



RE-328

***Evaluación del Programa de
País: Honduras 2001-2006***

***Oficina de Evaluación y Supervisión,
OVE***

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Abril de 2007

Para uso oficial únicamente

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO DEL PAÍS	1
A.	Síntesis	1
B.	Perspectivas	7
II.	EL PROGRAMA DEL BANCO	9
III.	EJECUCIÓN	14
A.	Resultados globales de la ejecución	14
B.	Temas específicos	16
C.	Ejemplos atinentes a la Representación	18
IV.	RESULTADOS	21
A.	Productividad y crecimiento	21
B.	Capital humano	26
C.	Reforma del Estado	32
D.	Incidencia en la pobreza y en el sector público	35
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	41
A.	Conclusiones	41
B.	Recomendaciones	43

Notas

ANEXOS

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=789324>

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BCH	Banco Central de Honduras
CEB	Centros de Educación Básica
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CNBS	Comisión Nacional de Bancos y Seguros
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
DIMA	División Municipal de Agua (San Pedro Sula)
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FIDE	Fundación para las Inversiones y el Desarrollo de las Exportaciones
PMRTN	Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PRIESS	Programa de Reorganización Institucional y. Extensión de los Servicios Básicos del Sector Salud
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SIC	Secretaría de Industria y Comercio
SIERP	Sistema de Información de la ERP (Estrategia para la Reducción de la Pobreza)
SNITTA	Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agroalimentaria

RESUMEN EJECUTIVO

Esta es la segunda evaluación de programa de país relativa a Honduras. La primera fue elaborada por esta oficina en 2002 y se centró principalmente en el papel que le cupo al Banco en la reconstrucción posterior al huracán Mitch. En cambio, en esta oportunidad se parte de los objetivos e indicadores estratégicos del Banco para evaluar la congruencia, pertinencia, eficiencia y eficacia de las actividades de la institución.

Con respecto a la congruencia, el análisis comprobó que el país y el Banco han trabajado conjuntamente y que la programación del BID ha sido, en líneas generales, congruente con las prioridades del país y el gobierno. El Banco ha partido del enfoque de seguir financiando programas para el sector social, al tiempo que expande la programación en los ámbitos de la competitividad y el crecimiento.

La evaluación también constató que la amplitud de la participación del Banco en el país, sumada a su intervención activa en el ámbito de la cooperación internacional, da fe de su pertinencia. El Banco asumió una función rectora entre la comunidad de donantes y mantuvo un elevado nivel de diálogo con el país. Brindó apoyo técnico para las reformas necesarias en determinados sectores, entre las que destaca la del sector financiero. Sin embargo, OVE constató que en otros sectores el Banco no abordó algunos de los temas más acuciantes que se le plantean al país, entre los que cabe destacar la esfera forestal y, en cierta medida, las de educación y justicia.

En relación con la identificación de objetivos e indicadores, la programación efectuada por el Banco resultó más evaluable que la anterior, así como sus proyectos fueron más evaluables que los anteriores. En términos de ejecución de programas, los parámetros de medición del Banco en Honduras coinciden con los promedios de la institución. En algunos ámbitos, como el de la cooperación técnica, el BID tuvo un desempeño mejor, vinculando una parte importante de las operaciones de cooperación técnica con sus iniciativas globales de préstamo y reforma. Sin embargo, los problemas identificados incluyen una dependencia constante con respecto a las unidades de ejecución de proyecto como método de entrega, con un diseño de intervenciones complejas en demasía y que requieren demasiada coordinación. Además, a pesar de contar con una estrategia más evaluable, el Banco no hizo un seguimiento de los resultados de dicha estrategia, aun cuando ayudó al país a reforzar sus propios resultados y sistemas de información. Asimismo, la institución redobló sus esfuerzos para evaluar los resultados de programas y proyectos, pero como para la mayoría de los proyectos y programas todavía no se hace un seguimiento de los datos correspondientes ni se realiza una evaluación de sus resultados, es mucho lo que queda por hacer. Esos problemas de entrega atenúan lo que, por lo demás, es un hallazgo positivo en términos de eficiencia.

El análisis de los datos disponibles arrojó pruebas sobre avances hacia el logro de cada uno de los pilares de la estrategia, si bien en términos de los parámetros de medición de gobernanza y pobreza los avances fueron limitados. Los datos disponibles sobre

estabilidad macroeconómica y entorno de negocios son positivos. Las pruebas indican que los avances han sido considerables. En relación con la gobernanza, los elementos de prueba analizados demuestran adelantos en el sector de la justicia, junto con mejoras en cuanto a eficiencia de los tribunales, grandes avances en los indicadores del sector financiero y cierta mejora en los indicadores fiscales. Sin embargo, en otros aspectos, como los relacionados con la corrupción, se han registrado pocas mejoras. En la formación de capital humano se produjeron avances modestos. Tras un decenio de rápidas mejoras en los indicadores sobre educación, el ritmo de mejoramiento ha disminuido, y si bien se registra un avance constante en los indicadores de eficiencia de la educación, no hay pruebas de un mejor aprendizaje. En el ámbito de la salud, las pruebas preliminares apuntan a una reducción de la mortalidad de neonatos. Por último, en relación con la pobreza y la desigualdad en materia de ingresos, las pruebas muestran una disminución modesta de la pobreza en materia de ingresos, pero casi nula en relación con la pobreza en términos de consumo, y un aumento en cuanto a las medidas de desigualdad. Habida cuenta de la posición medular que ocupan la pobreza y el bienestar en la estrategia hondureña de reducción de la pobreza, y del carácter de la reducción de la pobreza como objetivo declarado del Banco, la falta de avances sistemáticos y sólidos en este frente, a pesar del resultado sectorial antes señalado, ha limitado el hallazgo relativo a la eficacia del Banco.

OVE también analizó la medida en la cual la Administración tuvo en cuenta las recomendaciones formuladas en la anterior evaluación de programa de país, una de las cuales se puso plenamente en práctica: se trata de la de imprimir continuidad a las políticas. En cuanto a las recomendaciones sobre selectividad de la programación, enfoque en el crecimiento como método de reducción de la pobreza, abordado de los temas atinentes a las unidades de ejecución de proyecto y enfoque en los resultados, las mismas se han puesto en práctica en forma parcial. La última recomendación invitaba al Banco a elaborar un plan para fortalecer la administración pública hondureña. Pese a los esfuerzos para abordar los temas de recursos humanos en los ámbitos de salud y educación, OVE no halló pruebas de la existencia de una estrategia de reforma de la administración pública según los lineamientos trazados en la anterior evaluación de programa de país.

A la luz de los hallazgos que se presentan en este informe, y que se han resumido en los párrafos anteriores, OVE propuso la siguiente serie de recomendaciones:

1. El Banco debería trabajar con el país y con sus socios del ámbito del desarrollo para afinar su estrategia de reducción de la pobreza, en una iniciativa basada en los siguientes elementos:
 - identificación de mecanismos que promuevan un crecimiento favorable a los pobres
 - evaluación de la incidencia de los beneficios de todos los programas apoyados por el Banco, particularmente en los programas que tienen repercusión en los sectores reales

- identificación de mecanismos y políticas que alienten a los pobres a acumular activos y, en términos más amplios, a escapar de la pobreza.
2. El Banco debería seguir esforzándose por integrar su programa con el país, y particularmente
 - incorporar el seguimiento de los indicadores de su estrategia con los sistemas de seguimiento del país y examinar periódicamente con el Gobierno de Honduras los avances que se registren hacia el logro de las metas correspondientes a los indicadores
 - dejar de lado a las unidades de ejecución de proyecto como mecanismos de entrega, para basarse en cambio en los ministerios sectoriales o las entidades del país para llevar adelante la gestión de los proyectos, y acelerar el tránsito hacia los programas con enfoque sectorial amplio.
 3. Para llevar la gestión por resultados es necesario identificar la eficacia de los programas y las políticas del Banco, lo cual, a su vez, requiere una rigurosa evaluación de los diseños y la existencia de datos adecuados sobre los resultados. El Banco ha de ahondar sus esfuerzos para generar estimaciones del efecto de los proyectos, centrándose en la medición de la información de referencia básica adecuada y formulando por adelantado estrategias para evaluar la eficacia de los programas. Ello reviste particular pertinencia para los proyectos centrados en los sectores reales, para los cuales esta práctica no está bien desarrollada.

I. CONTEXTO DEL PAÍS

A. Síntesis

- 1.1 Esta es la segunda evaluación del programa de país correspondiente a Honduras que elabora esta oficina. La primera abarcó el período 1990-2000. En esta evaluación del programa de país se analiza el período 2001-2006¹. En él queda comprendido el último ciclo de programación del Banco, que incluye la última etapa del gobierno del Presidente Carlos Flores, así como el gobierno del Presidente Ricardo Maduro.
- 1.2 El período de análisis comienza en las etapas finales de la reconstrucción de Honduras, después del paso del huracán Mitch, en 1998. Tras el huracán, el Partido Liberal y el gobierno de Flores formularon un plan de reconstrucción, que luego se transformó en el Documento Definitivo de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP), en 2001. El DERP se analizó ampliamente en el país, y hay acuerdo en que, dado el grado de diálogo en que se sustentó la elaboración de la estrategia, plasmó un auténtico consenso de la sociedad civil.
- 1.3 En 2002, el Partido Nacional ganó las elecciones presidenciales. Ricardo Maduro asumió la presidencia; no obstante, por primera vez desde el retorno a la democracia, el partido oficialista no tuvo mayoría en el Congreso, razón por la cual se vio obligado a forjar alianzas a fin de obtener la mayoría necesaria para poder gobernar, primero con el Partido Demócrata Cristiano y luego con otros grupos. La transición del poder también fue atípica, pues estuvo precedida por una serie de acuerdos que plasmaron compromisos previos de ambos partidos respecto de los preceptos de un programa de reforma. Entre esos preceptos se incluía una reforma del proceso de selección de la Suprema Corte, con el fin de desvincularla del ciclo electoral normal, y la separación de los comicios municipales y legislativos de los del partido oficialista, que dio lugar a la proliferación de partidos más pequeños en el seno del Congreso. Estas medidas, junto con la aprobación por el Partido Nacional del DERP elaborado por el gobierno saliente, como instrumento para fijar objetivos estratégicos, marcan un alejamiento de las transiciones de poder anteriores, que habían sido más conflictivas.
- 1.4 El desempeño macroeconómico que Honduras tuvo durante el primer lustro de la década se compara favorablemente con el de América Latina y el Caribe, pero la mayor parte del crecimiento per cápita se vio neutralizada por el aumento acelerado de la población. La tasa media de crecimiento del período fue de 3,4%, aunque hubo un aumento monótonico del crecimiento de 2001 a 2006, lo que refleja un mejoramiento constante. En comparación, la tasa de crecimiento de América Latina y el Caribe en su conjunto fue ligeramente inferior a 2%². Además, el período fue relativamente estable, en contraposición al crecimiento históricamente fluctuante que registró el país en los dos decenios anteriores. Sin embargo, los aumentos de población neutralizaron el crecimiento de Honduras, arrojando resultados per cápita no mejores que los registrados en América Latina

y el Caribe y, en general, peores que los de otros países pobres muy endeudados (PPME).

- 1.5 El desempeño económico de Honduras se vio facilitado por la favorable relación de intercambio, un robusto crecimiento entre los principales socios comerciales —en particular en 2003-2005 (y, en especial, en los Estados Unidos)— y la ausencia de crisis de oferta distintas del alza de precio de los combustibles. Los sectores de mayor crecimiento durante el período fueron los servicios públicos y la administración pública. Con todo, apenas si influyeron en la producción dada la limitada participación de los sectores. Por otra parte, la agricultura creció a un ritmo moderado, pero, dada su importante participación en la producción, generó la mayor expansión del PIB, seguida de cerca por el sector de las manufacturas. En el caso de la agricultura, esto marca una ruptura de la pauta histórica de declinación que el sector experimentó en las dos décadas pasadas³. En las manufacturas, el aumento de la producción está impulsado por el sector de la maquila, que siguió registrando resultados sumamente positivos. Por último, cabe mencionar la expansión del turismo. Según las cifras más recientes, el porcentaje del sector aumentó de 4% de la producción en 2000 a casi 6%. Vale la pena destacar que el incremento de la producción se debió, principalmente, a las oscilaciones de los precios de los productos básicos y al entorno macroeconómico externo⁴.

Cuadro 1.1: Crecimiento

	<i>Aumento PIB</i>				
	<i>1960s</i>	<i>1970s</i>	<i>1980s</i>	<i>1990s</i>	<i>2000-2005</i>
Honduras	4.92%	5.77%	2.51%	2.76%	3.96%
América Central	6.36%	4.64%	1.14%	4.81%	3.64%
PPME	3.29%	3.39%	1.68%	2.14%	4.07%
América Latina	5.25%	5.64%	1.74%	3.01%	2.62%
Bajos y medianos ingresos	4.89%	5.31%	3.37%	3.42%	5.22%
Bajos ingresos	3.89%	3.37%	4.48%	4.56%	5.68%
OCDE	5.27%	3.42%	3.13%	2.56%	2.23%

	<i>Aumento PIB per cápita</i>				
	<i>1960s</i>	<i>1970s</i>	<i>1980s</i>	<i>1990s</i>	<i>2000-2005</i>
Honduras	1.65%	2.49%	-0.66%	-0.11%	1.56%
América Central	3.18%	1.99%	-1.11%	2.41%	1.40%
PPME	0.75%	0.55%	-1.18%	-0.42%	1.60%
América Latina	2.46%	3.12%	-0.35%	1.31%	1.21%
Bajos ingresos	2.65%	3.08%	1.40%	1.77%	3.85%
Ingresos medios inferiores	1.44%	0.85%	2.03%	2.36%	3.73%
OCDE	4.16%	2.59%	2.50%	1.87%	1.52%

Fuente: Instituto Banco Mundial

- 1.6 Esta expansión se logró gracias a mejoras en la productividad (es decir, sin un incremento apreciable del capital y del trabajo). Durante el período bajo examen, la productividad total de los factores se incrementó a una tasa anual del 2%,

revirtiendo la tendencia negativa que había exhibido el crecimiento de la productividad durante una década.

- 1.7 El crecimiento de la producción fue acompañado por un aumento similar de las exportaciones, si bien no hubo ninguna diversificación ulterior de la canasta de productos básicos de exportación. Las exportaciones crecieron a una tasa anual de 3,4% durante el período. Aunque corrió paralelo al desempeño global de la producción, el desempeño en cuanto a exportaciones no se destacó por ser una fuente dominante de crecimiento ni de divisas. La composición de las exportaciones favoreció a los sectores de la maquila, el turismo y el café. Aunque durante el período bajo examen se pudo sostener la mayor diversificación de las exportaciones tradicionales y un distanciamiento respecto de estas últimas logrados durante los años noventa, no hubo nuevos cambios en la composición de las exportaciones de productos básicos⁵.
- 1.8 El financiamiento de las inversiones varió con respecto a los años noventa y pasó del ahorro interno al ahorro externo. Durante el período, Honduras se enfrentó a una extraordinaria ampliación de la brecha entre ahorro e inversión, y el financiamiento de las inversiones se desplazó gradualmente del ahorro interno a las fuentes externas. En 2000, el déficit comercial fue del orden del 21% y, para 2005, había crecido en forma sostenida al 28%. No obstante, este aumento se vio compensado por cambios en las remesas, que pasaron del 3% del PIB al 25,5% del PIB en 2006. De hecho, el drástico incremento de las remesas, junto con la constante entrada de asistencia externa, equilibró en gran medida la balanza de pagos. En ambos casos, es probable que los flujos se mantengan en el corto y mediano plazo, aunque no se advierte con claridad si se trata de fuentes sostenibles para financiar el déficit de ahorro en el largo plazo. Las remesas probablemente seguirán ingresando en el país en los próximos años, dado que la migración de hondureños a los Estados Unidos ha ido en zaga a la proveniente de otros países de Centroamérica, como El Salvador y la República Dominicana, y llegarán a su nivel máximo más tarde.

