estado). A estos efectos se elaboró un Plan de Acción Forestal sumamente pormenorizado, en que los desembolsos de los préstamos estaban vinculados con el avance en la ejecución del plan.

***Financiamiento rural.*** El objetivo consistía en profundizar las reformas iniciadas en el marco del PSA I confiriendo mayor eficiencia a la intermediación financiera rural e incrementando el acceso de los pequeños productores a los servicios de crédito, a través de la eliminación de subsidios al crédito, la enajenación de BANADESA y el establecimiento de bancos de crédito rural (Cajas Rurales) privados, junto con un Fondo de Crédito Agrario, una línea de crédito para la adquisición de tierras<sup>52</sup>. Los desembolsos de los préstamos estarían vinculados con el avance en la ejecución de un muy detallado Plan de Acción para el Sector Financiero Rural.

***Gasto público y administración pública.*** El objetivo consistía en mejorar la planificación y coordinación de la política sectorial, reforzando y utilizando mejor el proceso presupuestario. Tal como se señala en un Plan de Acción de Administración Pública sumamente detallado, los presupuestos y planes de acción anuales de cada institución del sector debían ser aprobados por el Gabinete Económico antes de que lo aprobara el Ministerio de Hacienda y fueran presentados al Banco a los efectos de su examen. Dada la complejidad del programa, se aprobó un conjunto de medidas de asistencia técnica englobado en un Programa de Respaldo de Políticas, en conjunción con el préstamo, para brindar a la UPSA (Unidad de Planificación Sectorial Agrícola) y a las instituciones del sector un respaldo tendiente a ayudarlas a crear e institucionalizar la capacidad gerencial necesaria para aplicar las nuevas políticas

---

<sup>52</sup> En el documento de préstamo el Banco expresó reservas con respecto a la creación de bancos rurales y del fondo de crédito agrario, haciendo hincapié en que todo lo que se hiciera en el sector debía ser compatible con las más amplias reformas del sector financiero contenidas en la Ley de Intermediarios Financieros cuyo proyecto había sido presentado al Congreso.

sectoriales. Los desembolsos de los préstamos estuvieron vinculados con el avance en la ejecución del Plan de Acción.

- 3.27 **Beneficios y riesgos previstos.** El principal beneficio previsto, al igual que en el PSA I, consistió en que el régimen de política económica mejorado aceleraría el crecimiento del PIB agrario en los cinco años siguientes, obteniéndose ulteriormente beneficios aún mayores, y en que esas mejoras en materia de crecimiento a su vez generarían empleo, inversiones extranjeras y divisas. En cuanto a los riesgos, el personal preveía resistencia política a la realización de algunas de esas reformas, pero atenuadas por el hecho de que las normas legales habilitantes en que se basaban las reformas –la Ley de Desarrollo y Modernización Agrícola– ya habían sido sancionadas. También existía preocupación en cuanto a la capacidad institucional del Gobierno de Honduras de llevar a cabo reformas tan complicadas y profundas, pero estos riesgos quedaron compensados por la inclusión del conjunto de mecanismos de asistencia técnica en el préstamo y por el hecho de que varios donantes bilaterales –notablemente la USAID– también estaban dispensando respaldo técnico. Finalmente, existió preocupación en cuanto a las repercusiones sociales y ambientales negativas que podrían producirse si no se cumplieran adecuadamente, en especial, las disposiciones del componente forestal. Para cubrir esa posibilidad, en el enunciado ambiental se previeron términos de referencia de un sistema de control tendiente a evaluar las repercusiones sociales y ambientales de las reformas de políticas.
- 3.28 **Resultados.** Al cabo de seis meses, el país había cumplido las diez condiciones para la liberación del primero y del segundo de los tramos, sin necesidad de ninguna dispensa. Esto significaba, inter alia: que el INA alcanzó el objetivo de referencia de otorgar 5.000 títulos inmobiliarios, con la simultánea reducción de su personal en un 50%; que COHDEFOR estableció el sistema de licitaciones de madera y elaboró planes de gestión de 200.000há de tierras forestales, reduciendo al mismo tiempo su personal en un 25%, y que el Gabinete Económico aprobó un plan de enajenación gradual de BANADESA, cuyo personal fue reducido, al mismo tiempo, en un 10%.
- 3.29 Aunque en general el BID y el Banco Mundial vieron con satisfacción el cumplimiento, por parte del país, de la condicionalidad de política económica, en Honduras el PSA II fue uno de los temas de la campaña electoral de 1994: Se planteó el tema de que si bien la carga de las reformas recaía sobre el sector agrario, el préstamo fue recibido por el Ministerio de Hacienda (lo cual era natural, debido a que su objetivo era respaldar la balanza de pagos). Las medidas destinadas a beneficiar al sector –como las Cajas Rurales y el Fondo de Crédito Agrario– nunca se realizaron, por falta de financiamiento. El gobierno entrante, del Presidente Reina, tenía la intención de cancelar el programa en 1994. Fue disuadido por el BID y el Banco Mundial, pero se mostró vacilante en cuanto al cumplimiento del compromiso de enajenación de BANADESA, y negoció, en cambio, una agilización de la institución<sup>53</sup>. En 1996 el Gobierno de Honduras canceló el tercer tramo del préstamo del BID, ostensiblemente porque el mismo no había sido otorgado en condiciones concesionales, pero también debido a diferencias en cuanto al diseño y al manejo de la

---

<sup>53</sup> El Banco Mundial se había opuesto desde el comienzo a la idea de enajenar BANADESA.

condicionalidad. El tercer tramo (concesional) del préstamo del Banco Mundial fue liberado en 1997.

- 3.30 En el *Informe de Terminación de Proyecto* del PSA II se clasificaba la ejecución del proyecto como *sumamente satisfactoria* y el logro de los objetivos de desarrollo como *sumamente probable*. Estas clasificaciones parecen un tanto exageradas, aunque en el cuerpo del informe (preparado en julio de 1998) se aclara que el mayor impacto y el éxito se produjeron en las esferas de la tenencia de la tierra y la forestación, en tanto que en el caso del financiamiento rural y la administración pública los beneficios fueron mucho más reducidos. El PCR contenía también algunas útiles “enseñanzas recogidas”. Con respecto al diseño del proyecto, se señalaba la escasa capacidad de cumplimiento de la condicionalidad debido a que las medidas de reforma habían precedido a las de fortalecimiento institucional. En cuanto a la ejecución y supervisión del proyecto, el problema clave consistía en falta de continuidad de parte del personal del BID y el Banco Mundial que había participado en el diseño del proyecto, ya que ninguno de esos funcionarios siguió actuando durante la fase de ejecución. Finalmente, en el informe se señala que si bien la relación entre el BID y el Banco Mundial durante la fase de diseño fue productiva, la intensa rotación de personal en ambas instituciones hizo cada vez más difícil la coordinación entre las mismas.

#### **b. Préstamo Global de Crédito Multisectorial**

- 3.31 Aunque no se trata estrictamente de un programa sectorial, esta operación de crédito global fue un préstamo para un proyecto orientado a la reforma de políticas (US\$60 millones, 1992) cuyo desembolso estuvo condicionado a la aprobación de la Ley de Intermediarios Financieros. El objetivo del programa consistía en respaldar continuas reformas económicas y financieras, promover el desarrollo de los mercados financieros y de capital y proporcionar financiamiento para inversiones a mediano y largo plazo. Comprendía tres componentes: i) el establecimiento de un mecanismo de licitación para la asignación de recursos; ii) un préstamo de US\$60 millones con fines de otorgamiento de subpréstamos, y iii) un componente de respaldo institucional para ayudar a poner en funcionamiento el sistema de licitaciones y reforzar la supervisión de prudencia.
- 3.32 El diseño del proyecto se basó en cuatro principios fundamentales. Esos principios eran los siguientes: i) limitación de las operaciones de otorgamiento de préstamos del sector público al plano mayorista, utilizando las instituciones financieras privadas para la concesión de subpréstamos a los prestatarios finales, que asumirían el riesgo de mercado y el riesgo cambiario; ii) verificación de que las instituciones financieras privadas participantes estuvieran adecuadamente reguladas y aplicaran normas bancarias de prudencia; iii) tasas de interés determinadas por el mercado y eliminación de los subsidios al crédito, y iv) reducción al mínimo del crédito dirigido.
- 3.33 **Beneficios y riesgos previstos.** El principal beneficio previsto para el proyecto consistía en la introducción de un sistema de licitaciones como mecanismo de suscitación de un precio de mercado para el financiamiento a plazo fijo y una más eficiente y transparente asignación de los recursos entre los intermediarios financieros. Se esperaban otros beneficios de la inyección de crédito por valor de US\$60 millones para la modernización y



diversificación de la base productiva y del fortalecimiento del marco regulatorio y la supervisión de prudencia. Se preveían riesgos consistentes en la inexistencia de un entorno económico, financiero e institucional apropiado para el adecuado funcionamiento del sistema de licitaciones, incluida la posible colusión entre los participantes de las licitaciones, así como la falta de capacidad de los participantes del mercado de adaptarse a los nuevos mecanismos de asignación de crédito y a la desaparición del crédito subsiguiente. El equipo del proyecto confiaba en que las características incorporadas a la operación, incluida la suspensión temporal de las licitaciones si las circunstancias lo justificaban, así como la inclusión de una tasa mínima de redescuento, conducirían a un mejoramiento de la asignación global del crédito. El equipo se sintió alentado por el respaldo entusiasta recibido del Banco Central de Honduras y otras entidades locales y organismos externos, incluido el FMI, pese a que algunos bancos locales se mostraron menos entusiastas a ese respecto.

- 3.34 En definitiva, las demoras en la aprobación parlamentaria de la legislación financiera frenaron el ritmo del programa. Cuando se sancionó la legislación financiera, en 1995, resultaba evidente que el mecanismo de las licitaciones era demasiado complicado para el entorno financiero hondureño y las condiciones de calificación para la participación demasiado severas para los intermediarios financieros individuales. El préstamo fue cancelado en 1997 sin que se hubiera efectuado ningún desembolso. El avance de un programa de cooperación técnica vinculado con el préstamo, destinado a reforzar la regulación y supervisión de prudencia sentó las bases para varias operaciones financieras que la CII pudo realizar directamente con intermediarios financieros privados a fines de la década de los noventa.

### **c. Préstamos para el sector de la energía**

- 3.35 El programa del Banco para el sector de la energía de Honduras tuvo carácter híbrido: originalmente comprendía un componente de inversiones (que no se examina aquí, por US\$50 millones, 1991) y un componente sectorial (US\$55 millones, 1991) cuyos recursos debían desembolsarse en tres tramos. En 1994 se agregó un cuarto tramo (US\$14,8 millones) así como un componente adicional de inversiones (US\$20 millones). El programa original fue cofinanciado por el Banco Mundial (US\$50 millones).
- 3.36 Un importante motivo de preocupación subyacente de esta operación fue la necesidad de reducir el consumo de recursos fiscales y externos planteado por el sector de la energía, en especial ENEE (la Empresa Nacional de Electricidad)<sup>54</sup>, que comprometieron la situación

---

<sup>54</sup> La situación financiera de ENEE se deterioró considerablemente a fines de la década de los ochenta debido a varios factores: excesivas inversiones en el Proyecto Hidroeléctrico de El Cajón (cofinanciado por el Banco Mundial y el BID), a lo que se agregaron desalentadoras ventas de exportación, la revaluación de la cesta de monedas frente al dólar y la devaluación (en un 50%) de la lempira, lo que condujo a una insostenible carga de la deuda externa; por otra parte, la Ley de la Administración Pública de 1966, que transfirió las facultades de establecimiento de tarifas de la ENEE al Parlamento e hizo posibles otros tipos de interferencia política, que en la práctica congelaron las tarifas a niveles inferiores a los costos marginales, protegieron la integridad de la nómina e hicieron que las instituciones públicas y semipúblicas no efectuaran pago alguno.

macroeconómica del país<sup>55</sup>. En consecuencia, los principales objetivos del programa para el sector de la energía consistieron en establecer un régimen institucional y regulatorio para el sector, mejorar el desempeño operativo y financiero de ENEE, establecer tarifas de electricidad que cubrieran los costos marginales a largo plazo, liberalizar el mercado del petróleo y realizar un estudio para examinar fuentes alternativas de energía y racionalizar el uso de la leña.

- 3.37 El desembolso del primer tramo estuvo condicionado a la creación de la CNEE (la Comisión nacional de Energía), con cometidos de supervisión del desarrollo global del sector, y de la CNSSP (la Comisión Nacional de Supervisión de Servicios Públicos), un órgano encargado de establecer las tarifas de los servicios públicos, creado para disputar al Parlamento las funciones regulatorias. Subsiguientes desembolsos de tramos estuvieron vinculados con el avance del proceso de eliminación paulatina de subsidios a la electricidad y la aplicación de varios planes de acción: un Plan de reestructuración administrativa y operativa, junto con un plan de contratos para realizar el seguimiento de las mejoras de la eficiencia operativa de la ENEE, con el control de la CNSSP; un Plan de reducción de las pérdidas operativas de la ENEE, un Plan de liberalización del mercado del petróleo y la elaboración de un Plan de sustitución de combustibles.
- 3.38 **Beneficios y riesgos previstos.** Los principales beneficios previstos debían emanar de la elaboración de una estrategia coherente para el sector de la energía, junto con una mejor división del trabajo y una mayor coordinación entre los organismos sectoriales, centrándose los principales esfuerzos en el mejoramiento de la capacidad operativa, financiera y administrativa de la ENEE. Se creía que los principales riesgos consistían en una posible resistencia a las reformas por parte de los sindicatos de la ENEE y la continua interferencia política en cuestiones tales como la fijación de las tarifas, así como la evolución desfavorable de variables tales como las tasas de interés y el tipo de cambio, factor al que la ENEE era especialmente vulnerable teniendo en cuenta su cuantiosa deuda denominada en dólares. El equipo del proyecto creía, sin embargo, que la identificación del gobierno con las reformas, el hecho de que la condicionalidad se situaba en las etapas iniciales y la supervisión reforzada por parte del Banco bastaban para mitigar esos riesgos.
- 3.39 Los desembolsos del primer y el segundo tramo a cargo del BID y del Banco Mundial se realizaron rápida y simultáneamente, en mayo y noviembre de 1992. Posteriormente los dos bancos actuaron por separado. Ulteriormente el Banco Mundial desembolsó el tercer tramo, en abril de 1997, concediendo dispensas parciales con respecto al desempeño operativo y financiero de ENEE y determinados componentes de la liberalización del mercado del petróleo. Por el contrario, a cambio de la liberalización de los recursos del tercer tramo, y conviniendo en suministrar fondos de inversiones adicionales para aliviar la escasez de electricidad en 1994, el BID negoció un tramo adicional a través del cual se procuraba profundizar el programa de reforma condicionando nuevamente la aprobación de los nuevos recursos a la aprobación, por parte del Congreso, de una Ley Marco del Subsector Eléctrico, que hiciera posible, *inter alia*, la privatización de la ENEE.

---

<sup>55</sup> Frecuentes desastres naturales interfirieron en la iniciación de las reformas. La sequía de 1993 condujo a graves episodios de escasez de electricidad y a un deterioro considerable de la situación financiera de ENEE.

- 3.40 En definitiva, se sancionó una Ley de Electricidad, pero la misma no contó con la aprobación del Banco, ya que no llegó suficientemente lejos en cuanto a permitir la participación privada en el sector, ni promovió plenamente la despolitización del proceso de determinación de tarifas. El Gobierno de Honduras canceló el préstamo en septiembre de 1997. Las condiciones no cumplidas del programa del sector de la energía se convirtieron en condiciones para el segundo tramo del Programa de Reforma del Sector Público (PRSP), aprobado en 1995 (véase infra).
- 3.41 **Resultados.** Pese a las circunstancias que llevaron luego a la cancelación del préstamo, se lograron algunos resultados, incluidas las reformas institucionales requeridas por las condiciones del primer tramo, la sanción de la Ley Marco, que pese a algunas fallas facilitó una mayor participación privada en el segmento de generación de electricidad, la reducción de las pérdidas de electricidad y los reajustes tarifarios orientados hacia la determinación de precios de escasez, que ayudaron a mejorar la situación financiera de la ENEE. En el Informe de Terminación de Proyecto se clasificó al programa como *satisfactorio* en cuanto a su ejecución, y de *probable* consecución de sus objetivos de desarrollo. Sin embargo, el informe pone en evidencia que esta última evaluación se basó no en lo realmente ocurrido –que se consideraba inadecuado– sino en el supuesto de que la situación de ENEE no podía menos que mejorar en caso de privatización de la empresa, y que existían razonables posibilidades de que ello ocurriera, en virtud de la condicionalidad a la que estaban sometidos el PRSP y el programa del FMI. En el PCR se reconoció también la percepción de que el BID era menos flexible que el Banco Mundial y que habían surgido tensiones entre el Gobierno de Honduras y la Alta Administración del BID. En la evaluación del Gobierno de Honduras, por su parte, se señala que “la participación del Banco fue amplia, pero en muchos aspectos, en lugar de ser útil y eficiente, fue autoritaria, en especial en relación con la condicionalidad, y tuvo poco en cuenta sus consecuencias o las imperfecciones del contexto local”, y se añade que pese a la observancia de las pautas tendientes a armonizar las funciones de los organismos sectoriales, en definitiva el Banco no dio a los organismos reguladores muchas posibilidades de participar, ni mucha información de retroalimentación (véase PCR, página 23).