Gráfico 1.1
Ahorro e inversión (% del PIB)

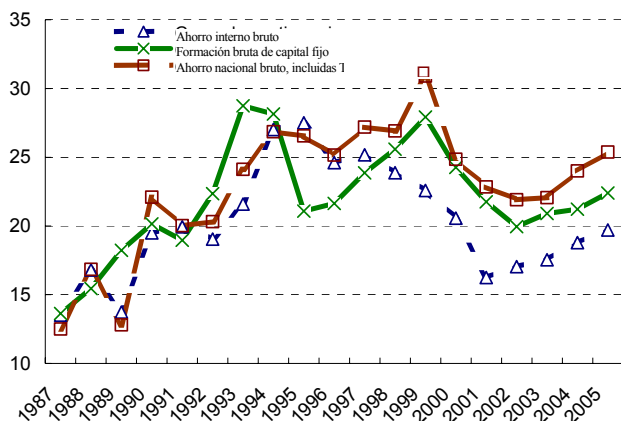
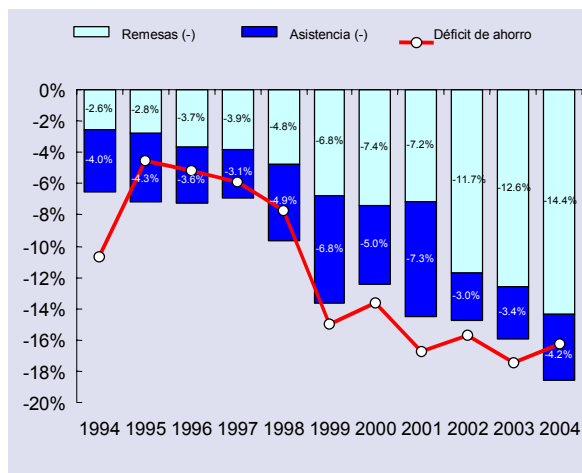


Gráfico 1.2
Déficit de ahorro y entradas de financiamiento



Fuentes: Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Central de Honduras, consulta Artículo IV FMI y cálculos propios.

1.9 Históricamente, el país ha mantenido una estrecha relación con los Estados Unidos, tanto durante los años del gobierno militar como durante los últimos cinco regímenes democráticos. Durante los años ochenta, gran parte de la asistencia para el desarrollo recibida por el país provino de los Estados Unidos. Este patrón se interrumpió a comienzos de los noventa, cuando disminuyó ese tipo de asistencia, lo que llevó a una rápida acumulación de deuda, que llegó a superar el 100% del PIB a mediados de esa década. Cuando la situación fiscal se volvió insostenible, el país se enfrentó con el cierre de los mercados de crédito y se atrasó en los pagos a la mayoría de sus acreedores. Este panorama cambió entre mediados y fines de los años noventa, cuando el país volvió a entablar un diálogo con el FMI y acordó un programa de reestructuración de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME. El paso del huracán Mitch, en 1998, aceleró el flujo de asistencia destinada a Honduras y atrajo la atención de la comunidad de donantes bilaterales, que hasta ese momento no habían tenido una presencia tan marcada en Honduras como en otros PPME. También sirvió para que los donantes pudieran impulsar su propio programa de reforma para el país.

1.10 Las actividades de socorro tras el paso del huracán Mitch marcaron la pauta para el punto de decisión de la Iniciativa para los PPME, al que Honduras llegó en junio de 2000. Tanto la reestructuración como la condonación de la deuda por parte del Club de París y las entidades multilaterales influyeron en el perfil de la deuda y aumentaron las disponibilidades de fondos, con lo que se generaron cuantiosos flujos netos positivos para Honduras durante el período bajo examen. No obstante, hacia mediados de 2002, el país inició un extenso y áspero proceso de negociaciones con el FMI respecto del punto de culminación y el nuevo

acuerdo del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP). La principal preocupación del Fondo radicaba en el aumento del gasto del sector público, impulsado en gran medida por los incrementos en el gasto para los docentes, que podía hacer peligrar la estabilidad macroeconómica. Con el tiempo se llegó a un acuerdo, pero a costa de un largo proceso de negociación, que insumió tiempo y capital político.

Gráfico 1.3: Resultado fiscal y deuda

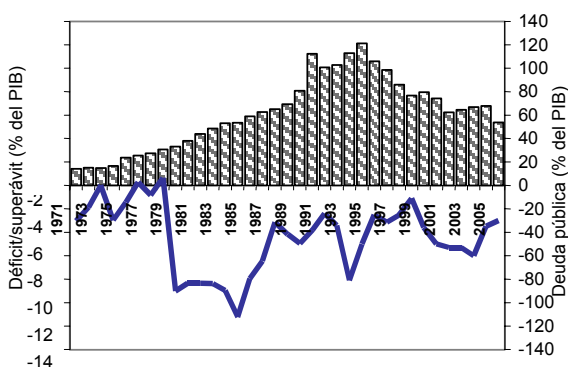
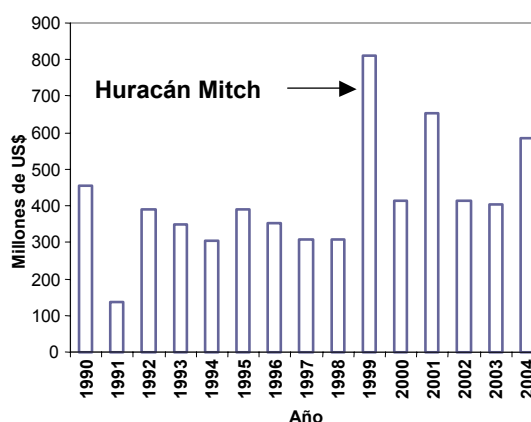


Gráfico 1.4: Transferencias netas de asistencia



Fuente: BCH y GDF. Los valores no incluyen la IADM.

- 1.11 Pese a los problemas que entrañó la negociación con el FMI, el desempeño fiscal del país durante el período bajo examen fue mejor que el registrado en la década de los noventa. El país ha mantenido un superávit fiscal primario, de alrededor de 4% (incluido el sector público no financiero). Ese desempeño fiscal, sumado a una nueva ronda de reprogramación y perdón de la deuda en el contexto de la Iniciativa de Alivio Multilateral de la Deuda (IADM), se tradujo en un perfil de deuda/PIB sostenible, que, con todo, no deja mucho margen para hacer frente al riesgo de una posible contracción económica⁶. Cabe destacar que esta situación fiscal se logró sin reducir el gasto destinado al alivio de la pobreza. De hecho, el gasto para combatir la pobreza durante el período siguió siendo elevado, situándose en torno al 8,5% del PIB⁷.
- 1.12 A pesar del gasto sostenido en programas relacionados con esa Iniciativa, el mayor esfuerzo se ha traducido en incrementos módicos en la mejora de los indicadores sociales. En el ámbito de la salud, se han registrado avances modestos

en cuanto a la mortalidad de neonatos y de menores de cinco años⁸, pero ningún indicio de disminución de la incidencia del VIH/SIDA⁹. En la esfera de la educación, hubo un aumento moderado de la cobertura preescolar, así como en las tasas de finalización de la educación secundaria, aunque también ha empeorado levemente la tasa de matriculación en primaria y no se registraron incrementos en cuanto al rendimiento de los alumnos. En términos globales, de los datos obtenidos en encuestas a los hogares se desprende un mejoramiento modesto de la eficiencia general del sector de educación, medido en función de las cifras acumulativas de repetidores escolares correspondientes a las distintas cohortes de nacimientos. Respecto de series sometidas a seguimiento en toda la región, la comparación con América Latina y el Caribe y con otros países de Centroamérica revela que el desempeño de Honduras en salud y educación no ha mejorado a una tasa equiparable a la de sus vecinos. Esto ha significado un rezago respecto de otros países pobres muy endeudados (PPME). En el Cuadro 1.2 se muestran las mejoras relativas que alcanzó Honduras, además de algunos datos sobre grupos de referencia.

Cuadro 1.2: Indicadores sociales: Cambios entre 2000 y 2005

Indicador	Variación	Evaluación	Posición en relación con	
			América Latina y el Caribe	PPME
Salud				
Esperanza de vida (años)	0,9	mejoró	no hubo variación	empeoró
Tasa de mortalidad de neonatos (por 1.000)	-5,0	mejoró	mejoró	no hubo variación
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por 1.000)	-2,4	mejoró	empeoró	empeoró
Educación				
Matrícula preescolar	-3,8	empeoró	empeoró	empeoró
Matrícula primaria (neta)	1,7	no hubo variación	mejoró	empeoró
Matrícula secundaria (neta)	4,9	mejoró	no hubo variación	empeoró

Fuente: Indicadores del Banco Mundial, ENDESA y SIERP

- 1.13 En lo que se refiere a la pobreza, los datos respectivos medidos en función de encuestas sobre nivel de vida muestran muy pocos avances, mientras que los datos medidos según encuestas sobre empleo muestran una disminución tanto de la pobreza extrema como de la pobreza general, disminución ésta concentrada en el último año del presente informe (2006)¹⁰. De las metas de los ODM para el ámbito social relacionadas con efectos directos fijadas en el DERP, se iba en camino de alcanzar la mitad, pero la mayoría de ellas no guardaba relación directa con los efectos directos sociales o de bienestar. Los datos de una encuesta sobre ingresos de los hogares revelan también una concentración cada vez mayor de ingresos en los decilos superiores. La posición relativa de los hondureños más pobres se ha deteriorado en los últimos cinco años. Los aumentos de la desigualdad no se deben a cambios en la composición de las actividades —de

rurales a urbanas o de agrícolas a otro tipo de actividad— sino más bien a aumentos de la desigualdad dentro de los grupos ocupacionales y geográficos¹¹.

- 1.14 Uno de los objetivos del país y del Banco durante el período consistió en mejorar la calidad de la administración de justicia y el acceso a ésta, así como atender los temas relacionados con la violencia. Honduras es un país violento, con tasas de homicidio superiores al promedio de América Latina y el Caribe¹². Asimismo, ha obtenido sistemáticamente una calificación baja en cuanto a su sistema judicial¹³. Los diagnósticos recientes de la violencia en Honduras siguen reflejando niveles elevados de homicidios y otros delitos violentos, muchos de los cuales se relacionan con el crimen organizado. Sin embargo, no existen datos sistemáticos en el tiempo que permitan evaluar la variación temporal de los indicadores de delincuencia, lo que dificulta la evaluación comparativa a través del tiempo. En todo caso, los datos anecdóticos y los diagnósticos más recientes indican que la violencia sigue representando un desafío fundamental para el desarrollo.

B. Perspectivas

- 1.15 De acuerdo con la síntesis anterior, se puede decir que Honduras ha logrado hasta ahora una situación de estabilidad macroeconómica. Ese fue el resultado más importante del período bajo examen. El país también pudo generar cierto crecimiento y aumentar un tanto sus exportaciones. No obstante, muchos de estos avances no responden a cambios fundamentales en la economía ni en la organización de la producción, sino más bien a cambios súbitos y positivos de la oferta. En cuanto al crecimiento, un deterioro de los precios o de la relación de intercambio, una contracción económica mundial o un desastre natural podrían hacer que se volviera a patrones históricamente bajos e inestables de crecimiento. En lo atinente a desastres naturales, la situación del país como uno de los más riesgosos de la región tiene implicaciones específicas a nivel de los futuros efectos en el crecimiento¹⁴. Sin embargo, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-RD) entraña una oportunidad singular para obtener ventajas del comercio intrarregional, aunque también plantea obstáculos considerables en términos de pérdidas de rentas fiscales y la eliminación de beneficios fiscales, en especial en el sector de la maquila.
- 1.16 Honduras también se enfrenta al desafío de aumentar la eficiencia del gasto. La Iniciativa para los PPME ha significado un aumento del gasto, pues en el marco de ésta el país ha obtenido cancelaciones de deudas bilaterales y multilaterales, en la forma de vencimientos futuros, a cambio de gastos ulteriores. Sin embargo, este aumento del gasto no fue acompañado por una mejora demostrada de la calidad del gasto público. El Banco y Honduras tendrán que poner empeño en imprimir más eficacia al gasto.

- 1.17 Los resultados respecto de la pobreza y la desigualdad causan especial preocupación. A pesar del crecimiento del sector agrícola y de la maquila, y de la capacidad de esos sectores de producir resultados de crecimiento, las tasas de pobreza solamente han registrado mejoras modestas, mientras que la desigualdad ha aumentado. Esto se debe al deterioro de la distribución del ingreso y a que no se han dado las condiciones necesarias para que los beneficios del crecimiento lleguen a los pobres. En este contexto particular, el CAFTA-RD quizás también signifique un desafío para la distribución del ingreso, en la medida en que algunos segmentos de la población rural pobre puedan ver un deterioro en sus ingresos reales¹⁵.
- 1.18 Aunque hasta el momento ha prevalecido la estabilidad fiscal, existen factores que se tornarán inevitables en el futuro y que incidirán directamente en las finanzas públicas. El primero es la capacidad del sector público de llevar adelante una gestión adecuada de las presiones que grupos organizados ejercen sobre los salarios. En el pasado, esas presiones llevaron a que las masas salariales proyectadas resultaran insostenibles. Este desafío en materia de gastos tiene su contrapartida en las proyecciones de una caída de las rentas fiscales, ya que, como consecuencia del CAFTA-RD, cesarán las rentas generadas por las importaciones y las generadas por las exenciones impositivas del sector de la maquila y de otros sectores.
- 1.19 Un tema pendiente a más largo plazo es el déficit que se registra en el país en materia de ahorros. Aunque no se trata de un problema inmediato, la sostenibilidad del financiamiento de esta brecha se puede tornar onerosa con el tiempo. Actualmente, las grandes entradas en concepto de remesas y, en menor medida, el flujo neto positivo y constante de recursos de los donantes y de las organizaciones multilaterales han atenuado las presiones asociadas con el déficit. Si bien cabe presumir que se mantendrán en el corto plazo, estas condiciones no representan una estrategia a más largo plazo para generar divisas.