#### **d. Programa de Reforma del Sector Público**

- 3.42 El Programa de Reforma del Sector Público (US\$160 millones, 1995), que contó con financiamiento paralelo del Banco Mundial (US\$55 millones), estaba destinado a modernizar el sector público de Honduras y eliminar los desequilibrios estructurales que provocan desequilibrios fiscales recurrentes. Un importante objetivo colateral de la operación consistió en aliviar la carga de la deuda externa de Honduras poniendo al país en condiciones de realizar el pago anticipado de un préstamo con recursos del Capital Ordinario por un monto de US\$100 millones, que databa del proyecto hidroeléctrico de El Cajón.
- 3.43 El programa comprendía tres componentes:

**Reforma de los Servicios Públicos:** Su finalidad consistía en reforzar el papel normativo y regulatorio del Estado y a la vez ampliar el papel del sector privado en la

prestación de servicios públicos a través de privatizaciones y concesiones, especialmente en cuatro ámbitos:

- *Telecomunicaciones:* En el programa se propone la aprobación de una nueva Ley Marco de Telecomunicaciones para modificar el estatuto de HONDUTEL, creando un nuevo organismo regulador autónomo (CONATEL) y haciendo posible la participación privada en el sector. El desembolso del segundo tramo quedó condicionado a la apertura de la licitación de servicios de telefonía, y el del tercero a la transferencia efectiva de operaciones a una o más entidades privadas dispensadoras de servicios de telefonía básicos, de larga distancia e internacionales.
- *Aeropuertos:* En el programa se propone la aprobación de dos nuevas leyes: la Ley de Aviación Civil y la Ley de la Empresa Hondureña de Aeropuertos y Servicios de Navegación Aérea, así como el otorgamiento de concesiones para por lo menos dos de los cuatro aeropuertos.
- *Electricidad:* En el programa se propone la modificación de la Ley Marco del Sub-Sector Eléctrico, de modo de mejorar el régimen regulatorio y crear incentivos para la participación del sector privado en la generación y distribución de electricidad. Como condición del desembolso del tercer tramo debe privatizarse plenamente la distribución de la energía a nivel nacional.
- *Puertos:* En el programa se propone la elaboración de una estrategia de futura participación del sector privado en esa esfera.

**Reforma institucional:** La iniciativa propone reducir la escala y mejorar la estructura y la eficiencia operativa de las instituciones públicas mediante reconcentración, desconcentración, descentralización, transferencia de funciones y tercerización de servicios al sector privado; también procura la reducción sostenida del número de funcionarios del sector público, en no menos de un 10%. En el programa se propone la aprobación de una nueva Ley de Administración Pública y se toma como objetivo a las instituciones encargadas del grueso del gasto público, así como las encargadas de la programación de la política económica y las inversiones. Los desembolsos de los tramos están vinculados con el avance en la ejecución de planes de acción detallados para la reestructuración de cada una de las siguientes instituciones:

- *Educación:* Se hace hincapié en la reorientación de la atención y los recursos en la educación primaria y secundaria, transfiriendo asimismo la responsabilidad de la educación técnica al sector privado.
- *Salud:* Se hace hincapié en la reorientación de los recursos a los servicios sanitarios básicos y la elaboración de nuevos modelos de prestación de servicios.

- *Obras públicas y transporte:* Se modifica el enfoque, centrándolo en el papel de elaboración de políticas y regulador de SECOPT, transfiriendo al mismo tiempo actividades operativas al sector privado.
- *Recursos naturales:* Se prevé el fortalecimiento del papel regulatorio de la Secretaría y la profundización de la reestructuración sectorial iniciada en el marco del Programa para el Sector Agrario.
- *Secretarías de Hacienda, Planificación y Economía:* Se prevé que la primera se dedique a actividades estrictamente fiscales; la disolución de la Secretaría de Planificación, transfiriéndose a la Secretaría de Hacienda sus funciones de programación de inversiones, y sus funciones de inversiones sociales a una unidad especial que ha de crearse en la Presidencia. También se prevé que la Secretaría de Economía se dedique principalmente a dar respaldo y a regular actividades transferidas al sector privado.

**Reforma de la administración pública:** Este programa contribuyó al mejoramiento de los sistemas de información a los efectos de una gestión integrada de los recursos humanos y el control de la nómina en todo el sector público. Además respaldó la creación de un sistema integrado de gestión financiera, que comprenderá módulos de presupuestación, cuentas nacionales, tesorería y deuda pública, para hacer posible una ejecución descentralizada, manteniendo al mismo tiempo un control central. Análogamente, procuró reforzar y mejorar la función de programación de inversiones.

- 3.44 **Beneficios y riesgos previstos.** Se estimaba que los principales riesgos previsibles del programa provendrían de dos fuentes: i) la reducción de la carga de la deuda externa vinculada con el pago anticipado al BID de US\$100 millones provenientes de financiamiento con recursos del Capital Ordinario, y una reducción del 50% de la deuda de HONDUTEL tras la privatización, y ii) el aumento de la eficiencia y el ahorro fiscal que provendrían de la racionalización del sector público y la participación privada en la prestación de servicios públicos.
- 3.45 En un estudio encargado por el Banco a esos efectos se estimó que el programa determinaría una reducción del nivel agregado de la deuda externa comprendida en la gama del 3,1% al 5,1%, y economías anuales del servicio de la deuda de alrededor de US\$27,5 millones (US\$15 millones debido al pago anticipado del préstamo para El Cajón y US\$12,5 millones como consecuencia de la disminución, del 50%, de la deuda de HONDUTEL). Al mismo tiempo, las economías fiscales permanentes provenientes del PRSP se estimaron en alrededor del 2,5% del PIB, sin contar las vinculadas con el sector de la electricidad<sup>56</sup>. Vale la pena señalar que en el estudio se suponía “en forma prudente” que el precio de venta de HONDUTEL sería de US\$440 millones. El año pasado, cuando la empresa efectivamente fue puesta en venta, la mayor oferta fue de US\$80 millones, por lo

---

<sup>56</sup> Véase, Honduras. Propuesta de Préstamo para un programa de reforma del sector público. (PR-2100). 28/11/95: Anexo I-2.

cual el Gobierno de Honduras se retrajo<sup>57</sup> debido al impacto del huracán Mitch sobre la economía, la valoración de HONDUTEL varió considerablemente en virtud del deterioro temporal de las condiciones del mercado y de las pérdidas físicas sufridas por HONDUTEL como resultado del desastre.

- 3.46 En cuanto a los riesgos, se previeron tres tipos principales de ellos, el primero guardaba relación con la determinación política de llevar a cabo las reformas. El personal se mostró optimista teniendo en cuenta las políticamente costosas decisiones ya efectuadas por el Gobierno de Honduras en cuanto a la reducción del número de funcionarios del sector público y de los servicios de telecomunicaciones. Los otros riesgos se referían a la falta de personal calificado y a la complejidad de la aplicación y el control del programa. A su juicio esos riesgos se enfrentaron adecuadamente a través del componente de cooperación técnica de US\$16,7 millones del programa y al hecho de que todos los aspectos jurídicos de la condicionalidad regían en las etapas iniciales.
- 3.47 **Resultados.** La ejecución de este programa extremadamente complicado, cuya aplicación requirió diez diferentes Planes de Acción detallados y cuatro leyes importantes, ha sido difícil. Puede sostenerse que las dificultades habrían sido mayores si el BID (como lo señala la Administración) no hubiera podido modificar el diseño inicial del Banco Mundial, que era ambicioso y abarcaba todo el sector público, con lo cual la operación se redujo al nivel de cuatro ministerios. En los PPMR se clasificó a la ejecución como *insatisfactoria* desde el comienzo –durante seis años seguidos– y en el último PPMR se rebajó la clasificación a un nivel de *baja probabilidad* de consecución de los objetivos de desarrollo del programa.
- 3.48 Sólo se ha desembolsado puntualmente el primer tramo. Se logró avanzar en los componentes institucional y de gestión del sector público, pero no en medida suficiente como para que pudieran liberarse los recursos del segundo tramo. Este tramo fue liberado teniendo en cuenta la emergencia provocada por el huracán Mitch, y requirió cuatro dispensas (de un total de 13 condiciones), todas las cuales guardaron relación con la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos. Desde entonces el Gobierno de Honduras, como ya se señaló, intentó infructuosamente vender HONDUTEL, sancionó leyes habilitantes y dio en concesiones los cuatro aeropuertos principales. El principal aspecto polémico, que se arrastraba del programa sectorial de la energía, es decir la sanción de la legislación habilitante para la privatización de ENEE, se ha disipado, ya que en noviembre de 2001 tanto el Banco Mundial como el BID liberaron su tercer tramo basándose en que: i) el país había avanzado considerablemente en la mayoría de los ámbitos de modernización y reestructuración del papel del Estado conforme a lo previsto originalmente en el marco del préstamo, y ii) se ha mantenido un marco macroeconómico estable, como surge de la celebración, el 5 de octubre de 2001, de un acuerdo con el FMI

---

<sup>57</sup> El personal del Banco atribuye la considerable modificación de la valoración de HONDUTEL a las pérdidas físicas sufridas por esa empresa como consecuencia del huracán Mitch y a las condiciones del mercado (que sufrieron un deterioro temporal).

correspondiente al tercer año del programa celebrado en el marco del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza del Fondo<sup>58</sup>.

#### **e. Evaluación del financiamiento en apoyo de reformas de políticas**

- 3.49 Examinando en conjunto el financiamiento en apoyo de reformas de políticas otorgado a Honduras, sobre la base de las pruebas documentales disponibles y numerosas entrevistas con interesados, y con el beneficio de una visión retrospectiva, puede llegarse a las siguientes conclusiones:

##### *Diseño y condicionalidad del programa*

- 3.50 A lo largo del tiempo, el diseño y la condicionalidad de los programas sectoriales se han hecho más amplios y complicados, abarcando en muchos casos cuestiones procesales, así como de políticas. Esto plantea problemas referentes al alcance que deben tener los problemas, el adecuado orden de precedencia de las condiciones, la prueba del examen crítico que debe realizarse para establecer si determinada medida de política debe formar parte de la condicionalidad y el nivel de detalle con que debe controlarse el cumplimiento. En un reciente análisis de la condicionalidad del FMI, en que se tuvieron en cuenta también experiencias pertinentes del Banco Mundial, se señala que “ la condicionalidad fue más eficaz cuando se aplicó en forma parsimoniosa, centrando la atención en un pequeño número de medidas realmente importantes”. Esta descripción no se aplica a la condicionalidad de los préstamos del BID en el período en cuestión<sup>59</sup>.
- 3.51 En el diseño del programa debe tenerse en cuenta también la capacidad del país en materia de aplicación de reformas<sup>60</sup>. En Honduras, que (según muchas personas entrevistadas para este informe) es un país prudente por naturaleza, en que no existe una elite tecnocrática, y en que se padecen fallas institucionales (públicas y privadas), queda en tela de juicio la conveniencia de un enfoque omnicompreensivo en materia de reforma y condicionalidad. El problema de una condicionalidad excesivamente severa al parecer se vio agravado por una inadecuada determinación de secuencias entre las reformas de políticas y el fortalecimiento institucional. Además, parece haber habido desajustes en la estructura de incentivos incorporada a los programas, pues los costos de las decisiones normativas recayeron sobre los sectores objeto de reforma, en tanto que la mayor parte de los beneficios fueron recogidos por la Secretaría de Hacienda.
- 3.52 También es necesario plantear la cuestión de la identificación del país con su programa. Con la posible excepción de un breve período, a principios de la década de los noventa, la actitud de Honduras frente a la reforma ha sido principalmente de resignación: “hagan lo necesario para obtener el financiamiento”. La mayoría de los elementos de juicio

---

<sup>58</sup> Véase BID, Honduras. Loan 967/SF-HO for a public sector reform program. Report on eligibility for release of the third tranche. PR-2100-3, 23 de octubre de 2001; y Banco Mundial, Honduras – Public Sector Modernization Structural Adjustment Credit. Release of Third Tranche and Associated FY98 and FY01 IDA Reflows, IDA/R2001-0164, 11 de octubre de 2001.

<sup>59</sup> Véase FMI, Conditionality in Fund-Supported Programs—Policy Issues, 16 de febrero de 2001, página 57.

<sup>60</sup> Esta enseñanza fue tomada en cuenta durante el tercer ciclo de programación.

disponibles indican que su aporte del país al diseño del programa ha sido mínimo, e inclusive algunos gerentes de proyectos no comprenden plenamente —o no comparten plenamente— “el concepto”. En este ámbito un diálogo de políticas más profundo y sostenido podría ayudar a mejorar el diseño del programa y reforzar el interés en las reformas, a través de un proceso de aprendizaje recíproco. Además del esfuerzo inicial tendiente a la elaboración del programa, parece existir margen para una mayor participación del Banco en la labor de ayudar al Gobierno de Honduras a explicar y “vender” los programas, especialmente porque muchas de las disposiciones en ellos contenidas requieren la colaboración del Congreso Nacional y entidades distintas de los organismos económicos básicos<sup>61</sup>.

- 3.53 Finalmente, un instrumento del que se presume que sea a la vez de rápido desembolso y una herramienta tendiente a inducir reformas estructurales e institucionales a largo plazo, encierra una contradicción intrínseca. En el caso de Honduras, con la excepción del primer préstamo para el sector agrario, cuyas condiciones consistieron esencialmente en reajustes macroeconómicos por única vez, y luego el Préstamo para Protección Social y Transición, los préstamos sectoriales no han sido, en modo alguno, instrumentos de rápido desembolso, por lo cual su aporte a la corrección de los desequilibrios de balanza de pagos dista mucho del originalmente deseado. Además, la existencia de grandes saldos no desembolsados de esas operaciones de lenta ejecución puede haber sido, en la práctica, un disuasivo para esos préstamos potencialmente más útiles.

#### *Aplicación y supervisión del programa*

- 3.54 En círculos del Banco, Honduras tiene reputación de ser un país reacio a las reformas<sup>62</sup>. Puede que lo sea, no obstante, sería erróneo atribuir las fallas de ejecución simplemente a la falta de determinación del Gobierno de Honduras<sup>63</sup>; en algunos casos el Gobierno de Honduras ha adoptado medidas audaces y políticamente costosas: una devaluación del 50%, un incremento del 70% de las tarifas de electricidad, el desmantelamiento de los mecanismos de respaldo de los precios de los productos del agro y los controles de precios; la eliminación de los subsidios al crédito; la liberalización del comercio exterior y las tasas de interés; la reducción, entre un 16% y un 17%, del número de funcionarios públicos, etc. También ha logrado hacer avanzar, en un Parlamento reacio, el proceso de sanción de un notable número de disposiciones legales sobre modernización del agro, electricidad,

---

<sup>61</sup> Con el beneficio de la retrospectiva, también parece lamentable que antes en el decenio el Banco no abordó las flaquezas en materia de formulación de políticas, enviando, por ejemplo, a unos 30 a 50 profesionales promisorios a un programa universitario de primer orden en el extranjero. El hecho de contar con una masa crítica de especialistas en política pública altamente calificados y de afinidades conceptuales pudo haber marcado la diferencia en Honduras. Sin embargo, en comentarios a un borrador de este informe, esta sugerencia fue desestimada por funcionarios del Banco, que argumentaron que: “Por otra parte, parece aventurado en un reporte de evaluación, hacer elucubraciones como las señaladas (en el párrafo 3.53) sobre el impacto que hubiese tenido en Honduras el financiamiento al inicio de los noventa de una élite tecnocrática en el exterior. Mantener recursos humanos calificados en un país como éste depende de algo más que la sola capacitación”.

<sup>62</sup> El personal del Banco Mundial parece tener una opinión más benigna con respecto al país en este aspecto. Véase el documento de liberación del tercer tramo del PRSP (IDA/R2001-0164, 11 de octubre de 2001).

<sup>63</sup> Se trata de un tema recurrente en los comentarios del personal del Banco sobre un borrador del presente informe.



telecomunicaciones, aviación civil, instituciones financieras y administración pública, para no mencionar más que unas pocas. Al mismo tiempo ha logrado considerables avances en cuanto a la consolidación de una democracia frágil y aún imperfecta y al restablecimiento del control civil sobre las Fuerzas Armadas y la eliminación del cerrojo que ellas imponían a ciertas actividades (por ejemplo las telecomunicaciones), inhibiéndolas. Se trata de un logro importante.

- 3.55 No obstante, pese a todos sus esfuerzos, Honduras no es un “nuevo” país: su estructura de gestión pública sigue siendo, esencialmente, la misma, y en ello consiste el principal problema del país. El sector público sigue siendo considerado como una fuente de privilegios y clientelismo; gran parte del sector privado sigue siendo poco competitivo; se dice que la corrupción es de grandes proporciones<sup>64</sup>; y con inexorable regularidad el proceso político desarticula cada cuatro años la economía, en una carrera por los despojos del poder.
- 3.56 No resulta claro qué puede hacer el Banco mismo a este respecto. Parece necesario hacer mayor hincapié en el establecimiento de un servicio civil profesional y procesos presupuestarios y de adquisiciones más eficaces y transparentes. Quizá den fruto los recientes esfuerzos tendientes a fortalecer el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Entre tanto, la renovada participación de la comunidad internacional tras el huracán Mitch y el proceso e la Iniciativa para los PPME y el PRSP pueden brindar las mejores posibilidades que hayan existido para poner a Honduras en camino hacia el tipo de transformación fundamental que evidentemente necesita el país. El Banco ha estado vinculado con este proceso y es necesario que siga estándolo.

## **2. Compensación social**

- 3.57 El respaldo financiero del Banco para los sectores sociales en Honduras en los años noventa se concentró en gran medida en dos programas de compensación social: el Fondo Hondureño de Inversión Social, (FHIS) y el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF). Ambos fueron establecidos por el Gobierno de Honduras a principios de la década de los noventa –con respaldo financiero del Banco Mundial, la USAID, el KfW, el OSDI, el PNUD y otras entidades– como mecanismos temporales de respuesta de emergencia destinados a mitigar el impacto, para los sectores sociales más pobres y vulnerables, del programa de ajuste estructural y de estabilización, en el caso del FHIS a través de inversiones tendientes a la generación de empleo en actividades de infraestructura social, y en el caso del PRAF a través de asignaciones en efectivo a familias de bajos ingresos.
- 3.58 El respaldo para ambos programas representa el 17% del financiamiento global otorgado por el Banco a Honduras a lo largo de la década y nada menos que un 68% del monto agregado del financiamiento para el sector social; de hecho, las diferentes fases de ambas operaciones fueron la única modalidad de financiamiento para sectores sociales aplicada en el período 1990-1996. Entre 1997 y el final de 2000 el Banco aprobó dos proyectos en educación (por un total de US\$29,6 millones), un proyecto de reorganización del sistema

---

<sup>64</sup> Cf. Índice de percepciones sobre la corrupción de Transparencia Internacional correspondiente a los últimos años.

sanitario (US\$36 millones), un proyecto de reducción integrada de la pobreza urbana (US\$8,1 millones), y el programa de protección social y transición anteriormente mencionado (US\$30 millones).

#### **a. FHIS**

- 3.59 Desde su surgimiento, en 1990, el FHIS fue objeto de dos transformaciones institucionales, que coincidieron en general con los tres diferentes gobiernos hondureños. Su mandato original de cuatro años, durante el Gobierno de Calleja, consistía en promover, financiar y supervisar (aunque no ejecutar directamente) proyectos orientados hacia los pobres, especialmente en tres ámbitos: i) *infraestructura social básica*: colegios, centros de salud, agua y saneamiento, pequeños proyectos de riego, reparaciones de caminos, etc.; ii) *necesidades básicas*: nutrición, salud, educación, programas de almuerzos escolares, etc., y iii) *microempresas*: respaldo, a través de crédito y asistencia técnica. En la primera fase (1990-1993), el FHIS ejecutó la mayor parte de los proyectos propuestos por los ministerios y operó a través de contratistas locales privados.
- 3.60 A fines de 1994 el Gobierno de Reina amplió la vigencia del FHIS hasta el final de 2002, y lo convirtió en un mecanismo regular de promoción y financiamiento de infraestructura social básica. En esta segunda fase (1994-1997), se eliminó la generación de empleo como objetivo expreso del programa. Éste debía ocuparse, en cambio, del suministro de infraestructura social básica encaminado hacia los pobres, basado en un mapa de la pobreza, y dentro de cada localidad la selección de los proyectos debía ser orientada por la demanda dentro de una gama limitada de opciones estandarizadas, teniéndose en cuenta el género y los aspectos étnicos y ambientales en el diseño de los proyectos.
- 3.61 Desde 1998, los planes municipales de inversiones sociales orientados por la comunidad revisten importancia como mecanismo de mejoramiento de la calidad de los proyectos, identificación de los interesados y sostenibilidad. Si bien la labor de reconstrucción posterior al huracán Mitch provocó la eliminación de algunos de esos planes, también creó un nuevo espíritu de colaboración entre el FHIS, las comunidades y las municipalidades, que presumiblemente dará impulso a una venidera descentralización. De hecho, en 1999 el Congreso Nacional aprobó un decreto que prolonga una vez más la vida del FHIS, esta vez hasta el final de 2012, y entre otros aspectos autoriza al Director Ejecutivo a “transferir las funciones y cometidos operativos, técnicos y financieros del Fondo a las municipalidades, para respaldar la política de descentralización del Estado ...”<sup>65</sup>. El FHIS tiende así a convertirse en la piedra angular del proceso de descentralización.
- 3.62 Desde el comienzo, la característica que singularizó al FHIS y sigue siendo el atributo más notable del mismo es su autonomía operativa. El FHIS es un brazo descentralizado de la Presidencia que opera en un régimen jurídico excepcional: no está sujeto a los reglamentos gubernamentales sobre adquisiciones, no se rige por el Estatuto del Servicio Civil y está facultado para negociar directamente su propio financiamiento externo. Es esta

---

<sup>65</sup> Véase Congreso Nacional. Decreto Número xx-99.

extraordinaria flexibilidad lo que hace de él el más ágil organismo del sector público hondureño, y el predilecto de los políticos nacionales y de los donantes externos.

3.63 **Respaldo del Banco para el FHIS.** Desde 1992, el BID ha respaldado al FHIS a través de cuatro operaciones consecutivas (en algunos casos inclusive superpuestas).

3.64 El **Programa FHIS I** (US\$31,5 millones, 1992) estaba destinado a financiar el 50% de las actividades del FHIS entre mediados de 1992 y el final de 1993. Se centró en cinco ámbitos:

*Rehabilitación de edificios escolares:* reparación, expansión y rehabilitación de alrededor de 460 escuelas y jardines de infantes (a un costo medio de US\$40.000 por operación).

*Mobiliario básico para escuelas:* alrededor de 167.000 muebles para escuelas y jardines de infantes (a un costo medio de US\$40 cada uno).

*Rehabilitación de centros de salud:* reparación, sustitución, rehabilitación y expansión de alrededor de 70 servicios sanitarios básicos (a alrededor de US\$40.000 cada uno).

*Construcción de letrinas:* construcción de alrededor de 57.000 letrinas simples (a un costo medio de US\$100 cada una).

*Capacitación sanitaria:* capacitación en el uso y el mantenimiento de letrinas para alrededor de 46.000 familias, orientada principalmente hacia mujeres.

3.65 **Resultados.** Según el *Informe de Terminación de Proyecto*, el programa benefició a 1.300 comunidades, y se superaron los objetivos de rehabilitación de colegios y centros de salud (200% y 169%, respectivamente), en tanto que los objetivos de los componentes de mobiliario escolar y letrinas se cumplieron en parte (82% y 71%, respectivamente)<sup>66</sup>. La tasa global de ejecución se consideró satisfactoria, aunque hubo una demora de alrededor de 26 meses en virtud de varios factores, incluido el cambio de gobierno en Honduras, que a su vez dio lugar a un cambio en la dirección del FHIS. La determinación de objetivos fue considerada adecuada: el 70% de las inversiones fueron recibidas por las municipalidades más pobres, y en el resto, las inversiones se efectuaron en zonas marginales. El impacto económico y social se considera intenso: las inversiones del FHIS en 1990-1994 representaron el 11% del gasto social, el 50% de la inversión agregada en infraestructura social (salvo la destinada a vivienda), y una generación de empleo estimada en 1.300.000 meses-hombre.

3.66 En el PCR se señalan tres fallas principales. Primero, para lograr una mayor utilización y sostenibilidad de las inversiones se requería una mejor coordinación entre, por una parte, el

---

<sup>66</sup> Existe discrepancia entre el Banco y el Gobierno de Honduras con respecto a los resultados. El Gobierno de Honduras establece la tasa de cumplimiento en los siguientes términos: colegios, 241%; centros de salud, 169%; mobiliario escolar, 100%; letrinas, 105%.

FHIS y los ministerios de línea, y por otra parte las comunidades locales. Segundo, es preciso mejorar el seguimiento y el control de calidad. Finalmente, dos factores conspiraron contra una adecuada evaluación del impacto de del programa a los efectos del desarrollo: el diseño del proyecto no comprendía indicadores de calidad y eficiencia, y el país fue exonerado de su obligación contractual de realizar una evaluación ex post del programa<sup>67</sup>.

- 3.67 El **Programa FHIS II** del Banco (US\$40 millones, 1995) formó parte de un conjunto mayor de medidas de abatimiento de la pobreza: se realizó en conjunción con un programa del PRAF (véase infra) y contó con financiamiento paralelo del Banco Mundial y del KfW. Comprendió tres componentes:

*Fortalecimiento institucional:* destinado a mejorar la capacidad gerencial y operativa de FHIS, inclusive a través de financiamiento para mejorar el seguimiento y la evaluación del programa, y la remuneración de su estructura técnica y gerencial<sup>68</sup>.

*Infraestructura:* rehabilitación y ampliación de colegios, centros de salud, servicios comunitarios, caminos, pequeños puentes, medio ambiente, divisorias de aguas, etc., así como mobiliario para esos servicios, y suministros básicos para colegios y centros de salud. A través de un subcomponente se atenderían específicamente las necesidades de pequeños proyectos de agua y saneamiento en zonas rurales.

*Necesidades básicas:* programas de alimentos y nutrición, capacitación en salud e higiene, etc., incluidos programas dirigidos a pueblos indígenas.

- 3.68 A diferencia de su predecesor, el FHIS II incluía un amplio sistema de indicadores de seguimiento y evaluación del avance y las repercusiones, así como otros atributos de diseño destinados a corregir las fallas del programa anterior, tales como: detallados criterios de elegibilidad de proyectos, mejores mecanismos de determinación de objetivos e identificación de prioridades y demanda efectiva; planes anuales detallados de inversiones basados en un mapa de la pobreza y de la demanda local; disposiciones tendientes a mejorar la coordinación con los ministerios de línea, las municipalidades y las comunidades, para lograr un uso y mantenimiento adecuado de las instalaciones; mejores sistemas de información gerencial; mejor supervisión por parte del FHIS, para perfeccionar el control de calidad, y fortalecimiento del régimen de auditoría interna y externa. Estos atributos de diseño estaban destinados a su vez a mitigar los principales riesgos previstos, es decir la politización de las actividades del FHIS, la pérdida de recursos provocada por falta de adecuados controles financieros internos, y la escasa calidad e inadecuado mantenimiento de las instalaciones.

---

<sup>67</sup> Un tema que no se señaló en el PCR pero que, en visión retrospectiva, quizá debió haber figurado, fue el supuesto adoptado en el documento del proyecto de que no existiendo en Honduras propensión a los terremotos, y siendo baja la incidencia de los huracanes, en los códigos de construcción no era necesario tener en cuenta esas posibilidades. En la práctica, en la última década, Honduras sufrió no uno, sino dos, huracanes graves: Gert en 1993 y Mitch en 1998, y éste último arrasó con gran parte de las estructuras del FHIS.

<sup>68</sup> Este componente fue respaldado también por una operación de CT.

- 3.69 **Resultados.** En el PCR (sin fecha) se considera satisfactorio el cumplimiento de los objetivos físicos y operativos, dados los esfuerzos del proyecto tendientes al fortalecimiento institucional y gerencial del FHIS<sup>69</sup>, inversiones mejor enfocadas y (en cierto grado) la descentralización de las decisiones sobre inversiones, cuya adopción fue encomendada a las municipalidades y comunidades locales. El grueso de las inversiones (73%) fue orientado hacia comunidades clasificadas como “muy pobres”, “pobres” o “regulares”. Según lo indicado en el último PPMR publicado, la mayoría de los componentes estipulados en el Documento de Préstamo se realizaron, y los objetivos se cumplieron con creces (educación, salud) o casi se alcanzaron (agua y saneamiento).
- 3.70 Pueden obtenerse mayores elementos de juicio sobre la calidad y el impacto de las actividades del FHIS en 1994-1998 (en general; no específicamente las vinculadas con el programa del BID) a través de una evaluación ex post del FHIS encargada por el Banco Mundial<sup>70</sup>. Según el informe, los recursos del FHIS fueron orientados en forma razonablemente adecuada hacia los pobres, aunque los beneficiarios de proyectos de salud, educación y letrinas fueron en general más pobres que los beneficiarios de los proyectos de agua y saneamiento: en general se comprobó que los proyectos de salud eran los que habían suscitado efectos de distribución más progresivos, en tanto que los proyectos de alcantarillado eran sumamente regresivos. Se afirma que el FHIS influyó también considerablemente en la expansión de la cobertura de la infraestructura social, salvo en el caso del agua potable. Es bastante interesante comprobar que, por una parte, la expansión de los centros sanitarios evidentemente incrementó la demanda de servicios sanitarios, pero los proyectos escolares no parecen haber incrementado los coeficientes de matrícula escolar. En el informe se señala también que la selección de proyectos generalmente fue congruente con las prioridades de las comunidades locales, lo que dio lugar a una identificación relativamente intensa con las obras, pero confirma determinadas preocupaciones –que también escuchamos en otra de nuestras entrevistas– referentes a fallas de diseño y escasa supervisión de los proyectos; costos mayores que los de obras municipales; cierto clientelismo entre los contratistas y los supervisores; excesivo hincapié en las obras físicas, en lugar de los aspectos menos tangibles del desarrollo, y politización del FHIS<sup>71</sup>.
- 3.71 El **Programa FHIS III** (US\$50 millones, fines de 1998), realizado en conjunción con un préstamo del Banco Mundial (US\$45 millones), comprende una gama más amplia y tiene mayor complejidad que sus predecesores, y consiste en varios programas y actividades heterogéneos organizados en tres rubros principales:

*Inversiones:* comprende un componente de respuesta de emergencia para situaciones críticas (suministro de alimentos y medicamentos, reconstrucción de la infraestructura social básica, etc.), así como un programa de respaldo de planes de inversiones

---

<sup>69</sup> Operación de CT ATN/SF-4944-HO.

<sup>70</sup> Véase Walker, I. R. del Cid, F. Ordóñez y F. Rodríguez. Evaluación Ex-Post del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS 2). mayo de 1999 (edición mimeografiada).

<sup>71</sup> La mayor parte de estos aspectos fueron confirmados en la evaluación de mitad de periodo del BID de este FHIS III, que se cita más abajo.

sociales municipales (dentro de una gama de 40 diferentes tipos de proyectos) en el contexto de una nueva modalidad participatoria en virtud de la cual las comunidades orientan la labor de identificación y priorización de los proyectos.

*Necesidades básicas:* comprende un programa de Asistencia Social complementario del PRAF, orientado hacia grupos sociales vulnerables (mujeres, ancianos, niños de la calle) no atendidos por actividades regulares del FHIS; “Nuestras Raíces”, un programa orientado hacia las necesidades especiales de los grupos étnicos pobres, incluido un componente cultural que ha de ser determinado en conjunción con el Ministerio de Antropología e Historia, y un componente de Capacitación encaminado a reforzar la participación local y la gestión municipal<sup>72</sup>.

*Fortalecimiento institucional:* abarca esencialmente los emolumentos del personal técnico y gerencial del FHIS, según una escala descendente, a medida que el Gobierno de Honduras va asumiendo esta responsabilidad.

- 3.72 Paralelamente con las referidas actividades se realizó un Diagnóstico Estratégico en que se examina, inter alia, el futuro papel del FHIS, la manera de integrar mejor las actividades del FHIS dentro del marco de política social global, mecanismos de eficaz transferencia a las municipalidades de la responsabilidad por el ciclo y mantenimiento de los proyectos, y la manera de mejorar la calidad ambiental de los proyectos.
- 3.73 **Resultados logrados hasta la fecha:** Según el PPMR de julio de 2001, el 80% de los recursos han sido desembolsados y es sumamente probable que se alcancen los objetivos de desarrollo previstos, pero se consideró insatisfactorio el avance en la ejecución, dadas las demoras registradas en la materia en el segundo componente. En un examen de mitad de período de este FHIS III recientemente completado<sup>73</sup>, se recomienda reforzar la participación comunitaria en fases del proyecto tales como la de financiamiento, señalando que los aportes de la comunidad a los proyectos ajenos al FHIS en general son mucho mayores. También se recomienda reforzar los procesos de contratación y supervisión; mejorar los prototipos de los proyectos; mejorar la determinación de objetivos de servicios a los pobres, haciendo que los fondos de emergencias no se desvien a actividades no relacionadas con emergencias, y establecer claramente y acelerar la realización de actividades previstas en el componente de Necesidades Básicas, que registra un pronunciado atraso. El Diagnóstico Estratégico, previsto como componente del programa global, no ha sido realizado.
- 3.74 El **Programa FHIS IV** (también conocido como Programa de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Local, y ejecutado igualmente en conjunción con una operación del Banco Mundial por US\$60 millones) aprobado a fines de 2000, lleva consigo aspectos de innovación y experimentación. Concebido como una operación en dos fases, por un monto de US\$60 millones, de cinco años de duración, que sigue el nuevo enfoque de Préstamos

---

<sup>72</sup> Los programas de Asistencia Social y Nuestras Raíces, que son más afines al PRAF, fueron incluidos aquí de todos modos a instancias del Banco Mundial, que no respalda el PRAF.

<sup>73</sup> Cf. Informe de Misión de Medio Término, FHIS III, enero de 2001.

para Programas de Fases Múltiples (MPL)<sup>74</sup>, procura abarcar los períodos de varios gobiernos y respaldar la transformación del FHIS en un instrumento cardinal de la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Honduras.

- 3.75 La **Fase I de FHIS IV** (US\$25 millones) comprende cuatro componentes que deben realizarse a lo largo de un período de dos años:

*Inversiones en infraestructura social* (US\$24,2 millones), destinado básicamente a financiar los atrasos de los Planes Municipales de Inversiones Sociales elaborados en 1998 y desplazados por las medidas de reconstrucción dispuestas como respuesta al huracán Mitch. Para garantizar la sostenibilidad del proyecto, la elegibilidad estará condicionada a la presencia de auditores sociales debidamente capacitados y Organizaciones de Mantenimiento de Obras que controlen la labor de construcción y mantenimiento a nivel local.

➤ *Tres programas piloto de fortalecimiento de comunidades locales* (US\$900.000).

- Plan piloto de **Planeamiento Participatorio (PP)**, en 30 municipalidades, para poner a prueba diferentes técnicas de microplanificación que susciten soluciones más apropiadas para los problemas a nivel local. Reconociendo el hecho de que las comunidades suelen padecer graves problemas sociales que no pueden resolverse a través de la gama de 40 soluciones de infraestructura social, se pondrá a prueba una gama negativa de inversiones<sup>75</sup> en diez de las municipalidades participantes.
- **Delegación del ciclo del proyecto (DCP)**: se trata de un plan piloto realizado en 20 de las municipalidades más avanzadas para poner a prueba mecanismos de delegación de operaciones en las siguientes actividades del ciclo de los proyectos: identificación (antes del ciclo), desarrollo, ejecución y mantenimiento (después del ciclo). En todos los casos, el FHIS mantendría su función de evaluación de proyectos y seguiría cumpliendo sus funciones normativas y de control.
- **Mantenimiento de obras**: este plan piloto permitiría hacer frente a problemas financieros, institucionales y locales en un contexto de mantenimiento de todas las obras del FHIS construidas antes de 1998, y se realizará en las mismas municipalidades que tomen parte en el plan piloto de PP.