II. EL PROGRAMA DEL BANCO

- 2.1 En este capítulo se examina la calidad de la programación del Banco. Dado que el período bajo examen se limita a una sola estrategia, la mayoría de las evaluaciones contenidas en el capítulo se centran en dicha estrategia, elaborada en 2002 y aprobada por el Directorio Ejecutivo a principios de 2003¹⁶.
- 2.2 Tanto la estrategia del Banco como la enunciada en el DERP que preparó el gobierno fueron producto del Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN). El Plan Maestro se formuló en 1998 como una respuesta a la emergencia provocada por el huracán Mitch. Sin embargo, además de la meta inmediata de reconstrucción, el Plan Maestro tuvo dos consecuencias. Primera, permitió identificar prioridades y objetivos nacionales. Segunda, hizo posible que Honduras captara la atención de la comunidad internacional en general y de los donantes bilaterales en particular.
- 2.3 La Estrategia de País del Banco con Honduras (EPH) incluye como objetivo primordial el de “... *apoyar al Gobierno en la reducción de la pobreza a través de la promoción de un mayor crecimiento sostenible liderado por aumentos en la competitividad y el incremento de las capacidades productivas de los pobres*” (EPH, 3.2). En otras palabras, el modelo que se aplica parte de la premisa de que el crecimiento llevará a la reducción de la pobreza y que los aumentos en competitividad y capital humano se traducirían en crecimiento. En la estrategia también se determinan objetivos más específicos, en gran medida congruentes con lo antes expuesto: (1) aumentar la competitividad de las actividades productivas; (2) desarrollar el capital humano y (3) consolidar la gobernanza. En la práctica, la estrategia, al igual que su predecesora, se orienta hacia el crecimiento. Esto se expone claramente en el párrafo 3.5. En referencia a los tres objetivos, el documento de estrategia dice lo siguiente: “*Cabe destacar que estas tres áreas estratégicas están estrechamente interrelacionadas por cuanto la gobernabilidad, el desarrollo institucional y el desarrollo del capital humano constituyen factores esenciales para aumentar la competitividad y el crecimiento*” (EPH, 3.5). Se consolida así la hipótesis de trabajo según la cual las mejoras en gobernanza y capital humano se traducirían también en aumentos de la competitividad y el crecimiento y, por lo tanto, en reducciones de la pobreza.
- 2.4 En gran medida, la estrategia del Banco es congruente con la estrategia del país, tal como se la enuncia en el DERP. Dicho documento fue elaborado por el Gobierno de Honduras y aprobado por el FMI en 2001, como condición para la participación del país en la Iniciativa para los PPME. En el DERP se expone el modelo subyacente de manera análoga a la presentada en el documento del BID, a saber: “*El objetivo fundamental de la Estrategia es reducir la pobreza de manera significativa y sostenible, en base a un crecimiento económico, acelerado y sostenido, y procurando la equidad en la distribución de sus resultados, a través*

de un mayor acceso de los pobres a los factores de producción, incluyendo el desarrollo del capital humano, y la provisión de redes de seguridad social a favor de sectores de la población en condiciones de pobreza extrema” (DERP, página 55).

- 2.5 La estrategia del Banco fue mucho más evaluable que su estrategia anterior con Honduras. Identificó una serie de indicadores para el Banco y para el país, cuyo seguimiento correría por cuenta de este último. De esos, los indicadores a nivel de país tendían a incluir más valores de referencia básicos (46% frente a 29%) y se centraban preferentemente en los efectos directos (86% frente a 57%). Por otro lado, los indicadores del Banco tendían a incluir metas más explícitas que los indicadores del país (46% frente a 32%). Todavía se plantean problemas a causa de la falta de identificación de una información adecuada, tanto respecto de las metas como de los datos de referencia básicos. La evaluabilidad de los indicadores de gobernanza sigue siendo deficiente.
- 2.6 A nivel de proyecto, el índice de evaluabilidad ex ante apenas supera el 0,5, lo que significa que se definió el 50% de los datos de referencia básicos, metas e hitos de los proyectos. Si consideramos los indicadores que eran apropiados para los objetivos correspondientes, el índice se reduce a 0,36¹⁷. Otro hallazgo de la evaluación efectuada por OVE es que la evaluabilidad ha ido en aumento con el tiempo. Los proyectos aprobados en 2004 y 2005 tuvieron marcos lógicos que ofrecieron en forma sistemática indicadores mejores a nivel de efectos directos. El índice de evaluabilidad ex ante para los proyectos anteriores era de 0,43, cifra que para los proyectos posteriores se incrementó a 0,59.

Cuadro 2.1: Evaluabilidad de los indicadores de la estrategia

Pilar	Indicadores	Con datos de referencia (%)	Con datos sobre metas (%)	Indicadores de efectos directos (%)
Competitividad	Banco: 15	3 (20)	5 (33)	11 (73)
	País: 13	7 (54)	5 (38)	13 (100)
Capital humano	Banco: 10	5 (50)	6 (60)	4 (40)
	País: 7	4 (57)	4 (57)	6 (86)
Gobernanza	Banco: 10	2 (20)	5 (50)	5 (50)
	País: 8	2 (25)	0 (0)	5 (63)
Todos	Banco: 35	10 (29)	16 (46)	20 (57)
	País: 28	13 (46)	9 (32)	24 (86)

Cuadro 2.2: Financiamiento programado y aprobado, por pilar

	Préstamos programados		Préstamos aprobados	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
Todos los préstamos				
Competitividad	179,6	39	192,1	42
Capital humano	177,5	39	166,1	36
Gobernanza	103,0	22	100,5	22
Únicamente préstamos de inversión				
Competitividad	154,6	41	167,1	45
Capital humano	117,5	31	106,1	28
Gobernanza	103,0	28	100,5	27

- 2.7 El impulso estratégico del Banco se centró en la competitividad. Así se indicó retóricamente en la exposición precedente, corroborada por la colocación efectiva de los recursos del Banco. La programación se centró en el pilar de la *competitividad*, seguido por el *capital humano*, ambos con alrededor del 40% de los préstamos, y la *gobernanza*, con el 20%. Este porcentaje disminuye si se consideran las aprobaciones, en cuyo caso la competitividad aumenta su margen sobre el capital humano en seis puntos porcentuales. Si se excluyen los préstamos en apoyo de reformas de política, el margen aumenta aún más, a 17 puntos porcentuales. Estas cifras, que guardan amplia congruencia con el enfoque retórico de la estrategia, reflejan un claro hincapié en generar crecimiento y mejorar las condiciones para el desarrollo del sector privado, lo que, a su vez, redundaría en una mejora del bienestar y una reducción de la pobreza.
- 2.8 En lo que respecta a los instrumentos del Banco, la distribución sectorial también favoreció al crecimiento y a la competitividad. Así ocurre con las operaciones del FOMIN, que se focalizaron en el microcrédito, el desarrollo de pequeñas y micro empresas y la promoción de las exportaciones, con seis operaciones aprobadas durante el período. Hubo dos operaciones del FOMIN que se aprobaron en el marco del pilar de la gobernanza (seguridad de los aeropuertos y regulación del agua); no se aprobó ninguna relacionada con el pilar del capital humano. En el documento de estrategia, las operaciones del FOMIN se vinculan expresamente con el financiamiento proporcionado por el Banco y retóricamente están en consonancia con el pilar estratégico de la competitividad¹⁸.
- 2.9 La CII también ha tenido una presencia activa en Honduras. Se están ejecutando ocho operaciones en el país, cinco de ellas aprobadas durante el período. Asimismo, Honduras tiene un porcentaje de financiamiento aprobado a la par del promedio de la región, y las calificaciones de riesgo de las operaciones son algo mejores (menos riesgosas) que el promedio regional. En términos de operaciones aprobadas, la mitad del valor corresponde al sector financiero y la otra mitad a textiles, agroindustria y manufacturas. No obstante, cabe destacar que las

operaciones de la CII no se incluyeron en la programación estratégica del Banco (es decir, la estrategia de país).

- 2.10 A diferencia del financiamiento ordinario, el FOMIN y la CII, el Departamento del Sector Privado (PRI) no tuvo una presencia activa en Honduras durante el período. Hubo una sola operación programada y aprobada, relativa a la reforma y al fortalecimiento de la empresa de agua de San Pedro Sula, tras la privatización de la empresa municipal de agua (DIMA), adquirida por un consorcio italiano¹⁹.
- 2.11 Los nuevos préstamos han recibido un apoyo adecuado con operaciones de cooperación técnica. En la mayoría de los casos, el programa de cooperación técnica se vinculó al programa de préstamo. El porcentaje de operaciones de cooperación técnica vinculadas en forma explícita a un préstamo es mayor que el promedio de la región y que el promedio del Banco. Además, en algunos casos, como el de la reforma del sector financiero, el programa de reforma habría sido difícil de llevar a la práctica sin la cooperación técnica²⁰. Pese a esos resultados, cabe señalar que en algunos casos los clientes del Banco se refirieron en términos muy claros a la falta de ayuda por parte de éste para el tratamiento de los temas técnicos relacionados con un préstamo²¹.
- 2.12 Uno de los problemas identificados con la estrategia del Banco fue la falta de un camino claro por el cual los programas contenidos en la cartera, así como los propuestos en el inventario de operaciones, habrían de alcanzar los objetivos de la estrategia. En el caso del pilar de competitividad y gobernanza, el Banco programó tanto proyectos sectoriales (en silvicultura, infraestructura, y finanzas y crédito) como un programa para mejorar la competitividad por medio de la FIDE. Sin embargo, si se observan los objetivos específicos de las operaciones del sector, no se puede discernir una relación lógica entre ellos, ni tampoco entre los proyectos y los objetivos de competitividad de la estrategia.
- 2.13 En la estrategia tampoco se identifican los caminos por los que la competitividad —y los componentes de la estrategia en general— obrarán para reducir la pobreza. El único camino explícito y documentado pasa por el crecimiento, y la estrategia identifica la elasticidad negativa del ingreso en función de la pobreza. Sin embargo, la estrategia no ahonda ni (i) en la forma en que las actividades y los proyectos específicos del pilar de competitividad han de generar en forma directa ingresos o efectos de bienestar para los pobres, ni (ii) en qué condiciones y por qué caminos cabe prever que los efectos inmediatos de los proyectos reduzcan la pobreza.
- 2.14 La evaluación comprobó también que, en algunos casos, las operaciones específicas aprobadas en el marco de la estrategia no atendían las necesidades esenciales de desarrollo del país. Esto se percibe muy claramente en el sector de la silvicultura. El examen de los desafíos para la silvicultura muestra que los más importantes no fueron los que se identificaron o abordaron en los préstamos del

Banco²². En particular, los desafíos normativos del sector, así como los vinculados con la transparencia de la política, guardan relación principalmente con la insuficiencia de incentivos para el organismo regulador, la falta de transparencia y la discrecionalidad con que se aplica la política normativa, la forma inadecuada en que se definen el régimen de seguridad en el empleo y los correspondientes derechos y la deficiente coordinación entre los agentes pertinentes. Estas cuestiones no ocupan un lugar central en los préstamos del Banco. Lo mismo se puede decir en materia de educación. Si bien en el diagnóstico del sector se señala que la enconada relación política entre los sindicatos de docentes y el Estado constituye el mayor problema del sector, el programa del Banco no abordó este tema en forma directa y además los préstamos aprobados no tienen a dicho tema como objetivo de desarrollo fundamental²³.

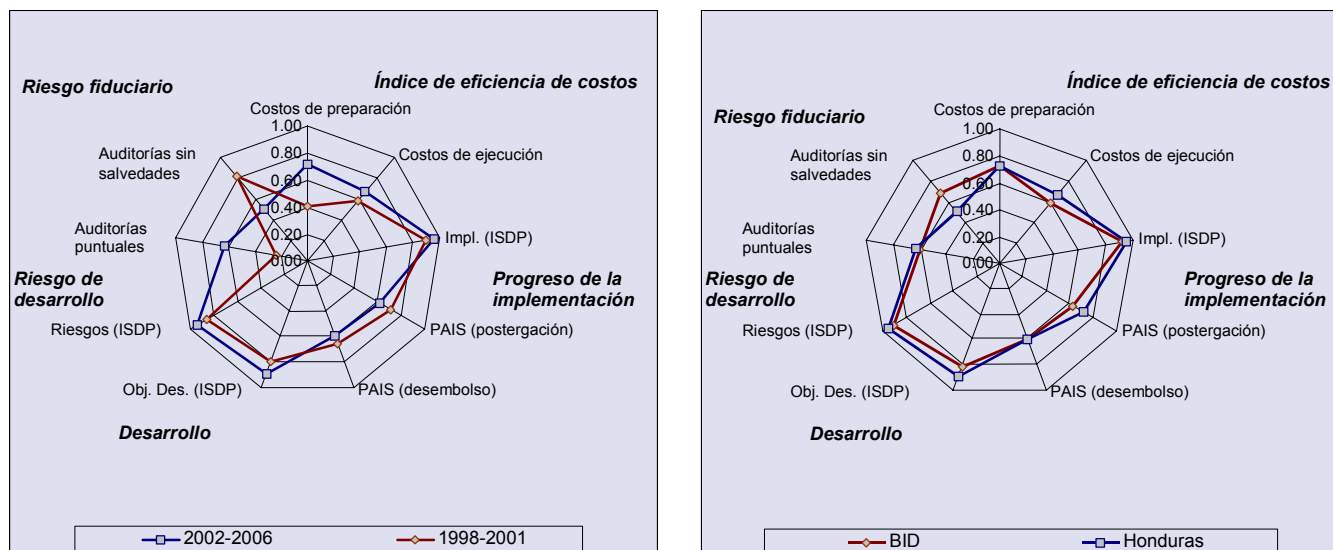
III. EJECUCIÓN

- 3.1 En la presente sección se examinan los resultados de la ejecución. En la primera parte se describen las mediciones cuantitativas globales de la ejecución y se las compara con las del Banco. En la segunda parte del capítulo se examinan los temas específicos que han incidido en la ejecución por parte del Banco, como lo demuestran ejemplos concretos. El capítulo concluye con un resumen de la observancia por la Administración de las recomendaciones hechas por OVE en la última evaluación del programa de país.

A. Resultados globales de la ejecución

- 3.2 Según la mayoría de los parámetros de medición de los que OVE hizo seguimiento, Honduras se ubica netamente en la mediana de ejecución del Banco, o ligeramente por encima de dicha mediana. Esos resultados se muestran a continuación en el Gráfico 3.1. Lo dicho se registra en materia de eficiencia en función de los costos, avance en la ejecución, autoevaluación acerca de los objetivos de desarrollo, y riesgos. La única dimensión en la cual Honduras está en situación mucho más desfavorable que el Banco es en los dictámenes de los auditores sobre los estados financieros auditados.

Gráfico 3.1: Parámetros de medición de la ejecución para Honduras y el Banco



Nota: Elaboración de OVE basada en el LMS, el ISDP y el sistema PAIS, el sistema de informes de auditoría financiera externa (EFA) y los sistemas de costos de OPR y TRS del Banco. PAIS se refiere al porcentaje de la cartera que no estaba en alerta al fin del año (2001 y 2006); ISDP (DO, IP, AS) se refiere al porcentaje de la cartera que era satisfactorio (IP y DO) o que había tenido hipótesis elevadas en 1998-2001 y 2002-2006. Los índices de costos se calculan como costos pronosticados/efectivos, donde los costos pronosticados se calculan a partir de una regresión de mínimos cuadrados ordinarios de costos sobre la cuantía del proyecto aprobado. Esta relación se calcula seguidamente como proporción con costos iguales o inferiores a los valores predichos. Los indicadores fiduciarios son los siguientes: % de proyectos en que los estados financieros se presentaron puntualmente y % de los que los auditores consideraron aceptables. Los valores notificados por el sistema PAIS corresponden a 2002 y 2006.

3.3 Una comparación en el tiempo revela que muchos parámetros de medición de la ejecución han mejorado en el período. Las categorías relacionadas con los costos de preparación de los proyectos y los costos de ejecución mejoraron en 32 y 8 puntos de índice, respectivamente (como reflejo de unos costos más bajos por dólar aprobado, medidos con los sistemas del Banco). Las tres categorías de que da cuenta el informe de seguimiento del desempeño de los proyectos (ISDP) también han mejorado, aun cuando los parámetros de medición cubiertos por el sistema PAIS muestren una menor eficiencia en cuanto a avance en la ejecución. Las perspectivas más positivas notificadas en el ISDP por especialistas reflejan un patrón válido en todo el Banco, pero en el caso de Honduras el mejoramiento notificado es ligeramente mayor que el indicado por los parámetros de medición para todo el Banco²⁴.

3.4 En términos de flujos financieros, los flujos netos del Banco han proporcionado financiamiento para el déficit en cuenta corriente del país. Este flujo en general no ha estado correlacionado con los ingresos corrientes, aunque ha sido mucho más fluctuante que los ingresos²⁵. Sin embargo, ha disminuido la importancia del financiamiento multilateral para este tipo de apoyo en general a causa del aumento de las remesas en los últimos años. En términos de financiamiento en

cuenta corriente, los flujos netos del BID son, actualmente, de menor pertinencia. Desde el punto de vista de la política monetaria y fiscal, la gestión de los flujos de remesas se ha convertido en una necesidad más apremiante que la gestión de los flujos de la asistencia multilateral y de los donantes.

B. Temas específicos

- 3.5 Antes de pasar a analizar temas específicos conviene reseñar el método mediante el cual la cooperación internacional se organizó e interactuó —formalmente— con el Gobierno de Honduras. La normativa de ese intercambio se registró por medio de un sistema de reuniones consultivas entre el gobierno hondureño y la cooperación internacional, plasmada en el G-16 (grupo de los 16)²⁶. Las deliberaciones se efectuaron tanto a alto nivel (embajadores y representantes de los países) como a nivel técnico, en este último caso en grupos temáticos (mesas) en los que el Gobierno de Honduras y los miembros de la cooperación internacional se reunieron en forma periódica para tratar los avances en el sector. De entrevistas efectuadas durante las misiones a Honduras, así como de la documentación analizada, se desprende con claridad que el Banco participó activamente en ese proceso de consulta, y de hecho en muchos casos asumió el liderazgo del grupo. El BID participó en varias de las mesas temáticas y, en relación con su programa, se reunió periódicamente con el Gobierno de Honduras. Asimismo, brindó apoyo a la institucionalidad del G-16 y el grupo consultivo para dicho país, proporcionando recursos y promoviendo reuniones de los grupos.
- 3.6 El examen de la ejecución puso de manifiesto una serie de pautas que guardan relación directa con la ejecución del programa del Banco. La primera es la función de las UEP (unidades ejecutoras de los proyectos) en el desarrollo. Los datos examinados muestran que el Banco ha tratado de reducir el número de unidades en actividad en Honduras, pero al mismo tiempo los datos muestran que ese modelo (UEP) sigue siendo un elemento medular de la mayoría de las operaciones del BID. En el caso de la salud, así como en el caso de la reforma del sector financiero, el Banco redujo la carga sobre Honduras, mediante su colaboración con otros donantes y la coordinación tanto de la programación como de la ejecución dentro de una misma unidad. Se mejoró así la situación descrita por el Banco al tiempo de la aprobación de la estrategia para 2002-2006. Aunque al tiempo de prepararse el presente informe se estaban llevando a cabo conversaciones respecto a la ejecución de programas con enfoque sectorial amplio en Honduras, esa iniciativa no se ha puesto todavía en práctica.
- 3.7 Un segundo tema relacionado con las unidades ejecutoras es el relativo al grado en que pueden contribuir a la institucionalidad del país. Durante la misión de OVE, se observó que, en muchas operaciones del Banco, el conocimiento adquirido en la ejecución de los proyectos no se había transferido a la burocracia establecida. En el caso del PRAF, por ejemplo, las normas que rigen el programa apoyado con recursos del BID son diferentes a las del primero, no financiado con

- recursos del BID. En verdad, ambos programas se han ido diferenciando en el curso del tiempo: el PRAF no financiado con recursos del BID ha ido asumiendo una gama cada vez más variada y, según las entrevistas, cada vez menos focalizada de funciones. Lo mismo se puede decir de los sectores de la salud y la educación. No se ha comprobado que la ejecución por las unidades ejecutoras de los proyectos esté generando un fortalecimiento institucional que se pueda replicar fuera del ámbito de dichas unidades²⁷.
- 3.8 En la evaluación se observó, también, que la complejidad de los proyectos y los estrictos requisitos de coordinación implícitos en el diseño de los proyectos del Banco han incidido negativamente en la ejecución del programa de éste. En general, son pocos los ejemplos de operaciones complejas que tuvieron éxito. En el caso del préstamo en apoyo de reformas de política en el sector financiero, una operación sin duda compleja y difícil de coordinar, el gobierno la hizo enteramente suya y se ha considerado que, desde un punto de vista operacional, ha sido un éxito.
- 3.9 Los problemas de coordinación y complejidad se presentan en muchas de las operaciones del Banco. Los proyectos ambientales, que al tiempo del presente examen se estaban desembolsando lentamente, estaban en alerta o muy próximos a estarlo, lo cual obedecía, en la mayor parte de casos, a la acumulación de una o más de las marcas de desembolsos del sistema PAIS. En el proyecto de las Islas de la Bahía se requirió una coordinación entre tres ministerios, cuatro municipios y grupos de la sociedad civil. En el caso de MARENA, el programa también necesitaba una coordinación considerable, lo que llevó a las autoridades a calificar al proyecto de préstamo poco redituable²⁸. El problema no se limita a los proyectos ambientales. El segundo préstamo para la administración de justicia también se ha visto perjudicado. En este caso, el préstamo requiere coordinación entre las tres ramas de la administración de justicia. Las entrevistas en el país y con especialistas en el Banco indican que, en algunos momentos, una por lo menos de las tres ramas principales estuvo interesada en llevar adelante el préstamo (en particular, la Suprema Corte), pero hasta ahora no ha sido posible lograr el apoyo concertado de las tres ramas. En el caso del préstamo de competitividad, una operación ejecutada conjuntamente por SIC y FIDE, las entrevistas y la información del ISDP examinada indican que las dificultades de coordinación entre ambos organismos fue la causa de gran parte del retraso del programa²⁹.
- 3.10 El último tema de ejecución que revelaron la misión y el examen de OVE es la falta de apoyo político a las reformas del Banco. Ello ocurre en el caso del apoyo de la institución al desarrollo municipal y en su operación destinada a elaborar un nuevo modelo de adquisiciones para Honduras. En cada uno de estos casos, el entorno político para la reforma, o incluso para la implementación de nuevos sistemas administrativos, no se hizo realidad en la medida necesaria para que los proyectos se pudieran ejecutar normalmente. En el caso del desarrollo municipal,

en el que el principal proyecto del Banco durante el período fue el programa multifase en apoyo de Tegucigalpa y San Pedro Sula, los componentes vinculados con obras públicas se ejecutaron de manera razonablemente satisfactoria; sin embargo, el planteamiento del Banco de privatizar la prestación de servicios y recuperar costos, así como de reformar las prácticas financieras y contables de los municipios, se topó con una resistencia considerable a nivel local. En el caso de la reforma de las adquisiciones, proyecto en que el Banco destacó específicamente la importancia de la puntualidad en la ejecución de las operaciones³⁰, los componentes de reforma del proyecto se han retrasado en su ejecución. Los problemas identificados durante las misiones de OVE incluyeron la falta de apoyo local para reformar el régimen de adquisiciones en la forma exigida por la UEP. En términos de resultados, la documentación del Banco deja ver una mejora en los parámetros de medición de la eficiencia de las adquisiciones. Sin embargo, no están disponibles los datos sobre el objetivo de desarrollo original del programa, pues los indicadores originales se dejaron de lado durante la ejecución. Según entrevistas con el Ministerio de Finanzas, si bien el Gobierno de Honduras reconocía el valor de las auditorías ad hoc financiadas por el préstamo, éstas no se encuadraban con la forma en que el nuevo sistema de adquisiciones se estaba implementando en los ministerios sectoriales³¹.

C. Ejemplos atinentes a la Representación

- 3.11 Si bien el análisis se centra principalmente, dentro de la cartera, en el segmento de préstamos, la evaluación también analizó casos específicos de operaciones no crediticias o pequeños proyectos. La muestra analizada se basó en la identificación hecha por la Representación en cuanto a lo que ésta consideraba como operaciones exitosas, identificándose cuatro operaciones. El Anexo contiene un análisis integral de las operaciones no crediticias, y a continuación se presentan los respectivos puntos salientes.
- 3.12 El primer hallazgo es que, de las cuatro operaciones analizadas, dos presentaban información sobre los resultados. De estas dos, una era en apoyo de productores de café y la otra apoyaba lo que estaba llamada a ser la implantación de la reforma del sector financiero. En el caso de esta reforma, la operación resultó a todas luces muy útil para la reforma a nivel del país, y además resultó oportuna. Es así como sus resultados se vinculan con los de la operación en su escala más amplia, y se analizan en otra parte de la presente evaluación. En cuanto a la operación en apoyo de productores de café, se procuró recopilar cierta información sobre los procedimientos correspondientes. De los hallazgos reflexivos se desprende que la calidad del café producido mejoró. Sin embargo, la evaluación no aplicó a la medición del bienestar de los beneficiarios lo que hoy son herramientas estándar para la evaluación de efectos. Este es un tema recurrente en los proyectos analizados en la presente evaluación: si bien los proyectos sociales han tenido un mejor desempeño en cuanto a la aplicación de prácticas óptimas para la evaluación

de programas y proyectos, la actividad sigue siendo incipiente con respecto a los proyectos del sector productivo (por ejemplo, los de productores de café).

D. Recomendaciones de la anterior evaluación del programa de país

- 3.13 El 5 de abril de 2002 OVE presentó al Directorio Ejecutivo la evaluación del programa de país correspondiente a Honduras para el período 1990-2000. El Directorio Ejecutivo adoptó esas recomendaciones. En el Cuadro 3.1 más adelante se resumen los hallazgos de OVE respecto a la aplicación de las recomendaciones de la evaluación del programa de país por la Administración.
- 3.14 El Banco actuó para impartir continuidad normativa a los programas hondureños de reducción de la pobreza más importantes, como el FHIS y el PRAF. Entre los temas al respecto cabe mencionar la mejor integración, dentro del programa nacional, de la parte del PRAF financiada por el Banco. En el caso del FHIS, el Banco apoya la transformación de la entidad de un organismo de financiamiento y fuente de inversiones locales en un organismo facilitador de las capacidades municipales en materia de inversión. En cuanto a la focalización en el crecimiento, aunque la estrategia atribuye un lugar central al crecimiento, no se han establecido mecanismos que hagan que el crecimiento sea favorable para los pobres. El Banco también está adoptando medidas para reducir los costos de transacción de la ejecución, y los sectores de la educación y la salud son dos ejemplos de colaboración sustancial con otras instituciones financieras internacionales en la ejecución; el Banco está lejos todavía de propiciar un programa con enfoque sectorial amplio en muchos sectores. Las dos áreas con el peor historial de cumplimiento son la falta de progreso en la focalización en los resultados y la reforma de la administración pública. Aunque apoyó la elaboración de un sistema para seguir la ejecución del DERP, el Banco no ha establecido un sistema para determinar la efectividad de los programas y proyectos apoyados con sus recursos. Estos temas quedan pendientes para la nueva estrategia. En el caso específico del trazado de una estrategia para la reforma de la administración pública, el Banco promovió iniciativas para abordar el tema de los recursos humanos en ámbitos en los cuales ya había un cuerpo de funcionarios públicos establecido (por ejemplo, la educación). Sin embargo, no impulsó ni promovió la reforma del cuerpo de funcionarios de la administración pública³².

Cuadro 3.1: Cumplimiento de las recomendaciones de la evaluación del programa de país anterior

Recomendación	Conclusiones sobre el cumplimiento	Notas
Focalización y selectividad en la programación	Parcial	La estrategia está mejor focalizada; la identificación de proyectos carece todavía de claros criterios de selección.
Focalización en el crecimiento como componente para la reducción de la pobreza	Parcial	El foco de la estrategia es el crecimiento; falta una vinculación con la reducción de la pobreza.
Apoyo a la continuidad de las políticas	Sí	Se debe destacar el apoyo sostenido del Banco a programas establecidos como el PRAF, el FHIS y la educación y la salud.
Solución de los temas relacionados con las UEP	Parcial	Se aumentaron las iniciativas para coordinar con los proyectos del Banco Mundial; sin embargo, no se ha llegado todavía a la fase de los programas con enfoque sectorial amplio.
Elaboración de un plan para la administración pública	No	Esta también fue una recomendación, entre otros documentos, de la evaluación de la capacidad de gestión financiera del país y de la programación del Banco. Hay una iniciativa en curso para fortalecer la administración pública en la SEFIN. También se procuró racionalizar los recursos humanos en las áreas de educación y salud. Sin embargo, el tema del marco jurídico e institucional para una administración pública profesional, que era el elemento medular de la recomendación, no se ha abordado.
Focalización en los resultados	Parcial	El Banco apoyó el seguimiento de los resultados (SIERP) y ha adoptado las primeras medidas para aplicar un sistema de presupuestación basada en los resultados; ha faltado una evaluación, por el Banco, de los resultados de sus propios proyectos. En fecha reciente, el BID también ha brindado apoyo a un mejor seguimiento de los resultados, por medio de la iniciativa del PRODEV, así como a la presupuestación por resultados, por medio de su préstamo en apoyo de reformas de políticas.

IV. RESULTADOS

- 4.1 En la presente sección se examinan los resultados de la asociación del Banco con Honduras. El capítulo se divide en tres partes, que corresponden a los tres pilares estratégicos determinados en la estrategia del Banco para el país. La primera parte corresponde a actividades que incidieron en la productividad y el crecimiento; la segunda, a los programas orientados hacia el desarrollo del capital humano, fundamentalmente relacionados con la educación, la salud y la protección social; y la tercera, a las reformas orientadas hacia la mejora de la gobernanza. En cada sección se presenta un cuadro para dar seguimiento a los resultados de la estrategia, sobre la base de las revisiones de la cartera de país, con el complemento de información tomada de los informes a nivel de proyecto (ISDP). El cuadro documenta asimismo los cambios en los efectos directos, sobre la base de fuentes de información provenientes del país y de terceros. Como puede verse, en la mayoría de los casos el Banco no hace un seguimiento de los indicadores de la estrategia, aun cuando es claro que el país ha hecho grandes avances en el seguimiento de sus indicadores del DELP a través del SIERP.