---

<sup>74</sup> Esta nueva modalidad fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco en marzo de 2000.

<sup>75</sup> En ella no figura ninguna actividad vinculada con vivienda, construcción y reparación de edificios públicos, centros comunitarios, salarios de funcionarios públicos, equipos del sector público, microcrédito, vehículos, cualquier actividad o edificio religioso o vinculado con actividades políticas, festivales de santos patronos, actividades vinculadas con loterías u otros juegos de azar locales, material bélico de cualquier tipo, caminos sumamente transitados o nuevos caminos rurales.

- *Fortalecimiento institucional del FHIS* (US\$400.000): consistiría en el financiamiento de una Unidad de Apoyo Técnico y actividades técnico-administrativas de respaldo del proceso de adaptación institucional. Por primera vez no se incluye respaldo para salarios del FHIS, sino que el Gobierno de Honduras financiará con recursos propios todas las remuneraciones del FHIS.
- *Evaluación de la Fase I* (US\$300.000): consiste en una evaluación a cargo de una empresa independiente, y sería un requisito para el financiamiento de la Fase II. La evaluación se centrará en los resultados de los planes piloto, indicadores de desempeño y procesos, evaluaciones cualitativas y de avance en la corrección de las fallas detectadas en el examen de mitad de periodo del FHIS arriba señalado.

3.76 El pasaje a la **Fase II** será activado por la consecución de objetivos a los que se hayan asignado indicadores específicos de procesos, resultados e impactos. Se prevé que la Fase II (US\$35 millones) tenga tres componentes que se realicen a lo largo de un período de tres años:

- *Inversiones en infraestructura social*: financiará la preparación de nuevos Planes Municipales de Inversiones Sociales, utilizándose el método de planificación participatoria validado en el plan piloto de la Fase I, y posiblemente incluyendo nuevos elementos de la gama a partir de las pruebas de la gama negativa.
- *Delegación operativa del ciclo del proyecto*: para municipalidades que cumplan los criterios establecidos.
- *Evaluación de la Fase II*, para evaluar el cumplimiento de los objetivos generales del programa, prever las necesidades de mitad de período de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y las medidas alternativas de intervención en el FHIS comprendidas en la misma.

3.77 Debido a que la ejecución del préstamo comenzó a fines del año 2000, es demasiado pronto para identificar los resultados. Por eso, habida cuenta del método novedoso del programa, se justificaría que la Representación y los equipos que diseñan los proyectos efectuaran un extenso proceso de seguimiento y aprendizaje de lecciones.

#### **b. Programa de Asistencia Familiar (PRAF)**

3.78 A través del PRAF se procura mejorar las condiciones de vida de los pobres, utilizando modestas transferencias de ingresos, incentivos para mejorar el perfil nutricional, educativo y sanitario de sus beneficiarios. Al igual que el FHIS, el PRAF también está adscrito a la Presidencia, pero a diferencia de aquél, no opera en el marco de un régimen especial.

3.79 El Banco ha respaldado al PRAF a través de dos operaciones consecutivas.

3.80 **PRAF I** (US\$20 millones, 1995, realizado en conjunción con FHIS II). Comprende cuatro componentes que han de realizarse a lo largo de un marco cronológico trienal:



*Fortalecimiento institucional del PRAF:* respalda la satisfacción de necesidades institucionales básicas, como salarios del cuerpo gerencial, vehículos y equipos.

*Programa de bonos escolares (BE):* está orientado hacia las familias más pobres de alumnos de los colegios más pobres; consiste en un sistema de bonos mensuales otorgados a la madre por cada hijo (hasta tres por familia) que asista a clase en los grados uno a tres durante los diez meses del año escolar. Está destinado a estimular la asistencia al colegio y reducir los coeficientes de deserción y repetición. Objetivo del programa: 300.000 beneficiarios a lo largo de tres años.

*Programa de bono materno-infantil (BMI):* consiste en un bono otorgado a las mujeres muy pobres, embarazadas y/o con niños de menos de cinco años de edad desnutridos o discapacitados, sometidos a controles prenatales periódicos, vacunaciones y controles del crecimiento, así como programas de capacitación en salud y nutrición. Objetivo del programa: 203.600 beneficiarios.

*Sostenibilidad del PRAF:* Para inducir un efecto multiplicador y repercusiones duraderas que no se limiten al PRAF mismo, se incluyeron tres actividades adicionales: capacitación ocupacional (objetivo: 11.200 mujeres), comités de cooperación escolar (objetivo: 2.100) y organizaciones comunitarias que realizan actividades de rehidratación oral y vinculadas con infecciones respiratorias (objetivo: 600 cada una).

- 3.81 **Resultados:** Los desembolsos del proyecto culminaron al final de 2000; el PPMR considera satisfactoria su ejecución y altamente probable el logro de sus objetivos de desarrollo, y se señala que el proyecto está próximo a alcanzar sus objetivos: bonos escolares, 108%; bonos maternos, 84%; capacitación, 92%; comités escolares, 78%; y unidades sanitarias, 100%. No obstante, los análisis realizados en preparación para PRAF II señalan ciertas imperfecciones básicas en las actividades del PRAF realizadas hasta la fecha: preocupación por los procesos (a saber, la distribución de los bonos) más que por los resultados; deficiente determinación de objetivos (a saber, el 40% de los beneficiarios de BMI y el 30% de los receptores de BE en las zonas más pobres se ubican en los dos quintiles superiores), y escasas pruebas de que los incentivos de demanda estén mejorando de por sí las condiciones sanitarias o educativas, o la nutrición de los pobres.
- 3.82 A través del **Programa PRAF II** (US\$45,3 millones, fines de 1998) se procura ayudar al PRAF a realizar la transición de un modelo de compensación social a un modelo de acumulación de capital por parte de los hijos de las familias más pobres del sector social pobre. A esos efectos se sustituirá el actual sistema de incentivos de demanda dotado de objetivos flexibles por un sistema orientado con mayor precisión hacia los más pobres de los pobres y que ofrezca incentivos de demanda y de oferta para inducir una modificación del comportamiento en las familias y en los dispensadores de servicios de salud y educación. De hecho, uno de los aspectos que más interesan al programa consiste en evaluar la eficacia de costos de los incentivos limitados exclusivamente a la demanda, en comparación con los limitados exclusivamente a la oferta y con la combinación de ambos tipos de subsidios, lo que explica la calidad experimental sujeta a estrictos controles de su diseño.

3.83 El programa comprende tres componentes:

*Nutrición y salud materno-infantil.* El actual sistema de bonos materno-infantiles será sustituido por dos tipos de subsidios: i) una transferencia anual per cápita de US\$48 (máximo dos por familia), para promover una mejor nutrición para niños y mujeres embarazadas, y al mismo tiempo incentivar la demanda de servicios sanitarios (objetivo: 69.000 por año), y ii) un subsidio en la esfera de la demanda, para ONG, a fin de que proporcionen capacitación en nutrición e higiene a alrededor de 27.000 beneficiarios por año, así como sendas transferencias de US\$5.000 a unos 150 centros sanitarios rurales, a fin de dispensar adecuados servicios sanitarios a los beneficiarios del PRAF.

*Educación.* El actual sistema de bonos BE será sustituido también por dos tipos de transferencias: i) un subsidio en la esfera de la demanda de US\$38 por año para niños menores de 13 años que asistan a clase en los grados 1 a 4, con un máximo de tres por familia (objetivo: 112.500 por año), y ii) un incentivo de desarrollo educativo (IDA) dispensado a las asociaciones de padres de alumnos escolares a través de ONG, para beneficiar a 400 colegios, a un promedio de US\$4.000 para cada una.

*Fortalecimiento institucional del PRAF:* para mejorar radicalmente el sistema de determinación de objetivos de los beneficiarios sobre la base de una nueva encuesta nacional de hogares, mejorar la capacidad de control y de evaluación del PRAF y sus sistemas de control y evaluación. Se prevén dos evaluaciones –después del primero y del tercero de los años de operación– basadas en un complejo sistema de indicadores de avance previstos en el programa.

- 3.84 **Resultados logrados hasta la fecha:** Conforme al PPMR de diciembre de 2000, dos años después de la iniciación del programa, se había desembolsado el 23% de los recursos, la ejecución era satisfactoria y era probable que el programa alcanzara sus objetivos de desarrollo. PRAF II está recogiendo activamente enseñanzas, que han sido dadas a conocer al Directorio a los efectos del diseño y la ejecución de nuevos proyectos. Una misión reciente detectó problemas de diseño de los incentivos de oferta en materia de educación, atribuibles a que las asociaciones de padres de alumnos escolares carecen de personería jurídica conforme a la legislación hondureña, por lo cual no puede encomendárseles el manejo del subsidio. Este problema ya ha sido resuelto con la sanción de una ley que permite al Ministerio reconocer la personería jurídica de esas asociaciones. La primera evaluación completa del programa estaba prevista para fines de 2001.

**c. Evaluación global de los programas de compensación social**

- 3.85 El Banco se ha apoyado extensamente en el FHIS y el PRAF para fomentar el desarrollo social en Honduras. Estos dos programas han recibido dos tercios del total de los recursos para el sector social. Aparentemente, el FHIS ha contribuido a reducir la privación de necesidades básicas; pero la pobreza continúa siendo un problema endémico en Honduras, de manera que aún no se ha logrado comprobar claramente los efectos acumulativos de éstos y otros programas.

- 3.86 Es posible que la dependencia del FHIS para alcanzar metas de desarrollo social haya menoscabado algunos de los objetivos de la labor de reforma que el Banco ha realizado en Honduras. En primer lugar, el FHIS funciona con un “régimen especial” extremadamente favorable. Ahora bien, si en lugar de crear un régimen especial para una institución, se hubiera mejorado el entorno operativo de la totalidad del sector público, el impacto global de los programas del Banco se habría multiplicado mucho más. Además, la posición del FHIS —en cuanto a recursos, poder y atención— se ha logrado en parte a expensas de ministerios de línea y municipalidades que hacía falta reforzar. Algunas municipalidades, en especial, creen que el FHIS socava sus esfuerzos tendientes a dispensar servicios municipales de mejor calidad aunque con mecanismos de recuperación de costos.
- 3.87 El enfoque centralista el FHIS también afectó al proceso conexo de descentralización que viene desarrollándose lentamente desde principios de la década de los noventa. Inclusive ahora, en que la tendencia nacional es hacia la descentralización, las autoridades del FHIS se oponen a la misma, sosteniendo (no sin razón) que una de las claves del éxito del FHIS ha sido su *modus operandi* centralizado, estandarizado y de la cima a la base<sup>76</sup>. Esto plantea la cuestión, independiente, pero conexas, de si la muy publicitada tecnología del ciclo del proyecto aplicada por el FHIS, orientada hacia la producción de un alto volumen de productos estándar (un “modelo de fábrica de embutidos”) será útil para las municipalidades, que probablemente necesitan un escaso volumen de productos diferenciados —cuestión que oportunamente deberá ser abordada por el Programa FHIS IV<sup>77</sup>.
- 3.88 La evolución de los propios programas de compensación social denota una clara tendencia hacia más altos niveles de perfeccionamiento del diseño de los proyectos y un objetivo explícito de consolidación del FHIS y el PRAF como instituciones permanentes. Puede sostenerse, sin embargo, que el FHIS deben considerarse como estrategias transitorias, cuyo principal indicador de éxito es su propia disolución. No obstante, si el FHIS ha de tener carácter permanente, será necesario aclarar qué papel le corresponde en el contexto general, y quizá sea necesario cortar sus vínculos directos con la Presidencia.

### **3. Socorro de emergencia**

- 3.89 El Banco reaccionó frente a la destrucción provocada por el huracán Mitch reorientando e incrementando sus actividades operativas y promoviendo el desarrollo de un marco de acción para la comunidad de los donantes y el Gobierno de Honduras. Inmediatamente después de los hechos, el Banco envió misiones a Honduras y demás países afectados a fin de evaluar los daños e identificar necesidades operativas a corto y a largo plazo. Personal del Banco participó en grupos de trabajo junto con el Gobierno de Honduras, el Banco Mundial y otras entidades, a fin de preparar planes de acción en materia de transporte (caminos y puentes), agua y saneamiento, infraestructura social, vivienda, energía y

---

<sup>76</sup> Entrevista con OVE, marzo de 2001.

<sup>77</sup> En virtud de insistentes recomendaciones del Banco se está realizando un plan piloto de descentralización del ciclo de proyectos del FHIS: ese proceso, si tiene éxito y el FHIS llega a adoptarlo, bien puede llegar a concebirse como un decisivo avance estratégico logrado a instancias del Banco, si obtiene éxito.

telecomunicaciones, agricultura y recursos naturales y preparación para desastres. El Banco reprogramó fondos por un monto de US\$88 millones, provenientes de proyectos en ejecución, a fin de liberar recursos para asistencia y reconstrucción de emergencia; entre octubre de 1998 y el final de 2000 aprobó once nuevos préstamos vinculados con reconstrucción y transformación (US\$284,9 millones; Cuadro 3.5); incrementó las transferencias netas de recursos, llevando su monto a US\$22,3 millones en 1999 –el mayor nivel alcanzado en un mismo año desde 1993 (Cuadro 3.4)– entre octubre de 1998 y febrero de 2001 aprobó 55 operaciones de asistencia técnica, incluida la destinada a dar respaldo a la producción del *Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional* (PMRTN); y reunió a la comunidad internacional en varios Grupos Consultivos dedicados a evaluar daños, acordar un marco de reconstrucción y transformación, movilizar recursos y realizar el seguimiento del avance logrado.

- 3.90 El Banco dio forma, en cuanto a calidad y alcance, a las medidas de reacción de emergencia a través del papel que cumplió en el Grupo Consultivo reunido en Washington en diciembre de 1998 y promoviendo y orientando lo que ha llegado a conocerse como Proceso de Estocolmo. La reunión del GC de mayo de 1999 realizada en Estocolmo, en la que estuvieron representados organismos de las Naciones Unidas y otras entidades multilaterales, organismos bilaterales, el Banco Mundial y un contingente de académicos y representantes de la sociedad civil, fue algo más que un foro de movilización de recursos<sup>78</sup>. Se convirtió en un foro de análisis y establecimiento de seis principios destinados a orientar el proceso de reconstrucción y transformación en Honduras y los países vecinos afectados: i) reducir la vulnerabilidad social y ambiental de la Región (el objetivo supremo); ii) reconstruir y transformar a América Central sobre la base de un enfoque integrado en que se hace hincapié en la transparencia y una adecuada gestión; iii) consolidar la democracia y la adecuada gestión pública, reforzando el proceso de descentralización de funciones y potestades públicas con la participación de la sociedad civil; iv) promover el respeto de los derechos humanos como objetivo permanente; v) coordinar los esfuerzos de los donantes orientados por prioridades establecidas por los países receptores, y vi) intensificar los esfuerzos tendientes a reducir la deuda externa. Estos principios, elaborados en seminarios especiales durante la reunión de Estocolmo, representan una visión ambiciosa de reformas políticas, sociales y económicas necesarias. Sus diferentes elementos han sido tenidos en cuenta en el PMRTN, y como lo muestra el Cuadro 3.5, en la respuesta operativa del Banco.

CUADRO 3.5  
HONDURAS: REFERENCIA DE PROYECTOS DEL BID A LOS PRINCIPIOS DE ESTOCOLMO 1/

NÚMERO PROYECTO	TÍTULO PROYECTO	FECHA APROBACIÓN	MONTO	VULNERABILIDAD SOCIAL, AMB.	TRANSPARENCIA, BUENA GOBERNABILIDAD	DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN	IGUALDAD, DERECHOS HUMANOS	COORDINACIÓN DONANTE
H00143	PROG. EMERGENCIA INFRAESTRUCTURAL Y AGUA	20-Ene-99	18.8	*	*	*	*	*
H00164	SUPLENTO PROGRAMA EMERGENCIA VIAL	2-Feb-00	26.8	*	*	*	*	*
H00146	PROGRAMA DE VIVIENDA POST-HURACAN	9-Jun-99	10.4	*	*	*	*	*
H00072	INVERSIÓN EN AGUA Y SANEAMIENTO	08-Dic-99	26.0	*	*	*	*	*
H00132	PROGRAMA DE ASIGNACIONES FAMIL. FASE II	24-Dic-98	45.2	*	*	*	*	*
H00131	PROGRAMA DE INVERSIÓN SOCIAL (FHS-III)	02-Dic-98	50.0	*	*	*	*	*
H00145	PROGRAMA DE TRANSICIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL	4-Sep-99	30.0	*	*	*	*	*
H00144	REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA RURAL	20-Sep-00	30.0	*	*	*	*	*
H00164	PROG. INTEGRAL COMBATE POBREZA URBANA	24-Iun-00	6.1	*	*	*	*	*
H00161	PROG. ALIVIO POBREZA Y DESARROLLO LOCAL	29-Iun-98	25.0	*	*	*	*	*
H00176	EFICIENCIA TRANSPARENCIA COMERCIAL Y CONTR.	25-Jun-00	14.6	*	*	*	*	*

Fuente: Adaptado de J. Hamdy y F. Escobedo, Responding to Natural Disaster: The Role of the Inter-American Development Bank's Lending in Restructuring Central America after Hurricane Mitch, WIDU/Interaction, Washington Office on La (p. 9).

1/ Los ítems que aparecen en los diferentes casilleros corresponden a los objetivos del proyecto.

<sup>78</sup> Con respecto a la movilización de recursos y coordinación de los donantes, véase la Sección C. infra.