A. Productividad y crecimiento

- 4.2 En el Cuadro 4.1 a continuación se especifican los resultados esperados de la estrategia del Banco con respecto al pilar de competitividad. Como se puede observar, no se dispone de información para la mayoría de los indicadores de ejecución del Banco.

Cuadro 4.1: Indicadores de la estrategia y conclusiones de OVE respecto del pilar de competitividad

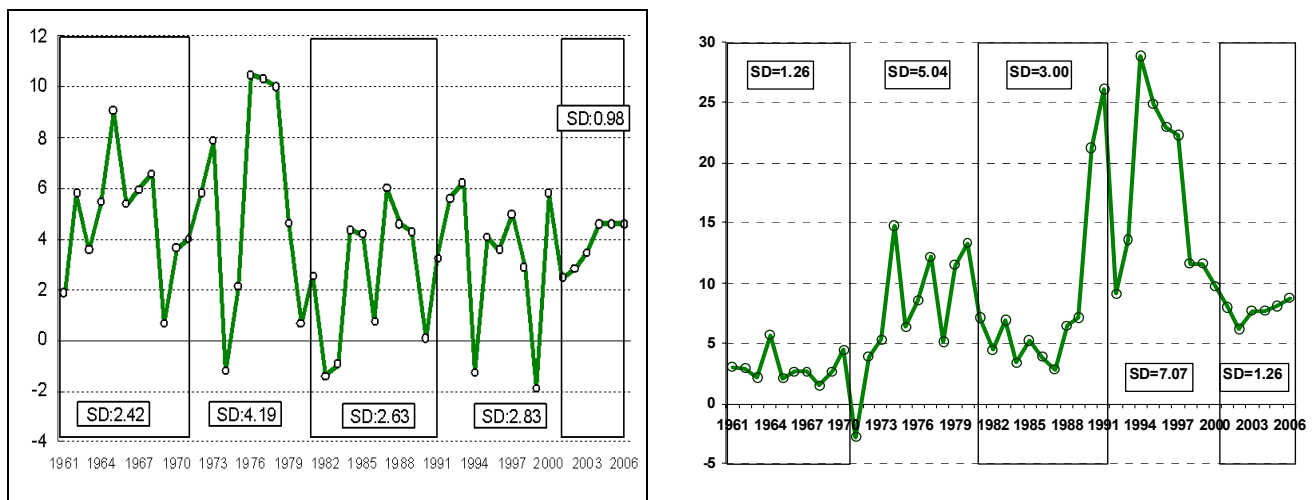
Objetivo	Indicadores	Fuente	Progreso hacia los objetivos
Mejorar el entorno de las inversiones	Indicadores del Banco		
	▪ Medidas fiscales del SCLP	FMI	Se logró parcialmente
	▪ Aplicación de la estrategia de competitividad	nc	nc (no es un indicador)
	▪ Número de empresas inscritas en el registro de inversiones	nc	No se ha hecho seguimiento
	▪ Avances en la capacitación de negociadores	nc	No se ha hecho seguimiento
	Indicadores del país		
	▪ Aumento de la inversión distinta de la inversión inmobiliaria	nc	No se ha hecho seguimiento
	▪ Aumento de las exportaciones	Banco Mundial	Aumento (del 38% al 41%)
	Indicadores alternativos		
	▪ Aumento de la inversión distinta de la inversión inmobiliaria	Banco Central de Honduras	Sin variación (23%)
Fortalecer el sistema financiero	Indicadores del Banco (los mismos del país)		

Objetivo	Indicadores	Fuente	Progreso hacia los objetivos
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coeficientes de Basilea, cartera en riesgo ▪ Inversión de las PYME 	UEP/CNBS nc	Los coeficientes han mejorado ¹ No se ha hecho seguimiento
Mejorar la infraestructura	Indicadores del Banco <ul style="list-style-type: none"> ▪ Costos del transporte – áreas del programa ▪ Tasas de accidentes – áreas del programa ▪ Reducción de los costos operativos de la ENEE ▪ Mayor participación del sector privado en la generación Indicadores del país <ul style="list-style-type: none"> ▪ Costos del transporte (país) ▪ Aumento de la capacidad de generación ▪ Disminución de los costos de generación Indicadores alternativos <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mantenimiento de caminos ▪ Cobertura de electricidad 	nc nc nc nc nc Banco Mundial nc SIERP SIERP	No se ha hecho seguimiento ² No se ha hecho seguimiento No se ha hecho seguimiento No se ha hecho seguimiento No se ha hecho seguimiento No se ha hecho seguimiento Aumento: de 3,9 a 4,5* [#] No se ha hecho seguimiento Aumento: de 34% a 51% Aumento: de 57% a 64%
Desarrollar la economía rural	Indicadores del Banco <ul style="list-style-type: none"> ▪ % de concesiones “transparentes” ▪ Capacidad de elaboración de madera ▪ Pérdidas por sequía en la zona del proyecto ▪ Préstamos del sector privado en zonas rurales Indicadores del país <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ingresos rurales ▪ PIB agrícola ▪ PIB del turismo rural ▪ Exportaciones no tradicionales ▪ Exportaciones agrícolas ▪ Márgenes del café (precio mundial-Honduras) 	nc nc nc nc OVE (EPH) OVE (BCH) nc CPR OVE (FTC) OVE (ICO)	No se ha hecho seguimiento No se ha hecho seguimiento No se ha hecho seguimiento No se ha hecho seguimiento Poca variación (disminución del 2%) ³ Sin variación No se ha hecho seguimiento Poca variación (aumento del 1%) Sin variación (sólo hacia los Estados Unidos) Sin variación ⁴
Lograr eficiencia en el uso de los recursos naturales	Indicadores del Banco <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimiento del marco institucional ▪ Elaboración de la estrategia del sector Indicadores del país <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zonas protegidas con plan de ordenamiento local 	nc ISDP/CPR SIERP	nc (no es un indicador) ⁵ Se ultima la elaboración de la estrategia Poca mejora (de 21 a 23)

Objetivo	Indicadores	Fuente	Progreso hacia los objetivos
	▪ Cobertura forestal	SIERP	No ha habido mejora / no está claro ⁶
<p>1 Véase el Anexo sobre el desempeño del sector financiero.</p> <p>2 La CPR indica que los tiempos de transporte se han reducido en 40%, pero no se dispone de datos de costos.</p> <p>3 Los ingresos medios de los hogares en las zonas rurales en relación con los de las zonas urbanas disminuyeron de 32% a 30%. En términos de ingresos reales, el descenso ha sido del 11%.</p> <p>4 La diferencia de precio entre lo abonado a los productores en Honduras y el índice internacional para la variedad arábica se mantiene constante en US\$11.</p> <p>5 No se han actualizado adecuadamente los valores en el SIERP (se indicaron cantidades idénticas en los DERP de otros años).</p> <p>6 La CPR señala que la aprobación del “Programa Nacional de Ordenamiento Territorial” y de la “Ley de Ordenamiento Territorial” son prueba del progreso hacia el objetivo.</p> <p>* Indica valores de 2004</p> <p># indica que es un dato preliminar</p>			

- 4.3 El Banco centró su estrategia de productividad en tres líneas de acción principales. La primera fue su colaboración en el financiamiento de la Iniciativa para los PPME. La segunda consistió en el respaldo a un conjunto de operaciones en infraestructura, desarrollo rural y reforma del sector financiero. La tercera fue el apoyo a operaciones concretas para mejorar el entorno empresarial y aumentar las exportaciones en las esferas prioritarias identificadas por el Banco.
- 4.4 Los documentos de programación del Banco indican sistemáticamente que la estabilidad macroeconómica es una condición previa para el crecimiento y, a largo plazo, para la reducción de la pobreza. En el FMI y en el DERP del país se refleja asimismo ese precepto. La información disponible está en general en consonancia con ese precepto, y los resultados de los últimos cinco años señalan una mejora sistemática del panorama macroeconómico. Los datos analizados muestran un aumento del crecimiento y una reducción de la magnitud de los déficit fiscales, así como mejoras en los coeficientes globales de endeudamiento. De acuerdo con las evaluaciones del FMI, el BID y OVE, la sostenibilidad de la deuda no es un problema en el corto plazo, aunque continúa siendo una preocupación en el largo plazo. Además, la inestabilidad de los agregados macroeconómicos, como el crecimiento y la inflación, ha mejorado mucho en comparación con años anteriores. Estos resultados macroeconómicos y fiscales positivos ayudaron a Honduras a alcanzar el punto de culminación de la Iniciativa para los PPME en 2005. Cabe señalar asimismo que con la IADM el país asistirá a un ulterior mejoramiento de su panorama de endeudamiento.

Gráfico 4.1: Cambio porcentual en el PIB (izquierda) y en el índice de precios al consumidor (IPC) (derecha)



Fuentes: Indicadores del Banco Mundial, Banco Central de Honduras

- 4.5 La segunda línea de acción del Banco con respecto al crecimiento y la productividad fue invertir en actividades de sectores específicos y reformar el sector financiero. Durante el período bajo examen, el Banco ejecutó operaciones en agricultura y desarrollo rural. Los programas más recientes programados en los sectores del transporte, la energía, la silvicultura y el turismo no se han ejecutado y, por lo tanto, no se examinan en el presente estudio. Sin embargo, cabe destacar que en la anterior evaluación de programa de país efectuada por OVE se puso de relieve el valor de los proyectos de reconstrucción de la infraestructura¹. En el Cuadro 4.1 se observa que los resultados en el sector de la agricultura no son particularmente positivos. Después de experimentar un aumento en la variedad de las exportaciones del sector durante la década de los noventa, con inclusión de un aumento de las exportaciones no tradicionales, los datos del período actual indican que esas mejoras, si bien se han mantenido, no se han ampliado. Los datos muestran asimismo que el país ha logrado recuperarse en forma satisfactoria de los efectos del huracán Mitch³³. En el sector se ha observado una expansión en el camarón y otros productos básicos, pero esa expansión es esencialmente anterior a la ejecución de la estrategia; el reciente aumento de las exportaciones agrícolas se ha dado en el café, merced a la recuperación de los precios del producto. Sin embargo, en una evaluación reciente del aumento de las exportaciones se muestra que durante el período examinado no surgió ningún nuevo producto de exportación como fuente de crecimiento dinámica³⁴.

¹ Si bien esos proyectos ya se analizaron en el marco de la anterior evaluación de programa de país, cabe señalar que los informes de terminación de proyecto más recientes muestran que los proyectos han tenido un efecto importante en los parámetros de medición de los costos de transporte.

- 4.6 Durante el período bajo examen se estaban ejecutando dos proyectos agrícolas: un programa de tecnología y extensión agrícolas y un programa de inversión rural productiva. Además, el FOMIN ejecutó programas de inversiones productivas y de crédito. El programa de extensión aplicó un modelo basado en la extensión por el sector privado, que orientó el papel del Estado hacia una función de reglamentación y planificación. Aunque el proyecto no generó datos sobre su efectividad, la información suministrada por el Banco sobre su ejecución arroja dudas sobre las condiciones necesarias para que el sector privado asuma la función de extensión³⁵. Además, la evaluación del programa realizada por el Banco indica que la estrategia para el sector y los cambios institucionales propuestos por el programa no se llevaron a cabo ni se incorporaron en el organismo público pertinente (SNITTA). La segunda operación sí produjo resultados. Aunque es probable que los resultados se hayan calculado con errores, debido a la falta de datos de referencia básicos y a la falta de un marco de evaluación adecuado, de los resultados disponibles se desprende que el proyecto ha tenido una incidencia en los ingresos y la productividad agrícola de los productores beneficiarios, del orden del 20%.
- 4.7 El Banco ha promovido asimismo una reforma del sector financiero como mecanismo para fomentar la productividad. En la estrategia se señalaba que la falta de crédito rural adecuado y la vulnerabilidad del sector financiero eran dos de los condicionamientos más importantes que incidían en la productividad. A fin de abordar esta cuestión, se programó un préstamo en apoyo de una reforma de políticas en el sector financiero, junto con un programa de crédito para las zonas rurales. La reforma del sector financiero ha producido resultados iniciales. Como se observa en el Cuadro 4.1, se han registrado aumentos en los coeficientes de Basilea del sector financiero, lo que indica una disminución de la vulnerabilidad. Esta evolución está en consonancia con el desempeño positivo en materia de ejecución del proyecto³⁶. Sin embargo, cabe señalar que, hasta ahora, el proyecto no ha alcanzado las metas de Basilea establecidas en el contexto del programa del FMI con Honduras. Para ello, el Fondo tuvo que declarar una dispensa en 2005 con respecto a las metas del sector financiero. La operación para ampliar el crédito rural no se aprobó. En la actualidad, Honduras recurre a la Corporación del Desafío del Milenio para financiar gran parte de su programa de desarrollo rural.
- 4.8 El Banco no recopiló datos sobre crédito rural, y los datos obtenidos por OVE de la CNBS no estaban suficientemente desagregados para poder evaluar la evolución del crédito rural³⁷. No obstante, la evolución de los ingresos rurales y de la pobreza rural no ha mejorado a nivel global. El ingreso rural, como porcentaje del ingreso urbano, continúa disminuyendo, y lo propio sucede con el valor real de los ingresos medios de los hogares en zonas rurales. Estos resultados indican que, a pesar de los efectos positivos de la estabilidad financiera, ésta no ha sido suficiente por sí sola para aumentar el bienestar rural. Es posible que la falta de crédito complementario para la producción rural haya atenuado cualquier efecto

positivo de la reforma del sector financiero sobre la pobreza rural, si bien esto es una hipótesis que escapa al alcance de la presente evaluación.

- 4.9 El apoyo del Banco a las exportaciones y a las mejoras del entorno empresarial se encauzó mediante una combinación de operaciones de cooperación técnica y un préstamo que tenían que ejecutar conjuntamente la SIC y la FIDE. El aumento de las exportaciones bien podría atribuirse a dos factores: los cambios favorables en la relación de intercambio (en particular, respecto al café) y la reducción de los costos de transacción en el comercio con los Estados Unidos en textiles y otros productos de maquila. En el período bajo examen, Honduras hizo inversiones para abaratar los costos de transacción en Puerto Cortés, con el objeto de encontrar un segmento especializado para poder competir con otros proveedores de textiles y productos de maquila. Las actividades promovidas por el préstamo para competitividad se centraron en mejorar el entorno empresarial y la posición de Honduras con respecto a los acuerdos comerciales regionales. A pesar de que no se ha identificado ni hecho objeto de seguimiento información para validar estos avances, los índices de competitividad, mayormente basados en encuestas de opinión, indican mejoras modestas en materia de competitividad. Eso es lo que ocurre en el caso del Foro Mundial de Competitividad, cuyo índice de competitividad indica claramente que Honduras está mejorando su calificación en esa esfera. Una descomposición de los componentes del índice muestra que la mayor parte del aumento se deriva del componente de gestión macroeconómica (donde la calificación del país aumentó 13 puntos), lo que refleja los avances de Honduras hacia una mayor estabilidad macroeconómica y fiscal. Los componentes del índice más estrechamente vinculados con la tecnología y el entorno de negocios no exhibieron ese tipo de mejora³⁸.