- 3.91 Si se examina la ejecución de esta respuesta operativa se comprueba tanto un adecuado progreso como demoras en distintas partes de la cartera de reconstrucción posterior al huracán Mitch. Este último aspecto implica que llevará tiempo hacer realidad la visión de Estocolmo. Por ejemplo, según los más recientes PPMR<sup>79</sup>:

El Programa Complementario Vial de Emergencia (HO-164) se ve afectado por fallas institucionales, insatisfactoria calidad de los estudios y de la labor de ingeniería, el hecho de que la selección inicial de las obras tras el huracán debió basarse en datos preliminares, falta de capacidad del sector de la construcción local, escasez de fondos de contrapartida y escasos incentivos para que el personal calificado siga trabajando en la entidad ejecutora. El préstamo fue declarado elegible para la realización de desembolsos en agosto de 2001, 17 meses después de la aprobación del mismo por el Directorio, que tuvo lugar en febrero de 2000 (hasta la fecha se ha desembolsado el 6%). La necesaria revisión de los estudios de ingeniería, efectuada a instancias de la Representación, llevó más de un año, periodo que no había sido previsto en el diseño inicial de la operación. Los excesos de costos hacen necesario ahora un proceso de licitación internacional, que lleva tiempo y quizá impida cumplir el plan de ejecución actualizado en agosto de 2001.

El Proyecto de Inversiones en Agua y Saneamiento (HO-0072) fue aprobado en diciembre de 1999 y logró ratificación legislativa en octubre de 2000. Con la ayuda de servicios de consultoría financiados en el marco del Plan de Acción para los países de los Grupos C y D, el Prestatario procura cumplir las condiciones del primer desembolso, una de las cuales es la presentación, por parte del Congreso Nacional, de una nueva ley para el sector del agua y el saneamiento. El plazo de desembolso ha sido ampliado, expirando ahora en abril 2002.

Se afirma que el Proyecto de Transparencia y Eficiencia de las Adquisiciones Públicas (HO-176) ha tropezado con resistencia política en el Congreso y no ha comenzado desde el punto de vista operativo. No obstante, se ha establecido la Unidad Ejecutora; se ha sancionado la nueva ley sobre adquisiciones públicas (promovida por la comunidad de los donantes, entre otros interesados), y se está llevando a cabo una licitación internacional para la contratación de diferentes servicios de consultoría. Según el PPMR de diciembre de 2001, cabe prever que el proyecto alcanzará sus objetivos, dada la firmeza del mandato de Estocolmo y el firme interés demostrado por la comunidad internacional y la sociedad civil.

La ejecución del Programa de Vivienda tras el Huracán (US\$10,4 millones), aprobado en junio de 1999, debía realizarse a lo largo de un periodo de doce meses como respuesta a los problemas inmediatos suscitados por el huracán, que consistían en acelerar el reasentamiento definitivo de la población afectada e iniciar la

---

<sup>79</sup> En comentarios a un borrador del presente informe, el Banco mencionó numerosas causas las demoras en la ejecución, que se describen en esta sección: muchas no se reflejaron en los PPMR, que es la fuente de esta sección. Se ha procurado introducir esas explicaciones y consideraciones en el párrafo 3.93. Adviértase que los factores institucionales y políticos parecen haber sido las causas esenciales de la demora.

reconstrucción de edificios en zonas seguras. El programa tenía cuatro componentes: Subsidios Complementarios para la Vivienda, destinado a otorgar donaciones orientadas por la demanda para familias desplazadas (US\$8,4 millones); desarrollo institucional del Fondo Complementario para la Vivienda, a fin de poner en marcha operaciones nacionales y locales del Fondo y establecer subsidios para un período piloto; Respaldo para la Reconstrucción de Viviendas (un centro de intercambio de información); mapas de identificación de zonas habitables en jurisdicciones locales; y Asistencia Técnica para la Política de Vivienda y la Reforma Institucional. El Fondo Complementario fue diseñado como vehículo a través del cual los donantes aportarían recursos adicionales y coordinarían sus actividades en materia de reconstrucción de viviendas.

Pese al extraordinario apoyo dado por el Banco al diseño y la iniciación de los proyectos, la operación nunca se inició. El avance fue calificado como insatisfactorio en relación con todos los componentes y productos, debido a falta de identificación de los prestatarios con el programa, problemas de cumplimiento de condiciones contractuales, problemas referentes a la capacidad de la entidad ejecutora en materia institucional y de recursos humanos (la contratación del gerente del Fondo Complementario presentó repetidas irregularidades), y estancamiento del proceso de aprobación legislativa. El proyecto se ve afectado también por la competencia en procura de la obtención de financiamiento a título gratuito de donantes bilaterales para el sector de la vivienda. Aunque el programa ha dado lugar a una solicitud oficial, la entidad ejecutora no ha hecho suyo el objetivo de su realización. Se tardó en adoptar las decisiones clave tendientes a la iniciación del programa, o bien, como ocurrió con el gerente del Fondo, se adoptaron decisiones desacertadas. El Ministerio de Obras Públicas (SOPTRAVI), que recién se había hecho cargo de cometidos referentes al sector de la vivienda, tenía poca experiencia y no estaba en condiciones de asumir adecuadamente funciones de orientación y coordinación.

Tras el huracán, la labor de reconstrucción de viviendas en Honduras, respaldada por donantes bilaterales y por el programa de construcción directamente realizada por el propio gobierno, ha sido despareja y lenta. Es notoriamente difícil dar acceso a las familias a viviendas y servicios permanentes y seguros en un entorno posterior a un desastre. Nunca se sabrá qué beneficios pudieron haberse logrado a través de la mejor coordinación sectorial que la operación estaba destinada a proporcionar<sup>80</sup>.

- 3.92 Por lo tanto, si bien es prematuro evaluar la respuesta de emergencia del Banco frente al huracán Mitch, es posible extraer enseñanzas sobre lo que el Banco puede y no puede hacer en tales circunstancias. El Banco puede cumplir, y ha cumplido, un papel clave en los primeros días, semanas y meses posteriores al desastre, como fuente de apoyo técnico, financiero y en verdad moral para el gobierno, como ámbito de reunión de los esfuerzos de la comunidad internacional en torno al objetivo común de la reconstrucción y transformación. El Banco cumplió cierto papel en la redefinición de los problemas a más largo plazo en circunstancias nuevas y procurando enfrentarlas a través de una serie de

---

<sup>80</sup> La mayoría de estas consideraciones provienen de comentarios del personal sobre un borrador de este informe.

nuevos préstamos. Por otra parte, la presencia de enormes dificultades institucionales desde el punto de vista de los prestatarios, lo difícil que resulta suscitar resultados operativos a corto plazo en cuanto a la reconstrucción o la realización de reformas estructurales.

- 3.93 Un ámbito de gran importancia en el contexto de la reconstrucción es la reactivación de la producción respaldada por el préstamo para la revitalización de la economía rural (US\$30 millones, aprobado en septiembre de 2000; es recién el segundo proyecto agrario desde que comenzaron los préstamos para el respectivo sector, casi una década atrás). El proyecto surgió del reconocimiento del hecho de que “cualquier estrategia encaminada a combatir la pobreza requeriría un equilibrio entre las dimensiones económica y social de la actividad gubernamental y una reorientación del gasto social, teniendo en cuenta la importancia relativa de la pobreza rural en comparación con la urbana”<sup>81</sup>. En el proyecto se hace hincapié lograr una mayor competitividad de los sectores productivos rurales, especialmente el de los agroalimentos, y opera a través de tres componentes: i) elaboración de políticas nacionales pertinentes; ii) mejoramiento de la sanidad vegetal y animal, y servicios de seguridad alimentaria, y iii) promoción de inversiones productivas en zonas rurales. Según el PPMR más reciente, el proyecto en gran medida está encaminado hacia sus objetivos, salvo en cuanto al segundo componente, cuyo proceso de consecución se considera, a esta altura, insatisfactorio.
- 3.94 Las restantes operaciones mencionadas en el Cuadro 3.5 se encuentran en diversas etapas de avance, también en este caso según los PPMR más recientes<sup>82</sup>. Los recursos del Préstamo para Protección Social y Transición (HO-0145) han sido totalmente desembolsados. Los del Programa de Emergencia, Infraestructura Vial y de Agua (HO-0143) ya han sido casi totalmente desembolsados. El Programa Integral sobre Alivio de la Pobreza Urbana y el Programa de Alivio de la Pobreza y Desarrollo Local (cuyos recursos fueron desembolsado en un 5% y en un 23%, respectivamente) figuran como adecuadamente orientados hacia sus objetivos.

## **C. Productos no financieros**

### **1. Diálogo de políticas**

- 3.95 El objetivo del diálogo de políticas consiste en informar las opciones estratégicas, generar aportes de los interesados al programa y al diseño de los proyectos, promover la identificación de los interesados con el programa, respaldar el proceso de programación y hacer frente a problemas de ejecución en la medida en que no puedan ser resueltos a través del proceso de análisis de la cartera. Hasta 1998 –y con la excepción del tema de la deuda– el diálogo entre el Banco y el Gobierno de Honduras parece haberse centrado no tanto en políticas y cuestiones de selección de estrategias, sino más bien en la programación, la negociación de la condicionalidad y cuestiones de ejecución. Los Estudios de Países se refieren continuamente a la necesidad de diálogo en esas esferas. En ellos se mencionan

---

<sup>81</sup> Documento PR-2508 Rev.

<sup>82</sup> Las operaciones HO-0131, HO-0132 y HO-0161 (todas las cuales cumplen un papel importante en la labor de reconstrucción aunada al alivio de la pobreza) se analizan en la sección sobre compensación social.

también “temas coyunturales” que ocuparon un lugar preponderante en el debate en determinados momentos y que se entendió que requerían un diálogo; por ejemplo la conveniencia de mantener la estabilidad macroeconómica y la necesidad de servicios públicos para recuperar costos a través de cargos de usuarios que se menciona en el *CPP-90*, la necesidad de incrementar la productividad de la inversión (*CP-95*), y la intención profesa de realizar un diálogo continuo sobre ciertos aspectos de la aplicación del programa (*CP-99*). No obstante, no se ha documentado sistemáticamente cómo se realizó este diálogo ni qué conclusiones se extrajeron.

- 3.96 El diálogo de políticas en el sentido más analítico y estratégico de la expresión, consistió en un documento de diálogo de políticas (PDP) preparado para la transición entre el Gobierno de Reina y el de Flores en 1998<sup>83</sup>. El PDP y una presentación en PowerPoint realizada por el Departamento de Investigaciones en que se compara el estado de la reforma en ámbitos de política clave en Honduras con la situación imperante a ese respecto en otros países de América Latina (sobre la base de una investigación que aparece en el IPES de 1997<sup>84</sup>) sirvieron de base para los debates con el Presidente Flores y el Gabinete Económico en conjunción con una misión de programación en julio de 1998.
- 3.97 El subsiguiente Informe de Misión<sup>85</sup> fue lacónico, pues se limita a expresar que las autoridades y el Banco llegaron a un consenso en cuanto al diagnóstico de la necesidad de i) adoptar medidas fiscales tendientes a mejorar la recaudación de los impuestos y racionalizar el gasto; ii) reducir de la pobreza, especialmente en las zonas rurales; iii) proseguir la tarea de modernizar el Estado, y iv) desarrollar la infraestructura física. También se da cuenta de la existencia de un acuerdo con respecto a un inventario de operaciones para 1998 y 1999.
- 3.98 En los tres últimos años hubo otros casos de diálogo de política a nivel sectorial, aplicado; por ejemplo, seminarios con autoridades públicas y grupos de la sociedad civil en 1999 de los que da cuenta un estudio de política sobre la economía rural<sup>86</sup>. Otros ejemplos son los referentes al papel de INDES en el fortalecimiento de la administración del sector social en relación un gran número de autoridades hondureñas, el reciente respaldo otorgado por el Banco para la preparación y ejecución de la Estrategia de Reducción de la Pobreza del país,

---

<sup>83</sup> BID. Honduras de Cara al Siglo XXI, enero de 1998. El producto del PDP fue introducido por la Región 2 en 1998 como medio de hacer participar a las más altas autoridades responsables de la elaboración de políticas en cuestiones de políticas de desarrollo al comienzo de los nuevos gobiernos. El PDP fue un sólido compendio y un documento de referencia sobre el estado de la reforma en Honduras en 1997-98. Adoptó un enfoque enciclopédico, pues mencionó 15 temas "globales" y ocho "sectoriales" a los efectos de un análisis con la nueva administración, enfoque omnicompreensivo que justificó por el hecho de que era la oportunidad de instruir a un nuevo grupo de responsables de la adopción de decisiones con respecto a la política de desarrollo. Sorprendentemente, en el PDP no se menciona el estudio titulado Honduras 2005: Construyendo Nuestro Progreso, producido por el Gobierno de Honduras (UDAPE, o Unidad de Análisis de Políticas Económicas), en septiembre de 1997.

<sup>84</sup> BID, Informe de Progreso Económico y Social, 1997.

<sup>85</sup> CP-1538-I, 21 de agosto de 1998.

<sup>86</sup> BID (Departamento Regional de Operaciones 2), Honduras Post-Mitch: Problems and Opportunities for Development of the Rural Economy, Documento de Trabajo, 1999.



así como los avances del diálogo de políticas iniciados en debates en mesa redonda sobre educación con el respaldo del BID, el PNUD, la USAID, la GTZ y otras entidades.

- 3.99 El diálogo de políticas parece haber ido adquiriendo mayor importancia con el transcurso del tiempo, aunque es difícil evaluar las actividades así denominadas porque (como sucede con la cooperación técnica), no existe información sistemática sobre la extensión, la profundidad y los resultados de determinadas instancias de diálogo. El personal del Banco sostiene que el diálogo de políticas siempre ha sido de tipo estratégico y de análisis de políticas, señalando que el problema de la evaluación consiste en falta de documentación sobre el diálogo, y no en que éste no se haya producido. Ahora bien, la documentación existente, especialmente los CP, respalda el criterio de que se aplicó una concepción más limitada del diálogo a lo largo de gran parte de la década. Por otra parte, la inexistencia de estudios escritos implica la ausencia, o por lo menos la escasez, de documentos analíticos respalda en buena medida nuestra afirmación anterior de que, en el período que se examina, la programación y el asesoramiento de políticas dispusieron de escasos fundamentos analíticos “locales”. (El IPES de 1997 es mencionado por el personal del Banco como principal fuente de análisis examinada; se trata de un libro importante, pero del que se ha señalado la especificidad del tratamiento de los problemas de desarrollo que experimenta Honduras.) Dada la potencial importancia del diálogo de políticas y de la transferencia del saber, especialmente en un contexto de limitado alcance de las transferencias financieras, parecería indispensable, como corresponde en el caso de la CT, crear registros sistemáticos y algún tipo de marco de aprendizaje para realizar el seguimiento del diálogo de políticas, sus resultados para el Prestatario y el Banco, y su relación con la programación, la cartera operativa y las transferencias financieras.

## **2. Movilización de recursos financieros y coordinación de donantes bilaterales**

- 3.100 A mediados de la década de los noventa los cometidos referentes a la organización, la presidencia y, en general, el liderazgo de los Grupos Consultivos para los países centroamericanos pasó del Banco Mundial al BID. Aún antes de que se produjera el huracán Mitch, el Banco y el Gobierno de Honduras comenzaron a preparar el primer GC para Honduras, presidido por el BID, previéndose su convocatoria para principios de 1999. El huracán cambió este panorama, conduciendo (como ya se señaló) a la creación de tres GC dedicados al tema de la movilización de recursos para los países de América Central afectados, en el marco de la labor de reconstrucción y transformación, así como un GC para Honduras en febrero de 2000. Este último hecho representó el seguimiento de la reunión de Estocolmo de mayo de 1999, en que los donantes comprometieron casi US\$2.800 millones para Honduras, en un período de cuatro años, para financiar programas de socorro de emergencia, reconstrucción y transformación, así como alivio de la deuda (Cuadro 3.6; véase también el Gráfico 3.3 sobre el aumento, tras el huracán Mitch, de los desembolsos netos oficiales a favor de Honduras). El Banco procuró incansablemente hacer participar a la comunidad de los donantes en beneficio de Honduras. Las autoridades públicas y representantes de entidades donantes invitadas por OVE a formular comentarios sobre el papel del Banco como entidad convocante y sobre el marco establecido para la movilización de recursos calificaron de valiosos el papel y el aporte del Banco.

**CUADRO 3.6**  
**HONDURAS: INDICADORES DE APOYO DE LOS DONANTES EN LA REUNIÓN DEL GC DE ESTOCOLMO, 1999-2003**

Millones de US\$ 1/		PRIORIDADES
<b>Bilaterales</b>	1.078,4	
Francia	33,0	Educación, cultura, infraestructura
Alemania	72,4	Infraestructura social y física, educación, capacitación técnica y vocacional, forestación, FHIS
Italia	66,5	Desarrollo comunitario, agua y saneamiento, financiamiento de importaciones
Japón	62,0	Infraestructura básica, salud (incluido suministro de agua y saneamiento), agro, vivienda
Países Bajos	28,9	N/D
España	268,5	Infraestructura, educación, Poder Judicial, Parlamento, seguridad, cultura, capacitación técnica
Suecia	99,0	Infraestructura, suministro de agua rural y desarrollo municipal
Estados Unidos	373,6	Salud, educación, desarrollo del sector privado, alojamiento, medio ambiente, forestación, preparación para desastres, Poder Judicial, responsabilidad (municipalidades), prevención el SIDA, titulación y caminos de acceso
Otros, bilaterales	74,5	Vivienda, forestación, agua municipal, transparencia
<b>Multilaterales</b>	1.685,0	
CE	142,9	Salud, educación, integración económica, fortalecimiento democrático
FND	20,4	N/D
WFP	81,0	Asistencia alimentaria
BID	730,0	
AIF	702,4	Conforme a la CAS
Otros, multilaterales	8,3	Inmunización, salud reproductiva, vivienda, manejo de desastres, desarrollo municipal, derechos del niño
<b>Total de Indicadores</b>	<b>2.763,4</b>	

Fuente: Adoptado de Banco Mundial, *Honduras Country Assistance Strategy*. 27 de enero de 2000. Anexo F, Pág. 2.