B. Capital humano

- 4.10 El programa del Banco con Honduras ha incluido muchas modalidades de inversión en capital humano. El BID ha continuado su apoyo a dos de los principales programas focalizados en la pobreza: el PRAF, es decir, el programa de transferencias condicionales en efectivo, y el FHIS, es decir, el Fondo Hondureño de Inversión Social. El Banco tuvo asimismo dos operaciones en el sector de la salud, dos operaciones en educación y tres proyectos en apoyo de la descentralización de municipios.

Cuadro 4.2: Indicadores de la estrategia y hallazgos de OVE respecto del pilar de capital humano			
Objetivo	Indicadores	Fuente	Progreso hacia los objetivos
Focalización de las políticas públicas	Indicadores del Banco <ul style="list-style-type: none"> Se elabora marco institucional y presupuestario para hacer el seguimiento del DERP Se logran las metas de gasto social 	Entrevistas SIERP	Sí (SIERP en funcionamiento) Se lograron las metas ⁷
Calidad y cobertura del sector social	Indicadores del Banco <ul style="list-style-type: none"> Metas del DERP en educación Capacitación de trabajadores desempleados Capacitación de trabajadores activos Metas del DERP en salud Aumento de la focalización en atención primaria de salud Operador privado en Tegucigalpa Aumento de la cobertura de agua y saneamiento en áreas del programa Municipalidades en la Red Social Avances en la participación comunitaria Indicadores del país <ul style="list-style-type: none"> Aumento del empleo Mejora de la calidad de los puestos de trabajo Reducción de la incidencia del SIDA Cobertura de agua (nacional) Cobertura de saneamiento (nacional) Metas del DERP en educación Metas del DERP en salud 	SIERP nc nc SIERP/OMS Banco Mundial, BID Entrevistas, BID OVE (EPH) nc nc SIERP/EPH OVE (EPH) ONUSIDA SIERP SIERP SIERP SIERP/OMS	Parcial (primaria no; secundaria sí) No se ha hecho seguimiento No se ha hecho seguimiento Parcial ⁸ Sí ⁹ No Agua: disminuyó (90% - 86%) ¹⁰ Saneamiento: aumentó (71% - 77%) No se ha hecho seguimiento nc (no es un indicador) No Sin variación Aumento/desconocido ¹¹ Sí (aumento, del 81% al 85%) Sí (aumento, del 69% al 78%) Parcial Parcial ⁸

Objetivo	Indicadores	Fuente	Progreso hacia los objetivos
7	Los objetivos de gasto del DERP se cumplieron y mantuvieron durante todo el periodo, en aproximadamente 8,8% del PIB.		
8	El SIERP no ha podido realizar un seguimiento de los efectos directos en el sector salud. Los datos secundarios indican mejoras modestas en la mortalidad de neonatos y de menores de 5 años. El Banco (CPR 2005) informa de que ha habido mejoras en los valores de los tres tipos de mortalidad, pero funda esa evaluación en datos que no corresponden al periodo que se examina (se hacen comparaciones con 1996, esto es, dos periodos de programación anteriores).		
9	La evaluación del Banco Mundial sobre la pobreza indica que la utilización de los servicios de salud en las escuelas saludables y las campañas de vacunación son favorables para los pobres y que los hospitales no lo son. La evaluación del PRIESS por el BID indica que ese programa también es favorable para los pobres.		
10	La cobertura corresponde a toda la zona de Tegucigalpa; la cobertura del programa dentro de la ciudad acusaba variaciones, razón por la cual las estimaciones acaso no sean fiables.		
11	La tasa de SIDA no está calculada con precisión. Las estimaciones puntuales indican un aumento en el porcentaje de población, pero los límites inferiores y superiores son demasiado amplios para poder establecer una tendencia durante el periodo.		
* Indica valores de 2004			
# indica que es un dato preliminar			

4.11 Del Cuadro 4.2 se desprende que los resultados agregados relativos a la pobreza fueron inferiores a las metas del DERP. En educación, los datos muestran una mejora en la cobertura de la enseñanza secundaria, aunque no se registró un nuevo aumento en la cobertura de la enseñanza primaria, que ya era relativamente elevado. El análisis de encuestas a hogares efectuadas en el período también indica un cierto avance en los parámetros de medición de la eficiencia de la educación y una disminución del número de repetidores escolares en las distintas cohortes. Sin embargo, en términos de los resultados de exámenes escolares, los datos del examen estándar (datos de la UMCE) y los datos del Laboratorio indican que no hubo mejora³⁹; aunque los estudiantes acaso acudan con más frecuencia a la escuela, su rendimiento no ha mejorado. En salud, al tiempo de prepararse el presente informe, los hallazgos preliminares de la Encuesta Nacional de Salud (ENDESA) mostraban reducciones de la mortalidad de neonatos.

4.12 Las actividades del Banco en educación se centraron en la educación secundaria. La institución aprobó dos programas, ambos para financiar mejoras físicas en las escuelas, la reforma de los planes de estudio (incluido el financiamiento de libros de texto) y el sistema de supervisión. El Banco financió una evaluación de la primera etapa del proyecto y comprobó un descenso en las tasas de deserción en los CEB frente a otros establecimientos. No se observaron diferencias en el rendimiento escolar. Estos resultados coinciden, en general, con los resultados globales seguidos por el SIERP. En otras palabras, los resultados del programa coinciden con los indicadores globales en el plano nacional⁴⁰.

4.13 La calidad de los datos de salud en Honduras es deficiente y son exiguas las pruebas de la eficacia de la política de salud pública. Dadas esas limitaciones, ha

sido difícil evaluar la evolución del sector en los últimos cuatro años. Como se puede observar en el Cuadro 4.2, se carece de la mayoría de los datos de salud. No obstante, tras un decenio de lenta mejora de los indicadores de salud, datos emanados de fuentes secundarias parecen indicar que esa tendencia se ha frenado, aun cuando haya datos preliminares alentadores acerca de la mortalidad de neonatos⁴¹.

- 4.14 El Banco ha actuado en el sector mediante dos préstamos para la salud y mediante un apoyo constante al PRAF. En ambos préstamos para la salud, el Banco ha respaldado tanto un sistema de recuperación de costos para la prestación de servicios sanitarios, así como un nuevo método de contratación para la prestación de servicios básicos, por conducto de ONG, a fin de ampliar la cobertura. El primer préstamo en el sector se aprobó en 1998, por valor de US\$36 millones, y el segundo se aprobó en 2005, por valor de US\$16,6 millones. Este último no ha avanzado en su ejecución como para haber podido producir resultados, y ya se lo ha examinado en el marco de la programación. El préstamo de 1998 tuvo un doble enfoque: financiar reformas en las políticas de salud (cambios en las responsabilidades por la prestación de servicios, recuperación de costos, elaboración de la estrategia del sector y apoyo a la descentralización) y ampliar la cobertura de las comunidades marginadas, mediante la prestación itinerante de servicios de atención sanitaria básica (el modelo PRIESS/PECSBS)⁴². El proyecto también introdujo cambios en la gestión hospitalaria, cuya ejecución ha sobrepasado las metas originales de la operación.
- 4.15 En 2005 el Banco financió una evaluación de la modalidad PECSBS de prestación de servicios⁴³. De los datos concretos arrojados por la evaluación se desprende que el programa aumentó las tasas de vacunación y disminuyó las percepciones sobre gastos sufragados por los pacientes. Además, los datos obtenidos en encuestas de opinión muestran un alto grado de satisfacción entre los beneficiarios. Sin embargo, no hay estudios que analicen los efectos directos del programa PRIESS en materia de salud⁴⁴. Quedan pues sin responder diversos interrogantes en materia de políticas, a saber: (i) si el aumento de la vacunación es el único beneficio que se ha producido, ¿no se podría conseguir lo mismo con una campaña de vacunación, a un costo inferior?; (ii) si el modelo se basa sólo en la atención itinerante, ¿cómo se atienden otras necesidades sanitarias, como las enfermedades crónicas o agudas?; por último, (iii) ¿puede un modelo de asistencia sanitaria basado en un grupo heterogéneo de ONG constituir una solución sostenible a largo plazo para atender las necesidades sanitarias, o se trata sólo de una solución temporaria hasta que se pueda crear un conjunto de servicios más completo? Sin responder a estas preguntas no se puede determinar si un modelo de contratación de servicios itinerantes, como el PECSBS, puede ser eficaz para brindar atención básica de salud.
- 4.16 Los resultados del PRAF coinciden también, en general, con la experiencia del PRIESS. En el caso del PRAF, el Banco respaldó un programa de transferencias

condicionales en efectivo. A diferencia de otros países en los que se ejecutaron programas de ese tipo, en Honduras el programa se focalizó en función de las necesidades de salud y, de hecho, la salud infantil fue el objetivo central del programa. El PRAF produjo una clara utilización de resultados; con respecto a los efectos directos, las pruebas son, en el mejor de los casos, mixtas⁴⁵. Así ocurre en el sector de la educación y en mayor medida en el de la salud. Aunque los indicadores de utilización de la atención de salud mejoraron, los resultados del estudio aleatorizado del Banco no hallaron ninguna incidencia en cuanto a retraso del crecimiento, diarrea o nutrición. En suma, las intervenciones del PRAF fueron eficaces para mantener a los niños en la escuela y para que madres y niños acudan a los dispensarios de salud, pero no hay datos concretos de los que se desprenda una situación de mejoras reales en cuanto a estado de salud⁴⁶.

- 4.17 De lo antes expuesto se puede concluir que las intervenciones financiadas con recursos del Banco en el sector de la salud han logrado mejorar las medidas de utilización de los servicios sanitarios. En el caso del PRIESS, las pruebas disponibles solamente permiten documentar un efecto en la vacunación, si bien mejoras recientes en los efectos directos de salud a nivel nacional sugieren que la política sanitaria global del país ha dado resultados. En el caso del PRAF, los datos corresponden a vacunación, visitas prenatales y exámenes médicos. No obstante, hasta ahora ese efecto sobre el comportamiento no se ha traducido en efectos de bienestar a nivel de resultados de salud. La evaluación del PRAF por OVE suscita, en particular, algunos interrogantes con respecto a la eficacia de las intervenciones en la demanda cuando las condiciones de la oferta son deficientes y, de hecho, esta bien puede ser una de las razones de esta actuación deficiente. Los datos sobre intervenciones simuladas a nivel de la oferta indican que la matriculación habría aumentado otro 2% o 3% y que el trabajo infantil habría disminuido en aproximadamente 4% si se hubiera registrado una respuesta en el ámbito de la oferta⁴⁷. Los temas relativos a la oferta son también importantes en el caso del PRIESS, en el que no se advierte claramente que esta modalidad de prestación de servicios sea superior a otras. Desde una perspectiva sectorial más amplia, no se observa con claridad que esta modalidad de servicio pueda sustituir la atención médica de enfermedades agudas o crónicas, y en esas esferas el Banco no ha tenido una respuesta para los pobres⁴⁸.
- 4.18 Los dos últimos programas examinados fueron el FHIS y las dos operaciones de descentralización. La estrategia del Banco los agrupó en el mismo pilar y subtítulo y, por lo tanto, comparten los mismos indicadores. El FHIS es un tipo especial de programa, pues no constituye un sector en sí mismo, sino más bien un mecanismo para la prestación de servicios. Su función en la iniciativa de reconstrucción se ha documentado ampliamente, incluso, cabe destacar, en la anterior evaluación de programa de país correspondiente a Honduras efectuada por esta oficina. No obstante, el préstamo más reciente del BID al FHIS pone de relieve a la institución no solamente como vehículo para canalizar fondos a los municipios, sino también como agente en la profundización del programa de desarrollo

municipal en Honduras. En este sentido, el préstamo refleja el entorno cambiante del país, en el que la mayor disponibilidad de ingresos por parte de las autoridades municipales ha atenuado el papel del FHIS como entidad de financiamiento.

- 4.19 Tanto los datos analizados como la evaluación efectuada por OVE muestran varios resultados en relación con el FHIS⁴⁹, a saber: (i) el programa está bien focalizado, con respecto tanto a la pobreza como a las necesidades; (ii) las inversiones en agua y saneamiento han influido en la salud básica, mientras que la rehabilitación de las unidades sanitarias no ha tenido repercusiones; (iii) la construcción de escuelas incide en la matriculación y (en alguna medida) en el número de repetidores escolares, mientras que la mejora de las instalaciones incide sólo en la matriculación. Cuando se examinan los resultados de la descentralización, que quizá estén más en consonancia con la nueva estructura del FHIS, se observa que tanto la descentralización administrativa como la de planificación han hecho progresos; algunos municipios han elaborado planes estratégicos y una proporción creciente de presupuestos y proyectos municipales se financia de conformidad con esos planes. Sin embargo, la información acerca de las capacidades, organización, planificación, adquisiciones y supervisión por parte de los municipios está limitada a secciones transversales, por lo cual no es posible determinar qué avances ha hecho el Banco en este ámbito⁵⁰.
- 4.20 El último tipo de programas que el Banco apoyó con respecto al pilar del capital humano ha sido el de los programas de fortalecimiento municipal. Las dos operaciones de descentralización originales eran en apoyo de San Pedro Sula y Tegucigalpa, e incluían diversos tipos de intervenciones, desde la infraestructura y las mejoras vecinales hasta la privatización de servicios (por ejemplo, la recolección de basura). Sin embargo, el Banco financió una evaluación del programa elaborado por Ecodit, cuyos hallazgos fueron, globalmente, muy negativos. Las comprobaciones generales con respecto a cada uno de los principales componentes de fortalecimiento del programa fueron que (i) la contratación de servicios públicos fue muy parcial, (ii) la reestructuración de las finanzas municipales no se logró, (iii) la sostenibilidad de las intervenciones del programa es dudosa y (iv) la contribución del programa al desarrollo de los mercados crediticios locales está en estado embrionario. En el caso particular de Tegucigalpa, el hallazgo general de la evaluación es igualmente crítico: *“Según la Matriz de Objetivos y Resultados, el Programa no alcanza sus objetivos de sentar las bases para la prestación sustentable de servicios urbanos en el tiempo previsto. Es difícil que los alcance plenamente en el tiempo que resta y que logre sentar las bases para la prestación sustentable de servicios urbanos en la AMDC-Tegucigalpa.”* En términos de indicadores de efectos directos, ni la evaluación de Ecodit, ni el Banco ni los municipios mantuvieron los datos que se habrían necesitado para efectuar una evaluación de impactos⁵¹. Los datos examinados por OVE, basados en fuentes secundarias, sugieren una leve mejora en la cobertura de servicios, pero el alcance de este hallazgo se limita a los datos de referencia básicos de la encuesta de hogares utilizada (EPH)⁵².

C. Reforma del Estado

- 4.21 La intervención del Banco en la reforma del sector público fue mucho mayor en períodos de programación anteriores que en el período de evaluación que se examina en el presente informe. Durante los primeros años de la década de los noventa, el Banco participó en la liberalización del comercio, la reducción de las restricciones a los movimientos de capital y los tipos de interés, la reforma del sector bancario, la privatización y la transformación en virtud de la cual muchas de las intervenciones directas del Estado en el mercado se convirtieron en funciones de reglamentación. Durante el período bajo examen, el Banco ha invertido en cuatro esferas principales. La primera fue la reforma de la administración de justicia, con dos operaciones. La segunda fue la reforma del sistema financiero, que ya se mencionó en el contexto de la competitividad y en el capítulo relativo a la ejecución. La tercera ha correspondido a tres operaciones que afectan al sector fiscal: dos en el ámbito de aduanas y rentas internas y una para reformar el sistema de adquisiciones. La última esfera de intervención ha sido el apoyo al proceso de descentralización administrativa de Honduras.

Cuadro 4.3: Indicadores de la estrategia y conclusiones de OVE sobre el pilar de gobernanza			
Objetivo	Indicadores	Fuente	Progreso hacia los objetivos
Modernización y fortalecimiento de la administración pública	Indicadores del Banco		
	▪ Gastos públicos asignados de acuerdo con prioridades y metas claramente establecidas	nc	nc (no es un indicador)
	▪ Metas fiscales del SCLP	SIERP/FMI	Parcial
	▪ El 100% de las transacciones gubernamentales debidamente conciliadas por la tesorería	nc	No se ha hecho seguimiento
Seguridad judicial	Indicadores del Banco		
	▪ Construcción de juzgados (50); ejecución de programas.	ISDP/ITP	Sí
	▪ Población en riesgo atendida en el Valle de Sula (50%)	ISDP	No se ha hecho seguimiento
	▪ Capacitación de jueces	nc	No se ha hecho seguimiento
	Indicadores del país		
	▪ Reducción de la demora judicial a dos años en causas penales	nc	No se ha hecho seguimiento
	▪ Reducción de la demora judicial a dos años en causas civiles	nc	No se ha hecho seguimiento
	▪ Aumento de la confianza en la justicia	nc	No se ha hecho seguimiento
	▪ Reducción de la tasa de delincuencia en Sula	nc	No se ha hecho seguimiento
	Indicadores alternativos		
	▪ Promedio de causas con demora judicial	SIERP	Reducción (de 148 a 113)

Objetivo	Indicadores	Fuente	Progreso hacia los objetivos
	<ul style="list-style-type: none"> Estadísticas de la eficiencia judicial y policial Indicador del imperio de la ley 	SIERP Indicadores del Banco Mundial	Mejora ¹² Mejora (de -0.89 a -0.61)
Transparencia y corrupción	Indicadores del Banco <ul style="list-style-type: none"> Reducción de irregularidades en las adquisiciones Aplicación de las recomendaciones de la Evaluación de la capacidad de gestión financiera del país (CFAA) Indicadores del país <ul style="list-style-type: none"> Percepciones sobre la corrupción Progreso en la estrategia de lucha contra la corrupción 	Entrevistas, ISDP Entrevistas, ISDP Indicadores del Banco Mundial nc	No No No (empeoró, de -0.64 a -0.71) nc (no es un indicador)
Descentralización/ desarrollo local	Indicadores del Banco <ul style="list-style-type: none"> Indicadores de la gestión municipal % de municipalidades con presupuestos participativos % de municipalidades con presupuestos auditados Elaboración de planes de acción para la descentralización en cada sector Indicadores del país <ul style="list-style-type: none"> Avances sustanciales en los programas de descentralización y desconcentración sectoriales Indicadores alternativos <ul style="list-style-type: none"> Transferencias municipales (% del presupuesto) Impuestos locales (% del gasto) Porcentaje del gasto corriente en los presupuestos municipales Número de planes municipales en ejecución Medidas de las capacidades de los municipios 	nc nc UEP Entrevistas, SIERP nc SIERP SIERP SIERP SINIMUN	nc (no se especifica un indicador) ¹³ No se ha hecho seguimiento Parcial Parcial (se han elaborado ocho planes de acción) nc (no se especifica un indicador) Aumento (del 16% al 65%) Poca variación (1,18% a 1,24%) Disminución (89% al 81%) Aumento (de 0 a 69) ¹⁴ nc (solamente hay una sola sección transversal disponible)
13 Véanse los indicadores alternativos seguidos por el SIERP. 14 También se conoce el número de planes estratégicos y de planes de mancomunidad. Aunque no se refieren a efectos directos, estos indicadores hacen el seguimiento de la ejecución de la descentralización. * Indica valores de 2004 # Indica que es un dato preliminar			

- 4.22 El Cuadro 4.3 presenta una serie de indicadores que miden diferentes aspectos de la acción del gobierno, aunque no se advierte con claridad qué significa esa serie de indicadores o qué pretenden medir exactamente, en términos de consolidación de la gobernanza. En el plano sectorial observamos que ha habido pocos avances documentados en materia de transparencia y corrupción, según lo medido por indicadores basados en opiniones, como los de Transparencia Internacional y los indicadores de gobernanza del Banco Mundial. En la administración de justicia se ha mejorado la eficiencia, junto con un aumento de las percepciones positivas respecto al imperio de la ley en Honduras. En términos de recaudación tributaria, los datos muestran una cierta mejora en el período, sobre todo los datos más recientes, relativos a 2006, según los que los ingresos tributarios como porcentaje del PIB aumentaron un punto porcentual con respecto al año anterior.
- 4.23 En el sector de la administración de justicia, el Banco tuvo dos operaciones en curso de ejecución durante el período bajo examen. De la evaluación de OVE sobre las operaciones en el sector de la administración de justicia se desprende que las iniciativas del Banco no han sido fundamentales para la reforma de dicho sector, si bien han sido complementarias. Esta opinión se ha visto reforzada a la luz de las entrevistas efectuadas en el país al Presidente de la Suprema Corte. Las dos grandes reformas que emprendió Honduras fueron la reforma política de la Suprema Corte y la reforma del código penal. Entretanto, la mayoría del financiamiento del Banco se destinó a mejoras en los tribunales y otros elementos de infraestructura⁵³. No obstante, los datos examinados indican una mejora en los indicadores de eficiencia de los tribunales. Asimismo, también han mejorado las mediciones globales de la seguridad judicial, en función de los Indicadores del Banco Mundial relativos al imperio de la ley.
- 4.24 La segunda reforma del Estado propiciada por el Banco correspondió a la reforma fiscal y a los sistemas de adquisiciones. En ambos casos, el examen efectuado por OVE documentó avances en torno a algunos indicadores pero indicó que, en general, las metas correspondientes no se alcanzaron⁵⁴. En el caso de la reforma fiscal, el Banco ha sido un agente permanente en el sector, mediante su apoyo a la reforma de aduanas y de las rentas internas desde principios de los años noventa. Sin embargo, el examen del desempeño de los proyectos indica que los objetivos originales de la reforma, que incluían la autonomía de la DEI, no se mantuvieron en forma sostenida. Pese al abandono del modelo de reforma original, datos del Banco Central de Honduras muestran un aumento, sobre todo en 2006, tanto de los ingresos impositivos como de los ingresos corrientes, aumento éste que fue del orden de un punto porcentual. Con respecto a la reforma del sistema de adquisiciones, el proyecto se orientó a crear un régimen de adquisiciones transparente y eficiente mediante reformas organizativas, jurídicas y administrativas. Hasta entonces, Honduras había seguido el modelo de los regímenes de adquisiciones de los organismos multilaterales y, en particular, del PNUD. Los datos examinados indican que se llevó a término la mayor parte de las actividades correspondientes al producto, se constituyó una oficina de

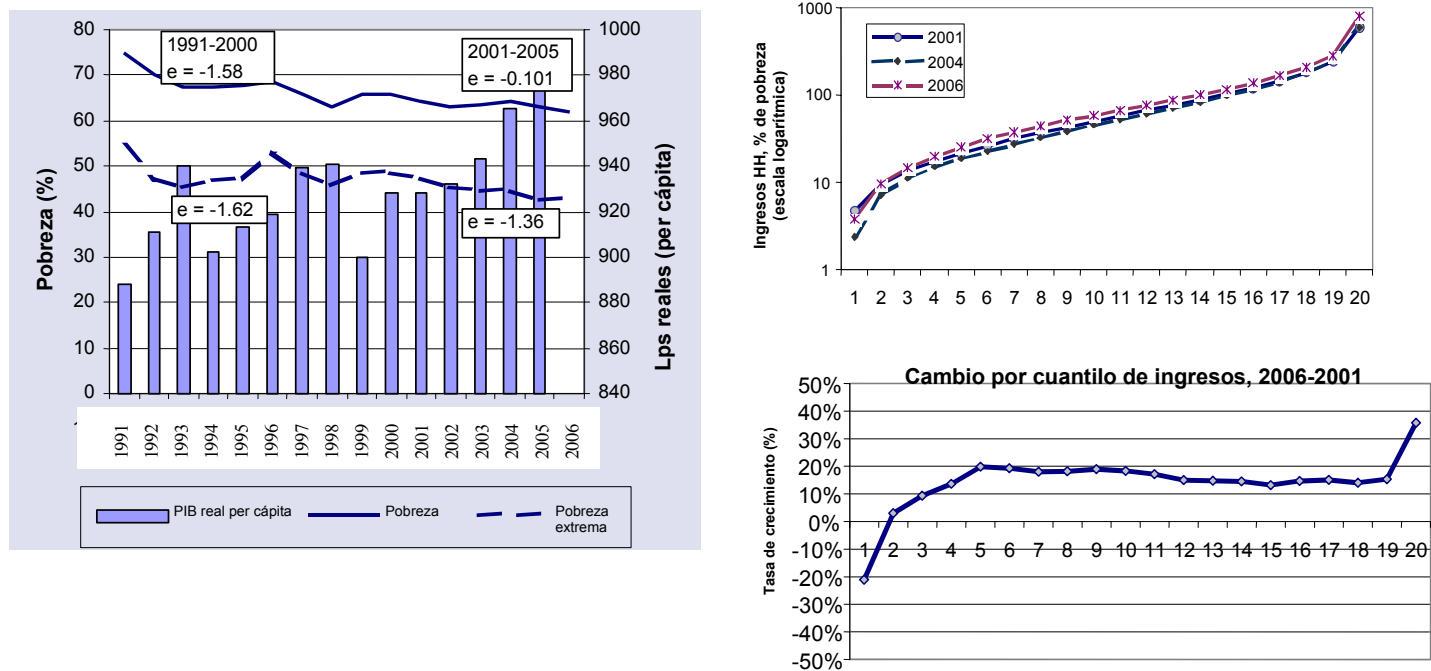
adquisiciones y se elaboró un sistema de información electrónica para adquisiciones (Honducopras). En cuanto a resultados, de la documentación del Banco se desprende un aumento de la eficiencia en relación con los parámetros de medición de las adquisiciones. Sin embargo, no se dispone de datos acerca del objetivo de desarrollo original del programa, por cuanto la serie original de indicadores, medidas de transparencia y medidas relativas a la calidad del gasto se dejó de lado durante la ejecución, reemplazándosela con parámetros de medición de la eficiencia en materia de adquisiciones⁵⁵.

D. Incidencia en la pobreza y en el sector público

- 4.25 La pobreza disminuyó en Honduras en los últimos cinco años, pero solamente en pequeña medida y ciertamente en un nivel situado por debajo de las metas trazadas en el documento de la estrategia de lucha contra la pobreza. El Gráfico 4.2 presenta la evolución de los parámetros de medición comunes de la pobreza a los que el país dio seguimiento, junto con el crecimiento del ingreso per cápita. Como se puede observar, en los últimos cuatro años se han registrado cambios pequeños en los indicadores de pobreza. La incidencia de la pobreza se redujo de 64,3% en 2001 a 63,0% en 2005, en tanto que la de la pobreza extrema disminuyó pasando de 47,1% a 42,6%⁵⁶. Ello representa una desaceleración con respecto a las tasas de disminución de la pobreza registradas en los años noventa, que fueron mayores. Medidos en función del consumo y no del ingreso, los cambios en la pobreza son comparables, en grandes líneas, con lo que se acaba de señalar, aun cuando resultan ligeramente mayores para la pobreza y menores para la pobreza extrema: la primera disminuyó de 52,5% a 50,7% y la segunda se redujo de 25,1% a 23,7%. La desaceleración de la reducción de la pobreza refleja en parte una menor elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento del ingreso real per cápita. Como puede verse en el Cuadro 4.2, la elasticidad de la pobreza entre 1991 y 2000 fue de -1,58, mientras que de 2001 a 2005 fue de sólo -0,1; en cuanto a la pobreza extrema, el cambio no es tan pronunciado: -1,62 para los años noventa y -1,36 para el período de 2001 a 2005.
- 4.26 Los datos disponibles no permiten determinar en forma específica las causas del cambio en la pobreza, en el sentido de identificar por qué las personas han entrado o salido de la pobreza durante el período bajo examen. Se pueden inferir patrones respecto a la dinámica correspondiente. El primero es que la pobreza ha disminuido muy lentamente, habida cuenta de que (i) el crecimiento per cápita ha sido bajo, si bien en términos absolutos fue más elevado; (ii) la elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento en el período bajo examen fue inferior a la registrada en los años noventa, y (iii) el cambio en la distribución del ingreso no ha favorecido a los pobres. En la evaluación se comprobó también que, de no haber sido por las remesas, la pobreza no habría disminuido durante el período⁵⁷.
- 4.27 En la parte derecha del Gráfico 4.2 se presenta la tasa de crecimiento del ingreso per cápita de cada quintilo de la población que obtiene ingresos. Observamos que

el cambio experimentado de 2001 a 2006 revela que en general se ha registrado un aumento de los ingresos, medido en función del ingreso medio per cápita de los hogares, pero que los decilos más bajos de los ingresos han sufrido un retroceso, a diferencia de los decilos más altos, que han registrado un mejoramiento sustancial. El cambio también aumenta monotónicamente con los ingresos: cuanto más elevados los ingresos, tanto más elevada es la **tasa de crecimiento** de los ingresos. En resumen, un bajo crecimiento per cápita, junto con un crecimiento de menor signo en los decilos más pobres, implica que la pobreza no ha mejorado apreciablemente.

Gráfico 4.2 Dinámica de la pobreza



Fuente: Cálculos propios basados en datos oficiales sobre la pobreza.