1/ Montos proporcionados por donantes según lo informado por el BID a partir de datos proporcionados en la reunión del GC (28 de mayo de 1999). Se excluyen US\$346,8 millones indicados para programas regionales y US\$1.006,2 millones con respecto a los cuales los donantes no indicaron una asignación de país dentro de América Central.

- 3.101 A través de la orientación del proceso de los GC el Banco realizó, por lo tanto, considerables inversiones en la tarea, efectuada con gran intensidad de comunicaciones, de coordinar las actividades de los donantes. En el Recuadro 2.2 se señala que el Banco se esforzó, en *CP-99* en realizar un inventario de los aportes de otros donantes a la consecución de los objetivos del PMRTN y a situar sus propias actividades en el marco global de la asistencia externa. En la actualidad, este marco es quizás el más sólido y coordinado que jamás haya existido en la historia de la asistencia externa en Honduras. El huracán Mitch trajo siquiera el beneficio de concentrar la mentalidad colectiva de los donantes y del GC en la tarea conjunta de la reconstrucción, poniendo en acción un mecanismo de coordinación, los Grupos de Seguimiento, establecidos en Estocolmo, que operan en tres niveles: de embajadores, técnicos y de 13 grupos de trabajo sectoriales, con una secretaría rotativa pro tempore. El Grupo es un vehículo de intercambio de información y de diálogo entre los donantes, el Gobierno de Honduras y la sociedad civil, destinado a seguir respaldando la estrategia de reducción de la pobreza en el marco de los PPME. El Banco es uno de los principales participantes en este proceso.
- 3.102 La existencia de este mecanismo no significa, sin embargo que no subsistan importantes causas de ineficiencia, consistentes en diferencias de procedimientos entre los donantes y superposición de compromisos en determinados sectores, en tanto que otros (como el de preparación frente a desastres naturales) no están adecuadamente cubiertos. Los donantes siempre actuarán según sus propias normas, pero vale la pena avanzar a partir de lo logrado en la labor posterior al huracán Mitch en cuanto a coherencia de la misión, procurando lograr una mayor racionalidad operativa. El Banco debe mantenerse más activo a este respecto, tanto a nivel bilateral como multilateral.

- 3.103 De hecho, puede existir un mayor margen para que el Banco asuma el liderazgo en la coordinación de los donantes, más allá de la convocatoria de GC. Como principal donante multilateral, el Banco gravita y posee un enorme potencial de apalancamiento con la comunidad de los donantes, pero éstos creen que la institución no utiliza estratégicamente esas posibilidades<sup>87</sup>. La mayor parte de las entidades bilaterales son pequeñas, por lo cual les preocupa su visibilidad e impacto. Acuden al Banco como fuente de apalancamiento de su considerable saber, adquirido en muchos casos en el contexto de pequeños proyectos, próximos al terreno. En su opinión, el Banco debería estudiar esas experiencias y, cuando corresponda, aumentar la escala de las mismas, utilizando su influencia frente al gobierno para inducir necesarias reformas de políticas. Al parecer vale la pena explorar esta avenida en el contexto de la Estrategia de Reducción de la Pobreza del Gobierno de Honduras, enmarcada en la Iniciativa para los PPME, elaborada en 2000-2001 en estrechas consultas con los interesados (la sociedad civil, el sector privado, donantes, otras entidades). En la estrategia se prevé un marco general “para elegir la combinación de medidas públicas que más influyan sobre la reducción de la pobreza”<sup>88</sup>. Representa una oportunidad sin precedentes para hacer avanzar el proceso de coordinación de los donantes.

#### **D. Evaluación**

- 3.104 Conforme a los objetivos del presente capítulo, la finalidad de esta sección consiste en evaluar la eficiencia y la eficacia de la entrega y la ejecución del programa. Con respecto al primero de esos criterios de evaluación resulta útil, ante todo, distinguir entre eficiencia concebida como la medida en que los recursos, o insumos, hayan sido convertidos económicamente en productos, o como medida de la “celeridad” de la ejecución. En la primera acepción, la eficiencia no puede ser evaluada, porque el marco de recursos del Banco no se presta a un análisis de ese género: los indicadores de costos disponibles son incompletos y no es posible vincularlos razonablemente con los indicadores de productos a nivel de las operaciones individuales ni del programa en conjunto. Con respecto a la segunda acepción, el análisis de este capítulo indica una cartera afectada por dificultades. La ejecución de muchos proyectos ha llevado bastante más tiempo del originalmente estimado en los documentos de préstamos, y algunos proyectos o tramos han tenido que ser cancelados con el curso del tiempo, por haber perdido pertinencia, o haber fracasado los intentos de salvarlos. La responsabilidad de las demoras en la ejecución recae tanto sobre el Banco como sobre el Prestatario; sobre el primero en muchos casos a causa de problemas vinculados con el diseño de las operaciones, que pueden dar lugar a problemas de identificación; sobre el Prestatario por fallas institucionales e ineficientes procedimientos administrativos, entre otros factores.
- 3.105 En Honduras, para acelerar la ejecución de muchos proyectos se utilizan Unidades de Ejecución de Proyectos (UEP), presumiéndose que la ejecución habría sido menos satisfactoria en ausencia de UEP. Por otra parte, un reciente estudio de ROS sobre la experiencia del Banco con respecto a las UEP señala que éstas suelen operar como

---

<sup>87</sup> Opinión expresada por representantes de donantes bilaterales entrevistados en Tegucigalpa, marzo de 2001.

<sup>88</sup> [www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm](http://www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm)

enclaves en el sistema global y frecuentemente no colaboran con las entidades ejecutoras a los efectos de la ulterior gestión de los recursos de los proyectos durante la fase operativa, y en algunos casos van en detrimento de esa capacidad<sup>89</sup>. En el caso de Honduras no se sabe a ciencia cierta si utilizar UEP implica una serie de resoluciones ad hoc de problemas de capacidad o si se trata de una estrategia tendiente a renovar el sector público eliminando ministerios y oficinas públicas con fallas de capacidad. El Banco debería aclarar su posición a este respecto. En el estudio de ROS se señala que la creación de capacidad no debería considerarse como un subproducto de las UEP, sino más bien como un objetivo en sí mismo, respecto del cual debe especificarse la función de las UEP en el fortalecimiento de los respectivos ministerios de línea.

- 3.106 La función que cumple la Representación del Banco es un tema clave que se ha de considerar en el contexto de la ejecución de los programas, que es la tarea principal de esa oficina. Dados los peligros de la ejecución, no se puede evitar el preguntarse acerca del papel que desempeña la Representación en la consideración y solución de esos problemas. Los interlocutores de OVE<sup>90</sup> opinaron que hay bastante lugar para adaptar la función de la Representación, sugiriendo que posiblemente sea necesario pasar cada vez más hacia una modalidad de asociación, además de su tradicional labor de auditoría, y posiblemente fortalecerla más en apoyo de este cambio. Los funcionarios del Banco tienen fuertes puntos de vista al respecto<sup>91</sup>: la dotación de personal y el presupuesto de la Representación ha crecido en forma sostenida y considerable desde 1995, a tono con el compromiso del Banco de mejorar la cartera; desde entonces la modalidad de asociación ha sido una realidad; y la tradicional división del trabajo, por la cual la Sede se encarga del diseño y la Representación de la ejecución es cosa del pasado; el personal de la Representación participa en el diseño y, en este proceso, desarrollan el sentido de propiedad que se necesita para motivar una participación vigorosa en la ejecución. No obstante, si bien han aumentado los recursos de la Representación, también lo ha hecho la cartera, y teniendo una cartera en constante necesidad de perfeccionamiento, las cuestiones referentes a la función y la adecuada dotación de recursos de la oficina son aspectos que hay que seguir atendiendo.
- 3.107 En cuanto a la eficacia, es útil recordar la ya mencionada definición de esta dimensión de la evaluación: “la medida en que los objetivos de la estrategia y el programa del Banco han sido alcanzados o se espera que lo sean”. Esto se refiere tanto al producto de las diferentes operaciones como a los resultados en materia de desarrollo engendrados por ellas. El producto de operaciones seleccionadas ha sido analizado en el examen del programa

---

<sup>89</sup> BID. ROS – Special Study on IDB Experience with Project Implementation Units and Institutional Sustainability, agosto de 2000.

<sup>90</sup> Autoridades de gobierno actuales y pasadas.

<sup>91</sup> Comentarios sobre un borrador de este informe.

realizado en este capítulo. El análisis se vio afectado por falta de suficiente información<sup>92</sup>, pero permite extraer la conclusión cualitativa de que es mucho lo que se ha logrado. Las operaciones de préstamos en apoyo de reformas de políticas del primero y el segundo ciclos de programación, analizados en forma bastante crítica en este capítulo, han contribuido, de todos modos, a la iniciación del necesario proceso de modificación del panorama económico-institucional en Honduras. Los programas de compensación social han creado estructuras de entrega y ejecución que han cumplido un papel importante en el fomento de servicios basados en la comunidad que permitieron llegar a muchas personas pobres. La labor de reconstrucción ha avanzado muy rápidamente, pese a graves dificultades consistentes en nuevas inundaciones, una sequía en 2001 y el colapso de mercados externos importantes para Honduras. El aporte operativo del Banco a esta labor se vio afectado en parte por las demoras en la ejecución arriba señaladas. Pero además existieron proyectos en el Banco que suscitaron rápidos resultados; por ejemplo el Préstamo para Protección Social y Transición (HO-0145), que se desembolsó a lo largo de un período de 12 meses y, entre otros aspectos, permitió establecer un “Gabinete Social” que se hizo cargo de coordinar la ejecución de la Estrategia de Reducción de la Pobreza del Gobierno de Honduras. Otros logros importantes consisten en la movilización de la respuesta al huracán Mitch y la coordinación de la labor de los donantes y el aporte del Banco a la reducción de la pobreza a lo largo de la década. Fueron hitos importantes a este respecto el canje de deuda de 1996; la contribución del Banco al alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME a partir de 2001, y el respaldo técnico dado a diferentes aspectos de la gestión y las negociaciones de la deuda. Como ya se señaló, proliferaron los proyectos de CT y, aunque los mismos no fueron analizados a los efectos de este informe y, como se señaló, no están adecuadamente documentados, hay indicios de que la CT, en conjunto, implicó un importante aporte para el logro de los resultados del programa.

- 3.108 Los resultados, en materia de desarrollo en varias de las esferas económicas, institucionales y sociales de la participación del Banco, fueron favorables. En materia económica, las reformas respaldadas por el Banco contribuyeron a una mejor gestión económica, condujeron al ajuste fiscal y comprendieron una liberalización del comercio exterior que eliminó la mayor parte de los impuestos sobre la exportación, redujo los aranceles aduaneros y las restricciones a la importación, simplificó las medidas de protección discrecionales, devaluó la lempira e introdujo un régimen de flotación de la misma, y más tarde amplió el marco jurídico para promover la exportación y dar cabida a inversiones extranjeras directas.

---

<sup>92</sup> Las siguientes son algunas fallas de información: i) algunos PCR que debían realizarse nunca se elaboraron; ii) los PPMR no son una fuente adecuada de datos sobre los resultados de los proyectos, ya que tienden a ocuparse más bien de cuestiones de procedimiento; y iii) como se señaló en este capítulo, los resultados de los productos no financieros no están bien documentados. Un factor más fundamental es que la insuficiencia de información obedece a la inexistencia de un marco de resultados en los proyectos.

3.109 Esos resultados contribuyeron en cierta medida al crecimiento económico y a la diversificación de las exportaciones. Existió diversificación en el sector primario (la actividad se orientó en mayor medida hacia productos del agro seleccionados, de alto valor, quedando atrás la banana, los granos básicos y, en forma más general, los productos alimenticios agrícolas de sustitución de importaciones) y entre el sector primario y el resto de la economía. Se incrementó la exportación de bienes manufacturados, como jabones y detergentes, manufacturas de madera y textiles. Pero el total de la exportación creció en menor medida que el de la importación y que el PIB, como se señaló en el Capítulo 1, por lo cual el país tuvo que hacer frente a un déficit comercial crónico, y resultó evidente que la economía hondureña no está orientada por la exportación, sino más bien por la asistencia y las remesas. En el Recuadro 3.1 se presenta un panorama general de la evolución de indicadores económicos seleccionados durante la década: la inflación y el servicio de la deuda se redujeron, aumentó la inversión extranjera directa, el valor real de la moneda tendió a aumentar y los ingresos sólo se incrementaron en forma leve, influyendo los bajos salarios en el crecimiento de la exportación que llegó a lograrse, frente a un proceso de aumento del tipo de cambio.

RECUADRO 3.1		
HONDURAS: INDICADORES ECONÓMICOS		
Índice del PIB per cápita (precios de 1995) 1/	1990	1998-99
	100	103
Índice del salario real (salario mínimo) 2/	1991	1999
	100	103.8
Variación de los precios al consumidor (Porcentaje) 2/	1991	2000
	34.0	11.1
Índice del tipo de cambio efectivo real (porcentaje, una disminución indica apreciación de la moneda) 2/	1991	2000
	100	87.9
Pagos de intereses exigibles / exportación (porcentaje, exportación de bienes y servicios, servicios no atribuibles a factores) 2/	1991	1999
	21.1	8.2
Importación de bienes y servicios/PIB (Porcentaje) 1/	1985	1998
	29.9	53.3
Inversión extranjera directa (Millones de US\$) 3/	1990	1999
	38.0	220.0

Fuente o base de cálculo:

1/ CEPAL, Anuario Estadístico, 2000.

2/ Honduras: Situación económica reciente, 2001.

3/ PNUD, Informe sobre desarrollo humano: Honduras, 2000.

- 3.110 La conclusión última en cuanto a crecimiento económico es la descrita en el Capítulo 1: el crecimiento es demasiado escaso, en cifras per cápita, como para que pueda reducirse significativamente la pobreza. En Honduras, las reformas “de primera generación” no avanzaron mucho (lo que no era factible, dado su diseño) en cuanto a la corrección de los más arduos problemas institucionales, de gestión pública y sistémicos que se oponen a un progreso más rápido y equitativo.
- 3.111 Esas dificultades dieron lugar, en medida importante, a la participación del Banco a mediados de la década de los noventa. No es sorprendente que los resultados logrados hasta ahora en esta esfera sean mucho más provisionales y vayan a la zaga de los logros alcanzados por Honduras en cuanto a modernización y diversificación de segmentos seleccionados de su economía. La transformación del servicio civil en un recurso eficaz para respaldar el logro de los objetivos públicos, la reforma del sistema judicial y la seguridad pública, mejores estructuras de gestión del sector público y del gasto público, y una mayor transparencia y la reducción de la corrupción siguen siendo ámbitos prioritarios, cuya descripción más elocuente es quizá la de “labor en curso”.
- 3.112 Al mismo tiempo, pueden mencionarse algunos logros importantes en los sectores sociales. Inicialmente para hacer frente al costo social del ajuste, y más tarde para acelerar las mejoras relacionadas con los indicadores sociales y la reducción de la pobreza, el Banco cumplió un papel importante en los sectores sociales en los años noventa, y es importante señalar que algunos indicadores de resultados sociales mejoraron muy considerablemente durante la década, observación que (como sucede con otros ámbitos de participación del Banco) no implican una relación de causalidad entre las actividades del Banco y esos hechos. Como surge del Recuadro 3.2, los indicadores clave de pobreza y salud mejoraron, se redujo la tasa de crecimiento demográfico y se registraron mejoras en cuanto a años de escolaridad e inscripción neta en educación primaria. (La tasa neta de inscripción en Secundaria disminuyó, lo que representa un problema desde el punto de vista de la productividad del trabajo y la competitividad). Es probable que las mejoras observadas en “pobreza de necesidades básicas” (medida por el número de hogares con ciertas necesidades básicas insatisfechas) pueden atribuirse a programas como el FHIS, el PRAF y numerosos programas más pequeños de “necesidades básicas” respaldados por ONG y por la comunidad internacional en diferentes partes del país.

<b>RECUADRO 3.2</b>		
<b>HONDURAS: INDICADORES SOCIALES</b>		
<b>EDUCACIÓN</b>		
	<b>1990</b>	<b>1999</b>
Años de escolaridad, varones 1/	3,9	4,9
Años de escolaridad, mujeres 1/	3,8	4,7
	<b>1980</b>	<b>1997</b>
Tasa neta de inscripción en primaria (Porcentaje del grupo de edades pertinente) 2/	79,0	88,0
Tasa neta de inscripción en secundaria (Porcentaje del grupo de edades pertinente) 2/	44,0	36,0
	<b>1991</b>	<b>1999</b>
Tasa de alfabetización (Porcentaje) 1/	78.1	81.1
<b>SALUD</b>		
	<b>1985-90</b>	<b>1995-00</b>
Tas de mortalidad infantil (Niños menores de un año. por millar) 3/	58.9	35.0
	<b>1980</b>	<b>1999</b>
Tasa de mortalidad de menores de cinco años (Por millar) 2/	103.0	46.0
	<b>1985-90</b>	<b>1995-00</b>
Esperanza de vida al nacer (Años) 3/	65.4	69.8
	<b>1991</b>	<b>1999</b>
Acceso a agua corriente (Porcentaje) 1/	79.6	88.5
Acceso a saneamiento (Porcentaje) 1/	34.2	51.8
<b>POBREZA</b>		
	<b>1991</b>	<b>1999</b>
Incidencia de la pobreza (Porcentaje de hogares) 4/	75.0	66
	<b>1990.0</b>	<b>1999</b>
NB - Pobreza (Porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas) 4/	82.0	74
	<b>1991.0</b>	<b>1999</b>
Índice de desarrollo humano, total 1/	0.604	0.651
<b>OTROS</b>		
	<b>1985-90</b>	<b>1995-00</b>
Crecimiento demográfico (Porcentaje) 3/	3.1	2.7

Fuente o base de cálculo:

1/ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano: Honduras*, 2000.

2/ Banco Mundial, *World Development Report*, 200/2001.

3/ CEPAL, *Anuario Estadístico*, 2000

4/ Gobierno de Honduras, Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, 2001.

3.113 No es sencillo evaluar el impacto global de once años de cooperación con Honduras. Tres consideraciones se disputan la atención. Primero, se detectan resultados positivos en esferas en que el Banco se mostró activo. No obstante, recordando lo expresado en el Capítulo 1 resulta evidente que esos logros empalidecen en relación con la magnitud del problema. (Cabe mencionar, por ejemplo, que apenas si se ha procurado reducir las causas de inestabilidad y vulnerabilidad en los años noventa, pese a su decisiva importancia desde el



punto de vista de la salvaguardia de los logros del pasado y la prevención de futuras pérdidas). Segundo, la década de los noventa fue un decenio de perturbaciones para Honduras, lo que implica que la ejecución de las operaciones tropezó con problemas no sólo por fallas institucionales, sino también por la necesidad recurrente de realizar actividades de gestión de crisis. Tercero, hubo fallas de programación, diseño y ejecución de los proyectos del Banco. Cabe pensar que si esas fallas no hubieran existido los resultados habrían sido de mucho mayor alcance, aunque por tratarse de un escenario ficticio la cuestión nunca llegará a resolverse. Lo que parece justificado expresar es que los resultados son dispares y el desafío consiste ahora en acelerar el proceso de logro de resultados en ámbitos estratégicamente elegidos de las medidas de intervención en curso.

#### ***IV. Recomendaciones***

- 4.1 La Estrategia de Reducción de la Pobreza elaborada por el Gobierno de Honduras en consulta con la sociedad civil en 2001 constituye un marco para que el país y la comunidad de los donantes traten de alcanzar objetivos a mediano y largo plazo preestablecidos, centrados en una reducción duradera de la pobreza. Para el próximo Estudio de País, el Banco tendrá que enmarcar su contribución en el contexto de esa estrategia. En función del análisis que antecede y de la evaluación del programa de país del Banco a partir de 1990, se ofrecen las siguientes recomendaciones tendientes a reforzar aún más el aporte del Banco al desarrollo en Honduras.
- 4.2 *Enfoque y selectividad.* Es necesario que el Banco y el país examinen con mayor detenimiento la cuestión del enfoque y la selectividad. A los efectos del próximo Estudio de País deberán establecerse claramente los beneficios de la concentración en comparación con un enfoque más difuso en el contexto de un enfoque de programación que comprenda: i) un enunciado de los propósitos del Banco que abarque opciones estratégicas basadas en un diagnóstico de dificultades clave para el desarrollo; ii) un conjunto de objetivos útiles y evaluables; iii) una estrategia de consecución de esos objetivos basada en un análisis de cursos de acción alternativos, y iv) un marco de resultados, es decir indicadores en relación con los cuales puedan evaluarse las actividades del Banco y la situación imperante en el terreno.
- 4.3 *Crecimiento.* Las medidas de intervención del Banco deben asignar adecuada ponderación al crecimiento económico (y, de hecho, a la necesidad de reducir con el tiempo la dependencia de la ayuda) en el contexto de la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Honduras. A largo plazo, la reducción de la pobreza no es sostenible sin crecimiento económico. En los últimos años, sólo se pudo lograr una reducción de la pobreza mediante la compensación social porque fue financiada por asistencia externa. Es necesario examinar con detenimiento la cuestión de si se justifica otorgar financiamiento generador de deuda para atender necesidades de bienestar social corrientes; ese tema debería ser considerado en el próximo Estudio de País en el contexto de una revisión de las prioridades de desarrollo que orientan la actividad del país y del Banco.
- 4.4 *Continuidad de las políticas.* La necesidad de una programación que responda a emergencias en los años noventa se ha contrapuesto a la necesidad de dar continuidad a la labor tendiente a enfrentar las dificultades clave para el desarrollo a más largo plazo. El Banco debería insistir cada vez más en las virtudes de la continuidad. Entre otros aspectos, esto significa que la institución deberá analizar con mayor detenimiento qué papel puede cumplir a los efectos de ayudar a Honduras a intensificar las medidas tendientes a reducir las causas de la vulnerabilidad e inestabilidad que el país puede controlar.
- 4.5 *Ejecución.* Basándose en la labor realizada en el pasado, el Banco y el país deben seguir examinando las alternativas disponibles para acelerar la aplicación de modalidades sostenibles de ejecución. Debería elaborarse un plan de fortalecimiento del servicio civil. Por otra parte, en un plano diferente, debería revisarse el papel de las unidades de ejecución de proyectos en una amplia estrategia de creación de capacidad. La creación de capacidad

no debe considerarse como un subproducto de las unidades de ejecución de proyectos, sino que requiere un enfoque más general.

- 4.6 *Resultados.* Como surge de la primera recomendación, el Banco debería pasar de una modalidad de programación y gestión de la cartera orientada por los insumos a una modalidad orientada por resultados. A los efectos del próximo Estudio de País, esto significa que los objetivos y las prioridades no sólo deben enunciarse en relación con el apoyo que brinda el Banco, sino con los productos y resultados que han de lograrse a lo largo del tiempo.

**HONDURAS: PRÉSTAMOS APROBADOS BID, 1990-2000**  
**(Millones de US\$)**

<b>NÚMERO DE PROYECTO</b>	<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	<b>FECHA DE APROBACIÓN</b>	<b>MONTO APROBADO</b>
<b>AJUSTE ESTRUCTURAL</b>			
HO0082	PROGRAMA SECTORIAL AGRÍCOLA	06-dic-90	60.0
HO0044	PROGRAMA HÍBRIDO DEL SECTOR DE ENERGÍA	13-nov-91	55.0
HO0027	PROGRAMA SECTORIAL AGRÍCOLA II	18-dic-92	50.0
HO0112	ENERGY HYBRID PROGRAM - ADDITIONAL TRANCHE	07-dic-94	20.0
<b>REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO</b>			
HO0099	CTR FORTALECIMIENTO SISTEMA ADUANERO	21-ene-93	1.4
HO0101	REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO	20-dic-95	160.0
HO0109	MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL	13-mar-96	7.2
HO0137	PTMO CT DIRECCIÓN EJECUTIVA DE INGRESOS	18-nov-98	3.0
HO0176	EFICIENCIA TRANSPARENCIA COMPRAS Y CONTR.	28-jun-00	14.6
HO0123	MODERNIZACIÓN PODER LEGISLATIVO	06-dic-00	2.6
<b>INVERSIÓN SOCIAL</b>			
HO0051	FONDO HONDUREÑO DE INVERSIÓN SOCIAL	29-jul-92	31.5
HO0113	FONDO HONDUREÑO DE INVERSIÓN SOCIAL II	28-jun-95	40.0
HO0114	PROGRAMA DE ASISTENCIA FAMILIAR	28-jun-95	20.0
HO0078	PROG. ALTERNATIVO DE EDUCACIÓN BÁSICA	03-dic-97	6.6
HO0032	REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SALUD	06-may-98	36.0
HO0132	PROGRAMA DE ASIGNACIONES FAMIL. FASE II	24-nov-98	45.2
HO0131	PROGRAMA DE INVERSIÓN SOCIAL (FHIS - III)	02-dic-98	50.0
HO0145	PROGRAMA DE TRANSICIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL	08-sep-99	30.0
HO0184	PROG. INTEGRAL COMBATE POBREZA URBANA	02-nov-00	8.1
HO0161	PROG. ALIVIO POBREZA Y DESARROLLO LOCAL	29-nov-00	25.0
HO0141	PROG. TRANSFORMAC. 3ER CICLO EDUC. BÁSICA	06-dic-00	23.0
<b>SECTORES PRODUCTIVOS</b>			
HO0034	PROG. GLOBAL CRÉDITO MULTISECTORIAL	02-dic-92	60.0
HO0119	MODERNIZACIÓN DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA	02-oct-96	15.0
HO0144	REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA RURAL	20-sep-00	30.0
<b>INFRAESTRUCTURA</b>			
HO0039	PROG. DES. MUNICIP. C. DE SAN PEDRO SULA	12-dic-90	49.5
HO0044	PROGRAMA HÍBRIDO DEL SECTOR DE ENERGÍA	13-nov-91	50.0
HO0040	REHABIL. Y MANT. DE LA RED VIAL	18-dic-91	110.0
HO0112	PROGRAMA HÍBRIDO ENERGÍA-TRAMO ADICIONAL	07-dic-94	14.8
HO0125	TERMOELÉCTRICA DE CORTÉS (ELCOSA)	26-abr-95	10.5
HO0128	ALCANTARILLADO DE PUERTO CORTÉS	19-nov-97	13.8
HO0115	DES. SAN PEDRO SULA Y DISTRITO CENTRAL	18-nov-98	63.0
HO0072	INVERSIÓN EN AGUA Y SANEAMIENTO	08-dic-99	26.0
<b>MEDIO AMBIENTE</b>			
HO0035	MANEJO AMBIENTAL CUENCA DE "EL CAJÓN"	24-nov-93	20.4
HO0028	ORDENAMIENTO AMBIENTAL ISLAS DE LA BAHÍA	14-dic-94	19.1
<b>EMERGENCIA</b>			
HO0143	PROG. EMERGENCIA INFRAESTRUC. VIAL Y AGUA	20-ene-99	18.8
HO0146	PROGRAMA DE VIVIENDA POST-HURACÁN	09-jun-99	10.4
HO0164	SUPLEMENTO PROGRAMA EMERGENCIA VIAL	02-feb-00	26.8
<b>PREINVERSIONES</b>			
HO0050	PROGRAMA DE PREINVERSIÓN	08-sep-93	8.0
HO0178	PROGRAMA DE PREINVERSIÓN	20-dic-00	12.0
<b>TOTAL</b>	<b>57 PROYECTOS</b>		<b>\$1.247.3</b>

Fuente: ROS.

**HONDURAS: COOPERACIONES TÉCNICAS, 1990-2000**  
(Miles de US\$)

NÚMERO DE CT	NOMBRE DE CT	FECHA DE APROBACIÓN	MONTO APROBADO
<b>FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b>			
TC9001158	FORT. INST. POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA	14-feb-90	313.0
TC9006108	MANEJO DE CUENCAS PRIORITARIAS	16-oct-90	5.0
TC9109085	MARCO REGULATORIO SUBSECTOR ELÉCTRICO	23-sep-91	30.0
TC9202467	APOYO A COHDEFOR	22-abr-92	30.0
TC9203093	FORTALEC. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	17-mar-93	1.160.0
TC9306194	PROGRAMA GESTIÓN DE SERVICIOS DE SALUD	03-jun-93	35.0
TC9411050	APOYO A DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS	14-oct-94	12.0
TC9410284	FORTALEC. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	03-may-95	1.750.0
TC9502487	FORTALEC. INSTIT. FHIS Y PRAF	28-jun-95	1.600.0
TC9507180	FORTALEC. DE LA ESCUELA JUDICIAL	16-ago-95	10.0
TC9507312	SISTEMA EVALUACIÓN PROGRAMAS Y PROYECTOS	24-ago-95	6.0
TC9504061	MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL	13-mar-96	1.500.0
TC9609035	FORT. OFICINA GUBERNAMENTAL DE LA MUJER	21-oct-96	20.0
TC9608300	APOYO A UDAPE	20-dic-96	750.0
TC9704380	ESTRATEGIA GESTIÓN MUNICIPAL PUERTO CORTÉS	09-jun-97	100.0
TC9701344	MODERNIZACIÓN ADMINISTRACIÓN ADUANERA	19-may-98	650.0
TC9810319	TEGUCIGALPA: DATOS URBANOS Y CATASTRO	22-oct-98	150.0
TC9812053	MANEJO INTEGRADO DE RECURSOS HÍDRICOS	23-dic-98	100.0
TC9903005	APOYO OFICINA POLÍTICA Y COORD. ADQUIS.	04-mar-99	80.0
TC9905005	REESTRUCTURACIÓN INST. DE NIÑEZ Y FAMILIA	07-jun-99	80.0
TC9903050	MODERNIZACIÓN DEL CONGRESO NACIONAL	01-jul-99	149.0
TC9905034	APOYO DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL	03-ago-99	100.0
TC9903004	PLANIFICACIÓN RECONSTRUCCIÓN TEGUCIGALPA	05-ago-99	410.0
TC9908021	MODERNIZACIÓN DEL CONGRESO NACIONAL	16-sep-99	95.5
TC0004010	PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE	08-may-00	88.4
TC0009021	APOYO A LOS ENTES CONTRALORES	18-sep-00	3.5
TC9801300	PROG. NACIONAL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	13-nov-00	652.0
TC0010033	MANEJO INTEGRADO DE RECURSOS HÍDRICOS	12-dic-00	150.0
<b>PREPARACIÓN DE PROYECTOS</b>			
TC9003146	PROGRAMA SECTORIAL ENERGÍA	09-may-90	16.50
TC9004269	DESARR. DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	01-ago-90	16.00
TC9007073	PRÉSTAMO SECTOR AGRICULTURA (HO-0082)	19-nov-90	150.00
TC9008021	PRÉSTAMO SECTORIAL AGRÍCOLA II	29-nov-90	150.00
TC9202483	PREPARACIÓN CRÉDITO MULTISECTORIAL	22-abr-92	24.60
TC9205205	PPF: APOYO A UNIDAD PLANEAMIENTO AGRÍCOLA	03-ago-92	150.00
TC9306467	PPF HO0028: ORDENAM. AMBIENTAL ISLAS BAHÍA	23-ago-93	150.00
TC9402455	MODERNIZACIÓN SECTOR JUSTICIA	10-may-94	26.00
TC9409310	PROGRAMA HÍBRIDO SECTOR ENERGÍA	07-dic-94	2.000.0
TC9410482	APOYO SECTOR AGUA Y SANEAMIENTO	15-feb-95	148.0
TC9603053	DIAGNÓSTICO PODER LEGISLATIVO	08-mar-96	60.0
TC9704504	PLAN DE ACCIÓN PARA PAÍSES C Y D	01-ene-97	575.6
TC9602245	PREFACTIBILIDAD HIDROELECTR. LOS LLANITOS	17-ene-97	385.0
TC9705180	CONSULTORÍA A CORTO PLAZO DE INGENIERÍA	14-may-97	14.0
TC9709033	PROYECTO HIDROELÉCTRICO LOS LLANITOS	08-oct-97	63.5
TC9610412	TC: PROVEEDORES DESCENTRALIZ. DE SERVICIO	03-mar-98	450.0
TC9803413	SERV. MUNICIPALES BÁSICOS SAN PEDRO SULA	01-may-98	500.5
TC9803421	SERV. MUNICIPALES BÁSICOS: TEGUCIGALPA	01-may-98	742.5
TC9907018	INGENIERÍA SOCIAL BARRIOS MARGINALES	26-jul-99	150
TC9907031	PROGRAMA PREPARACIÓN ADQUISIC. PÚBLICAS	02-ago-99	20
TC9908025	DES. SOSTENIBLE CUENCA ALTA DEL RÍO LEMPA	16-sep-99	150
TC9911119	FORTALECIMIENTO GESTIÓN ADMINISTRATIVA	12-nov-99	14
<b>ENTRENAMIENTO</b>			
TC9405136	ASESORÍA A SECPLAN	15-jun-94	30.0
TC9404112	DIAGNÓSTICO MERCADO LABORAL/ENTRENAMEN.	29-jun-94	30.0
TC9604332	APLICACIÓN DE METODOLOGÍA ABCD ESPAÑOL	10-may-96	5.5
TC9702368	SEMINARIO PARA ALCALDES SERVICIOS AGUA	23-abr-97	9.9
TC9911109	PROGRAMA DE EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA	11-nov-99	5.5
TC9910033	GERENCIA SOCIAL Y DISEÑO DE POLÍTICAS	31-ene-00	55.4
TC08002003	CERTIFICACIÓN FORESTAL	29-mar-00	150.0
TC9809396	PROGRAMA DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL	26-jul-00	750.0

Fuente: RÚS.

Nota: No comprende operaciones de CT financiadas por el FOMIN (véase el Anexo 3)

**HONDURAS: COOPERACIÓN TÉCNICA, 1990-2000 (continuación)**  
(Miles de US\$)

NÚMERO DE CT	NOMBRE DE CT	FECHA DE APROBACIÓN	MONTO APROBADO
<b>APOYO SECTOR PRIVADO</b>			
TC9005473	EMPRESAS PRODUCTIVAS COMUNITARIAS	31-ago-90	14.0
TC9008055	APOYO MICROEMPRESARIAS RURALES	24-ene-91	18.0
TC9005423	FORT. INSTITUCIONAL DE CADERH	29-jul-91	120.0
TC9006471	PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE CACAO	29-jul-91	120.0
TC9110149	MCD A FEDECOCH. INHBIER Y AHH	17-sep-91	28.0
TC9105108	APOYO A FUNHDEMU	22-jul-92	128.0
TC9105116	APOYO A ODEF	22-jul-92	146.0
TC9302126	PREPARACIÓN PAQUETE PEQUEÑOS PROYECTOS	05-mar-93	30.0
TC9003047	APOYO A INHBIER	07-sep-93	120.0
TC9105124	APOYO A FEDECOH	07-sep-93	120.0
TC9106132	APOYO A HERMANDAD DE HONDURAS AHDH	07-sep-93	120.0
TC9207300	APOYO A FINCA	07-sep-93	130.0
TC9501330	CENTRO NAC. AGRICULTURA E INDUSTRIAS RUR.	17-ene-95	20.0
TC9708209	PRIVATIZACIÓN SERVICIOS DESECHOS SÓLIDOS	05-dic-97	500.0
TC9606198	APOYO A COOPERATIVA MIXTA OCOTEPEQUE	15-abr-98	175.0
TC9802069	CENTRO DE GESTIÓN AMBIENTAL EMPRESARIAL	07-jul-98	150.0
TC9808265	FORTALECIMIENTO INSTTT. FUNDACIÓN COVELO	10-sep-98	34.2
TC9902061	APOYO FEDERACIÓN DE AGROEXPORTADORES	24-feb-99	6.1
TC9805493	APOYO MICROEMPRESAS CAMPESINAS: FINACOO.	02-jun-99	130.0
TC0008031	ALIANZAS ESTRATÉGICAS PARA MICROEMPRESA	15-sep-00	10.0
<b>RESPUESTA A EMERGENCIAS</b>			
TC9309370	EMERGENCIA POR DESASTRE NATURAL: "GERT"	11-nov-93	200.0
TC9810591	PLAN DE EMERGENCIA: HURACÁN MITCH	05-nov-98	50.0
TC9811250	RECONSTRUCCIÓN POSTERIOR HURACÁN MITCH	06-nov-98	150.0
TC9811747	EVALUACIÓN DAÑOS EN SECTOR AGUA	12-nov-98	10.0
TC9811987	EVALUACIÓN DAÑOS DESAST. TEGUC. AGUA Y ALC.	20-nov-98	150.0
TC9812006	INSTALACIÓN PUENTES DE EMERGENCIA	01-dic-98	20.0
TC9809461	PREPARACIÓN PARA UN GRUPO CONSULTIVO	07-dic-98	150.0
TC9902043	ESTUDIO TRANSPORTE URBANO EN TEGUCIGALPA	03-mar-99	160.0
TC9903026	EXPERIENCIAS EN PROYECTOS EMERGENCIA	12-mar-99	8.7
TC9903014	ESTRATEGIA DE RECONSTRUCCIÓN TEGUCIGALPA	22-mar-99	90.0
TC9812009	PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL	07-abr-99	1.000.0
TC9806293	MITIGACIÓN DE DESASTRES EN CENTROAMÉRICA	16-abr-99	75.0
TC9903007	OBRA PROTECCIÓN DE INUNDACIONES	19-may-99	400.0
TC9905044	APOYO PROYECTO REHAB. INFRAESTRUC. DAÑADA	20-sep-99	150.0
TC9910018	PREPARACIÓN DEL GRUPO CONSULTIVO	17-dic-99	150.0
TC9911148	ESTUDIO GEOTÉCNICO FALLAS CARRETERA CA-5	18-ene-00	110.0
TC0001029	MANEJO Y PROTECCIÓN AMBIENTAL VIAL	03-abr-00	110.0
TC0003008	MEJORAMIENTO DE SEGURIDAD DE TRÁNSITO	05-abr-00	149.9
<b>OTRO</b>			
TC9004178	ASESORÍA PARA NEGOCIACIÓN DEUDA EXTERNA	12-jun-90	3.5
TC9007487	REHAB. E INTEG. MINUSVÁLIDO	29-nov-90	13.0
TC9109118	PROGRAMA NACIONAL DE CUENCAS	10-oct-91	23.0
TC9203358	SUBASTA DE RECURSOS	13-may-92	14.0
TC9403148	AYUDA PROGRAMA LUCHA CONTRA EL SIDA	10-may-94	30.0
TC9403122	APOYO AL PROGRAMA LUCHA CONTRA EL SIDA	26-oct-94	1.800.0
TC9507388	INTEGRACIÓN DE ACUICULTURA Y RIEGO	05-feb-96	47.0
TC9611056	ESTUDIOS ECOLÓGICOS PARQUE LA TIGRA	23-dic-96	76.0
TC9702350	APOYO DIRECCIÓN GRAL. MARINA MERCANTE	18-abr-97	150.0
TC9801433	ESTUDIO CUANTITATIVO DE POBREZA	09-feb-96	93.8
TC9807185	COMPARTIR EXPERIENCIA OPERACIÓN Y DISEÑO	10-jul-98	15.0
TC9807374	EXPERIEN. REALIZACIÓN GRUPOS CONSULTIVOS	24-jul-98	3.7
TC9908012	PROCESOS PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA	04-ago-99	2.5
TC9910003	SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y2K. SAN PEDRO SULA	14-oct-99	150.0
TC9907028	EFICIENCIA CARRETERAS URBANAS	25-oct-99	150.0
TC9910023	CONSENSO SOBRE REFORMA EDUCATIVA	25-oct-99	100.0
TC9909029	PLAN AGRONEGOCIOS VALLE COMAYAGUA	03-nov-99	71.3
TC9912051	APOYO AL DESARROLLO MUNICIPAL	07-ene-00	150.0
TC0002031	ESTRATEGIA NACIONAL ORDENAM. TERRITORIAL	17-feb-00	15.0
TC9911112	DESARROLLO DE INDICADORES MUNICIPALES	17-feb-00	100.0
TC0001035	ESTUDIOS INSTITUCIONALIDAD REC. HÍDRICOS	13-mar-00	100.0
TC0006009	REFORMA EDUCACIÓN TÉCNICA/VOCACIONAL	20-jun-00	145.0
TC0008000	REVISIÓN LEGAL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	14-ago-00	30.0
TC9912041	APOYO DESARROLLO PROGRAMAS SOCIALES HO	03-oct-00	41.4
TC0010030	APOYO A CONSULTAS CON SOCIEDAD CIVIL	13-nov-00	61.0
<b>TOTAL</b>	<b>135</b>		<b>25.538.8</b>

Fuente: ROS

Nota: No incluye CTs financiadas por FOMIN (ver Anexo 3)

**HONDURAS: FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES**  
**(Miles de US\$)**

<i>NÚMERO DEL PROYECTO</i>	<i>NOMBRE DEL PROYECTO</i>	<i>FECHA DE APROBACIÓN</i>	<i>MONTO APROBADO</i>
<b>OPERACIONES REEMBOLSABLES</b>			
HO0147	DESARROLLO EMPRESARIAL FEMENINO	19-jul-99	400.0
HO0157	WORLD RELIEF DE HONDURAS	19-jul-99	400.0
HO0151	FAMILIA Y MEDIO AMBIENTE	21-jul-99	100.0
HO0154	FUNDACIÓN COVELO	21-jul-99	200.0
HO0148	FUNDACIÓN INTER. ASISTENCIA COMUNITARIA	28-sep-99	300.0
HO0150	HERMANDAD DE HONDURAS	08-oct-99	100.0
HO0162	INVERSIONES SOLIDARIAS EL PROGRESO S.A.	08-oct-99	100.0
HO0166	COOPERATIVA LA PROSPERIDAD	26-nov-99	80.0
HO0169	COOP. MINTA PORTEÑA LTDA COOMPOL	26-nov-99	150.0
HO0171	FINANCIERA SOLIDARIA S.A.	13-dic-99	500.0
HO0163	FEDERACIÓN COOP. AHORRO Y CRÉDITO HON.	13-dic-99	300.0
HO0167	COOPERATIVA FRATERNIDAD PESPIRENSE	07-mar-00	150.0
HO0177	COOPERATIVA AHORRO CRÉDITO TAULABE	07-mar-00	200.0
<i>SUBTOTAL</i>	<i>13 OPERACIONES</i>		<i>2,980.0</i>
<b>OPERACIONES NO REEMBOLSABLES</b>			
TC9506231	PROG. DESARROLLO EMPRESARIAL RURAL	23-ene-96	1,892.3
TC9503055	MARCO REGULADOR PARA TELECOMUNICACIONES	29-may-96	1,130.0
TC9410440	FORT. COMISIÓN DE BANCA Y SEGUROS	29-may-96	1,530.0
TC9602427	CENTRO DE MEDIACIÓN Y ARBITRAJE	16-dic-96	497.0
TC9609168	INVERSIÓN EMPRESARIAL EN CAPACITACIÓN	04-jun-97	1,950.0
TC9802209	APOYO CONCESIÓN OBRAS VIALES SAN PEDRO SULA	07-abr-98	300.0
TC9805485	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE FINSOL	04-ene-99	300.0
TC9810070	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	21-abr-99	750.0
TC9810377	EXPANSIÓN REDES EMPRESARIALES PEQ. EMPRES.	12-may-99	700.0
TC9906029	APOYO SECTOR PRODUCTIVO Y LA PEQ. EMPRESA	07-jul-99	1,700.0
TC9904020	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL A BANCOMER	25-abr-00	270.0
TC9904022	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL A BANHCAFE	30-ago-00	273.0
TC9912014	COMPETITIVIDAD SECTOR DE LA CONFECCIÓN	25-oct-00	1,100.0
TC9909024	FORTALECIMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO	29-nov-00	1,456.9
<i>SUBTOTAL</i>	<i>14 CTs</i>		<i>13,849.2</i>
<i>TOTAL FOMIN</i>	<i>27 OPERACIONES</i>		<i>16,829.2</i>

Fuente: ROS.

**HONDURAS: CORPORACIÓN INTERAMERICANA DE INVERSIONES**  
**(Millones de US\$)**

<i>NÚMERO DE CT</i>	<i>NOMBRE DE CT</i>	<i>FECHA DE APROBACIÓN</i>	<i>MONTO APROBADO</i>
HO0003.A	ZIP CHOLOMA	Oct-90	2.5
HO1002.A	ZIP BUFALO	Dic-91	5.9
HO1015.A	BGA (formerly Bancahsa)	Dic-93	3.5
HO0003B	ZIP CHOLOMA -II	Dic-97	1.5
HO1028.A	BANCO FICOHSA	Ene-99	7.0
HO1015B	BGA II	Sep-99	7.0
HO1032.A	FICENSA	Dic-99	4.0
HO1 029.A	ZIP BUENA VISTA	Ene-00	7.5
HO1033.A	DEL TROPICO	Dic-00	3.0
<i>TOTAL</i>	<i>9 PROYECTOS</i>		<i>\$41.9</i>

*Fuente:* CIL.



**HONDURAS: PEQUEÑOS PROYECTOS, 1990-2000**  
**(Miles de US\$)**

<i>NÚMERO DE PROYECTO</i>	<i>NOMBRE DEL PROYECTO</i>	<i>FECHA DE APROBACIÓN</i>	<i>MONTO APROBADO</i>
SP/SF-91-24-HO	APOYO A APROCACAH	29-jul-91	500.0
SP/SF-91-25-HO	APOYO A CADERH	29-jul-91	500.0
SP/NF-92-22-HO	APOYO A ODEF	22-jul-92	500.0
SP/ST-93-22-HO	APOYO A FINCA	22-jul-93	500.0
SP/EM-98-02-HO	COOP. OCOTEPEQUE	15-abr-98	500.0
SP/SF-99-06-HO	APOYO A FINACOO	02-jun-99	200.0
SP/EP-93-23-HO	APOYO A FEDECOH	07-sep-93	350.0
SP/EP-93-24-HO	ASOCIACION HERMANDAD	07-sep-93	450.0
SP/EP-93-25-HO	APOYO A INHBIER	07-sep-93	450.0
<i>TOTAL</i>	<i>9 PROYECTOS</i>		<i>\$3.950.0</i>

*Fuente:* ROS.

## LISTA DE CONTACTOS\*

### Gobierno

<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Institución</i>
Mario Aguero Lacayo	Secretario Ejecutivo, Comisión Consultiva de Privatización	Secretaría de Finanzas
Gustavo Alfaro	Ministro	Secretaría de la Presidencia
Sergio Canales	Viceministro	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRA VI)
Hugo Castillo	Viceministro de Finanzas	Secretaría de Finanzas
Efraín Corea	Analista de Área de Políticas y Programas	Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, UNAT
Efraín Díaz Arrivillaga	Director Ejecutivo	Secretaría de Agricultura y Ganadería (PRONADERS)
Daniel Figueroa	Vicepresidente	Banco Central de Honduras
Danery Funes	Viceministro de Presupuesto	Secretaría de Finanzas
Glenda Gallardo	Ministra	Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (SETCO)
Norman García	Director	Exportadores (FIDE)
Orlando Garner	Director Crédito P.	Secretaría de Finanzas
Leslie Inestroza	Coordinador Programa	Unidad Ejecutora DEI
Roberto Larios Silva	Alcalde	Municipalidad San Pedro Sula
Tomás Lozano	Ministro	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRA VI)
Daniel Macías	Co-Gerente Proyecto Promosta	SAG
Marco Tulio Mejía	Coordinador General	Secretaría de Educación
Sandra de Midence		
Rosa L. Montes de Oca	Directora General	Comisión Presidencial de Modernización del Estado
Jorge Navarro	Coordinador del Área de Estudios	Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, UNAT
Gabriela Núñez	Ministra	Secretaría de Finanzas
Oscar Núñez-Sandoval	Asesor del Director Ejecutivo	Banco Mundial
José María Palacios	Magistrado	Corte Suprema de Justicia
Raúl Pineda y Diputados	Asesor Presidencia	Congreso Nacional
Manuel Ramírez	Director	UNAT
Moisés Starkman Pinel	Ministro-Director	Presidencia de la República, Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS 3)
Jorge Yllescas Oliva	Director Ejecutivo	Dirección Ejecutiva de Ingresos, D.E.I.

### Donantes

<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Institución</i>
Jeff Avina	Representante Residente	PNUD
Oscar Borjas	Gerente Regional en Honduras	Banco Centroamericano de Integración Económica
Margarita Bueso	Oficial Proyecto	PNUD
Martín del Campo	Oficial Proyecto	Banco Mundial
Chungsuk Cha	Representante Residente	Fondo Monetario Internacional
Francisco Funes	Consultor	PNUD
Duty D. Greene	Economista, Oficina de Estrategia y Apoyo a Programas	USAID
Wilfried Liehr	Director, Agencia de la GTZ en Tegucigalpa	Cooperación Alemana de Desarrollo
Humberto López	Economista de país	Banco Mundial

\* Se efectuaron visitas de terreno a Honduras en marzo (5 días) y mayo (4 días) de 2001.

<i><b>Nombre</b></i>	<i><b>Cargo</b></i>	<i><b>Institución</b></i>
Sergio Membreño	Oficial Proyecto	PNUD
Fernando Mudarra	Director	España/AECI
Ryuichi Nasu	Subdirector	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
Joe Owen	Representante Residente	Banco Mundial
Shad Prashad	Consejero (Cooperación) y Cónsul	Embajada de Canadá en Honduras
Jan Robberts	Consejero, Sección para la Cooperación con Honduras	Embajada de Suecia
Pablo R. Schneider	Presidente	Banco Centroamericano de Integración Económica
María Simó	Encargada Oficina Comercial	Ministerio de Comercio Exterior de España
Todd Sloan	Especialista Descentralización	USAID
Alfredo Stein H.	Oficial de Programas, Sección para la Cooperación con Honduras	Embajada de Suecia
Marvin Taylor Dormond	Contralor	Banco Centroamericano de Integración Económica
Takahiro Yamauchi	Segundo Secretario	Embajada de Japón en Honduras

### **Sector Privado**

<i><b>Nombre</b></i>	<i><b>Cargo</b></i>	<i><b>Institución</b></i>
Armando Aguilar Cruz	Ex-Ministro de Hacienda	
Gustavo Aguilar López	Director Ejecutivo	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
Federico Álvarez	Ex-Representante BID	Sector Privado
Amelia Bayón Gimeno	Abogada, Consultora ONG	Sector Privado
Guillermo Bueso	Ex-Ministro Gabinete Económico Presidente	Banco Atlántida
Jesús Canahuati	Presidente	Asociación Hondureña de Maquiladores
Javier Chacón	Gerente General en Honduras	Sara Lee Intimate Apparel
Henry Fransen Jr.	Director Ejecutivo	Asociación Hondureña de Maquiladores
Julieta Ilandal	Presidenta	Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COIEP)
Jorge Ramón Hernández	Coordinador	Equipo de Campaña MADURO
Jacobo Kattán	Director	Asociación Hondureña de Maquiladores
Ivonne Membreño	Coordinadora UTP-PROCINCO	Asociación Hondureña de Maquiladores
José Molina Deras	Regulador	Asociación Hondureña de Maquiladores
Sonia Palomo Chinchilla	Secretaria General	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
Waleska Pastor	Ex-Ministra FHIS	
Raja Rajan	Tesorero	Asociación Hondureña de Maquiladores
Antonio Tavel Otero	Presidente	CDC Xerox
Carlos Young Reyes	Gerente de Finanzas	Del Trópico

### **Sociedad civil**

<i><b>Nombre</b></i>	<i><b>Cargo</b></i>	<i><b>Institución</b></i>
Mauricio Burdeth		FOSDEM
Julieta Castellanos		Foro Ciudadano
Rafael Flores		Interforos
Marco Orlando Iriarte	Secretario Ejecutivo	Foro Nacional de Convergencia (FONAC)
Guadalupe López	Presidente	Asociación Municipios (AMHON)
José Filadelfo Martínez	Secretario General	Interforos
Victor Meza		Foro Ciudadano
Alan Paredes	Vice Presidente	Asociación Municipios (AMHON)

**Grupo BID/CII**

<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Institución</i>
Carola Álvarez		
Marcelo Antinori		
Richard Archi		
Ladislao Brachowicz		
Alfredo del Campo		
César Castellón		
Caroline Clarke		
Horacio Delgado		
Rodrigo Elliot		
Carlos Gargiulo		
Camille Gaskin-Reyes		
Giovanni Giovanelli		
Tatsuji Hayakawa		
Robert Kaplan		
Ezequiel Machado		
Ana MacLoughlin-Moppett		
Miguel Manzi		
Andrés Marchant		
Juan Carlos Martínez		
Rodrigo Mayén Girón		
Gina Montiel		
Martín de Moya		
Yassuo Niishimoto		
Lionel Nicol		
Steven Reed		
Charles Richter		
Ana María Rodríguez		
Jorge Roldán		
Juana Salazar		
Jorge Sapoznikow		
Helge Semb		
Juan Pablo Severi		
Jennelle Thompson		
Paul Trapido		

**Otros**

<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Institución</i>
Keith Andrews	Director General	Zamorano
Mario Contreras	Director Ejecutivo	Zamorano
Antonio Flores	Decano Académico	Zamorano
Wilfredo Girón		Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)
Alcides Hernández	Consejo Directivo	Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)
Cristiana Nufío de Figueroa	Presidenta	Colegio Hondureño de Economistas
Eleonor Howard		