4.28 La evaluación de OVE sobre la dinámica de la pobreza constató asimismo los siguientes hechos estilizados, que ayudan a explicar por qué los resultados con respecto a la pobreza no han sido mejores:

- sobre la base de datos más antiguos correspondientes a 2000 y 2002, y de una selección de muestras rurales del programa PRAF, es posible determinar que (i) el nivel de activos inicial parece ser la clave en la dinámica de la pobreza. Más que los niveles de ingreso o de consumo, el nivel de activos es sumamente importante para explicar las transiciones de una situación de

pobreza a una de no pobreza; y (ii) no existen pruebas convincentes de la existencia una “trampa de la pobreza” a niveles de activos bajos

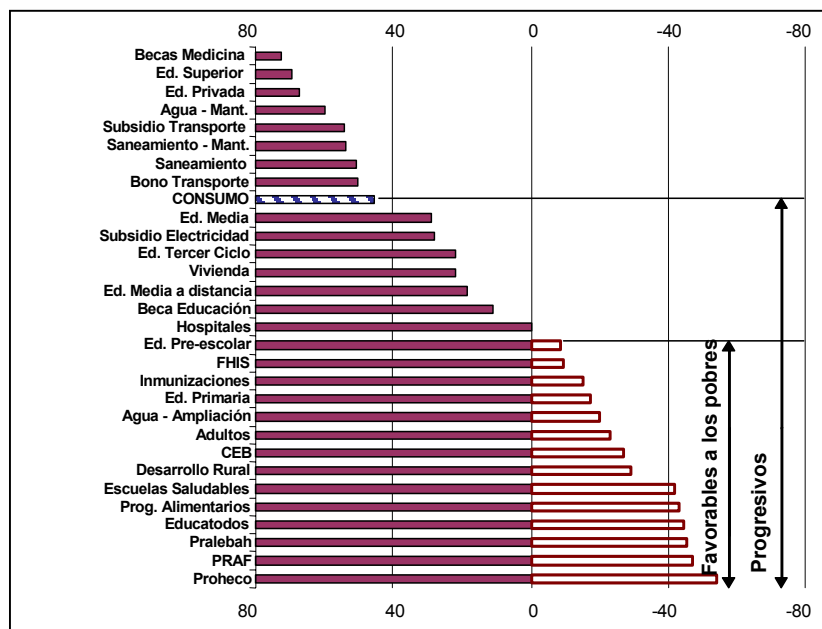
- al determinar la acumulación de activos de los muy pobres, aparecen los siguientes hechos estilizados: (i) la función del crédito en la acumulación de activos es importante, aunque la distinción entre fuentes de crédito formales e informales parece tener menos importancia; (ii) la estrategia de los hogares de diversificarse hacia ocupaciones no agrícolas no ha llevado a una mayor acumulación de activos ni a una mayor probabilidad de salir de la pobreza; en cambio, lo que importa es el empleo y la ocupación remunerada de los miembros de la familia, y (iii) las estrategias de los hogares de promover la migración y recibir remesas son importantes, aunque no para los muy pobres
- de una muestra nacionalmente representativa del empleo y las remuneraciones se desprende claramente que los cambios en la concentración de los ingresos —que aumentó durante el período— se han debido a la variación de los ingresos dentro de los grupos ocupacionales y regionales y no entre grupos. Por ejemplo, la desigualdad ha aumentado más entre las comunidades rurales y urbanas que dentro de cada comunidad. Lo mismo cabe decir de la desigualdad dentro de las ocupaciones agrícolas frente a las desigualdades entre las ocupaciones agrícolas y no agrícolas. La escolarización aumentó tanto dentro de los componentes como entre ellos
- el impacto de las remesas es de carácter clave para la pobreza. Las simulaciones de casos hipotéticos sin intervenciones muestran que el efecto de las remesas sobre la pobreza en los últimos cinco años puede dar cuenta de entre dos y tres puntos porcentuales en la pobreza entre 2001 y 2004, si bien en otros estudios se han constatado aumentos menores (véase la nota número 57). De todas maneras, la constante expansión de las remesas como fuente de ingresos aumentará ciertamente su efecto neto sobre la pobreza en el futuro
- por último, los resultados de las muestras representativas tienden a sobreestimar ampliamente, en distintos grados, la importancia de los atributos individuales, el trabajo, el crédito y el patrimonio en relación con la pobreza. La obtención de cifras estimativas “infladas” acerca de los factores determinantes de la pobreza puede conducir a una mala asignación de recursos y a una formulación no adecuada de políticas públicas.

4.29 La estrategia del Banco hace gran hincapié en la focalización de los programas públicos y del gasto público. Dos de sus tres objetivos específicos en el pilar de capital humano se refieren a asegurar que el gasto público llegue a aquellos a quienes estaba llamado a llegar. Un primer objetivo es *“aumentar la focalización de la política económica en pobreza”*, mientras que el segundo objetivo es *“fortalecer las capacidades de la **población con menores ingresos** y disminuir*

los factores de riesgo en los grupos de mayor vulnerabilidad” (el énfasis es nuestro). En ambos casos esto requiere una evaluación del grado en que la política pública apoyada con recursos del Banco está focalizada, ya que esa información es fundamental para determinar hacia dónde se encaminan los programas financiados con recursos del BID.

- 4.30 Al tiempo de realizarse el presente examen, el Banco no había efectuado ningún análisis de la incidencia de sus programas. Tampoco ha hecho una evaluación de los resultados obtenidos en la mayoría de las operaciones aprobadas y, por lo tanto, no ha efectuado estimaciones del impacto de sus beneficios por categorías de pobres y no pobres. De hecho, el examen de OVE señala sólo cuatro ejemplos de evaluaciones financiadas por el Banco en las que se examinaron las repercusiones de los proyectos del mismo o se hizo el seguimiento de los efectos directos para la población beneficiaria (PRIESS, ReRural, PRAF y FHIS). Los restantes proyectos y programas del Banco no se han evaluado. La lectura de los informes de terminación (ITP) de los proyectos del Banco no permite determinar el aporte al desarrollo de la mayoría de las operaciones cerradas durante el período bajo examen.
- 4.31 Eso no significa que no haya habido ninguna evaluación del gasto público y de los resultados en Honduras. En términos del análisis de incidencia, en 2005 la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial financió una evaluación del gasto público (véase Gasparini, 2005). En el Cuadro 4.3 se presentan las conclusiones globales del trabajo de Gasparini en cuanto a focalización⁵⁸. Dado que el Banco apoya muchos de esos programas, vale la pena examinar esos resultados más detenidamente.

Cuadro 4.3: Resultados de la focalización, programas



Fuente: Adaptación de datos de Gasparini (2005)

- 4.32 En el cuadro se muestra claramente que la mayoría de los programas en Honduras son progresivos, ya que su incidencia es más elevada entre la población de bajos ingresos. Los únicos programas que no son progresivos son los relacionados con alcantarillados, transporte, educación privada y educación superior. No obstante, aparte de ser progresivos, sólo un subconjunto de programas es favorable para los pobres, es decir, que la incidencia de sus beneficios es mayor entre los pobres que entre los que no lo son. Por ejemplo, la educación secundaria y terciaria, así como la atención en hospitales y la vivienda, no son favorables para los pobres.
- 4.33 Con respecto a la distribución del Banco entre esos programas, la mayoría de los programas de capital humano financiados por éste son progresivos, con inclusión del PRAF, los CEB y el FHIS. En el sector salud, aunque en el informe Gasparini no se evaluó al PRIESS, su focalización geográfica en zonas rurales sin acceso a una atención sanitaria básica denota un programa altamente progresivo⁵⁹. Cabe presumir que los programas en apoyo del transporte y de los servicios de agua y alcantarillado en Tegucigalpa y San Pedro Sula, aunque no han sido evaluados por OVE, no sean favorables para los pobres ni tampoco progresivos, ya que la probabilidad de que quienes tienen acceso a esos servicios en ambas ciudades sean pobres es mucho menor que en el caso de una familia típica en Honduras⁶⁰.
- 4.34 Además del informe Gasparini, los datos de ReRural y del FHIS indican lo siguiente con respecto a la focalización:
- en lo atinente al desarrollo rural, los datos de ReRural (productores de leche) indican una repercusión importante en los ingresos, como se describe en las secciones anteriores. No obstante, los beneficiarios de ReRural no son predominantemente pobres. Sobre la base de los datos disponibles, OVE calcula que aproximadamente 27% de los beneficiarios son pobres⁶¹. Ello se compara desfavorablemente con los programas de desarrollo rural en general, para los que Gasparini señaló una alta incidencia de beneficiarios pobres
 - más allá de la focalización en la pobreza en el FHIS, tanto la evaluación efectuada por ESA Consultores como los datos examinados por OVE indican que los proyectos, en general, se han ajustado bien a las necesidades (por ejemplo, era más probable que las poblaciones con mayores déficit de educación recibieran proyectos de educación).
- 4.35 Aunque la focalización dice algo respecto de quién recibe los beneficios, para determinar con mayor precisión el gasto público hay que hacer un análisis de cómo los pobres escapan a la pobreza en el tiempo. Aunque las inversiones en el sector social y el capital humano están en general en consonancia con los futuros beneficios que obtendrá la generación beneficiaria, con algunas excepciones los

datos probatorios sobre la relación entre esas inversiones y los ingresos u otras mejoras tangibles del bienestar son de largo plazo⁶². Dado el desfase entre las ganancias en capital humano y las ganancias en bienestar, una estrategia de reducción de la pobreza debería presentar un enfoque alternativo a corto plazo o bien hacer depender toda mejora del bienestar de las inversiones a más largo plazo.

- 4.36 Además de una focalización apropiada de los gastos, una parte clave del apoyo del Banco al DERP y a la Iniciativa para los PPME se destinó a aumentar la eficiencia y eficacia del gasto público. En capítulos anteriores vimos que aunque Honduras logró mantener niveles elevados de gasto social, ese gasto adicional no llegó a producir los resultados esperados en educación, salud y pobreza. Existe la posibilidad de que ese gasto adicional en programas haya sido de baja "calidad", en el sentido de que ha producido menos mejoras del bienestar por recurso gastado. Esta hipótesis es congruente con el análisis a nivel de todo el país efectuado por OVE acerca de la calidad del gasto en salud y educación (véase el Anexo).
- 4.37 El Banco apoyó el gasto tanto con los recursos de la Iniciativa para los PPME como con los recursos de los préstamos en apoyo de reformas de política para la reducción de la pobreza (2001 y 2004) y con el programa de reforma fiscal (2005). Un examen de las operaciones del Banco en el sector indica que (i) Honduras inició tardíamente la reforma de sus instituciones presupuestarias y de los controles financieros del gasto; (ii) el respaldo temprano del Banco a la Iniciativa para los PPME no abordó la calidad del gasto, sino que se centró en la aplicación de las "prácticas óptimas", como el presupuesto por programas, la cuenta única, el seguimiento de los productos físicos imputables a los recursos del presupuesto y la incorporación de todos los organismos públicos en el presupuesto, etc.; (iii) a partir del segundo préstamo en apoyo de reformas de política dentro de la Iniciativa para los PPME, el enfoque del Banco pasó de ser una "lista de verificación" de prácticas óptimas a incluir el diagnóstico de sectores específicos que podrían ser importantes para la calidad del gasto. Durante el segundo préstamo en apoyo de reformas de política, el Banco apoyó también la ejecución de presupuestos basados en resultados. Por último, el examen constató que la eficacia del gasto social —definida en forma amplia como la relación entre el gasto social y los indicadores de los sectores sociales— no mejoró, sino que, de acuerdo con los datos disponibles, disminuyó⁶³.
- 4.38 El examen de OVE constató que el Banco había apoyado mejoras en el gasto, incluida la transparencia. No obstante, hay dos hallazgos pertinentes. En primer lugar, el apoyo técnico proporcionado por el Banco estuvo a la zaga de su apoyo financiero. En otras palabras, no se dispuso de instrumentos para aplicarlos en favor de una mejor gestión del gasto en los primeros años. En segundo lugar, los cambios técnicos en cuanto a presupuestación, transparencia e identificación de resultados, cuando se implanten, no serán una condición necesaria ni suficiente para mejorar el

gasto de los recursos públicos en los sectores sociales. Aunque las reformas propuestas por el Banco están en conformidad con las “prácticas óptimas” identificadas en diagnósticos como la Evaluación de la capacidad de gestión financiera del país (CFAA), tanto el Banco como el país deberían tener en cuenta que sustentarse en reformas puramente técnicas de la presupuestación y la gestión del sector financiero no producirá necesariamente mejoras en la calidad de las políticas públicas.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 5.1 El Banco ha mantenido una relación permanente y de larga data con Honduras. En el curso de los años, ha hecho una programación intensiva y ha aprobado préstamos en todos los sectores. Ha sido, también, el contribuyente más importante a la Iniciativa para los PPME en dicho país. Esto ha continuado durante el período bajo examen, particularmente con la contribución del Banco a la IADM, iniciativa para la reducción de la deuda. El BID es actualmente la entidad multilateral más importante en Honduras. Su contribución, medida en función de los flujos netos, es considerable, tanto en lo que hace al financiamiento externo como en términos de formación de capital en el sector público.
- 5.2 Durante el ciclo de programación bajo examen, el Banco ha promovido la continuidad de las políticas en Honduras. Esta continuidad queda demostrada por el apoyo del Banco a la protección social, el FHIS, la educación y la salud. En general, el apoyo del Banco al desarrollo del sector social se ha dado sin solución de continuidad entre distintos períodos de programación. En algunos casos, tales como las transferencias condicionales en efectivo, el BID ha apoyado la misma estrategia sectorial bajo distintos gobiernos. En otros casos, ha ido modificando su enfoque a fin de adaptarlo a la evolución de las circunstancias políticas e institucionales, como la mayor descentralización administrativa.
- 5.3 El programa del Banco ha sido *congruente en términos amplios* con el programa de país. Sin perjuicio del apoyo sostenido brindado a los sectores sociales, en el último ciclo de programación también se pasó a hacer mayor hincapié en la productividad y la competitividad. Ese cambio se plasma en el documento del DERP. El programa se benefició, además, de las iniciativas de coordinación emprendidas por Honduras, que sirvieron para identificar las responsabilidades asignadas a cada uno de los agentes de desarrollo, incluido el Banco. En este sentido, el Banco se ha destacado como agente importante en la organización de la cooperación internacional en Honduras.
- 5.4 La eficacia y la eficiencia del Banco se vieron disminuidas por la dificultad para incorporar la ejecución de su programa en la burocracia del país. El modelo de

intervención basado en unidades ejecutoras de proyectos ha contribuido a esa dificultad. Aunque se advierte una mejora por comparación con el período de programación anterior, los programas del Banco siguen siendo estructuras paralelas, con oportunidades limitadas de aprendizaje de lecciones fuera de la unidad ejecutora de cada proyecto. En cuanto a la armonización en un sentido más amplio (tal como se define en la Declaración de París), incluida la armonización del seguimiento de los resultados, el Banco ha emprendido algunas iniciativas, que de todos modos habrá que acelerar.

- 5.5 En el examen se observó que las operaciones programadas siguen siendo excesivamente complejas y soportan una carga de requisitos de coordinación no realistas. Estas operaciones dependían de forma crítica de la colaboración de una amplia gama de agentes. Por falta de incentivos políticos adecuados, en todos los casos o bien no hubo cooperación o ésta demoró mucho en producirse, con la consiguiente incidencia en la ejecución de los programas. Estos problemas fueron perjudiciales para la ejecución, lo que lleva a la conclusión de que el programa del Banco sólo fue *parcialmente eficiente*.
- 5.6 En cuanto al enfoque del programa del Banco en cada sector, se comprobó en el examen que la institución no enfrentó en forma sistemática los desafíos de desarrollo más urgentes del sector. En tres de los casos examinados, las actividades del Banco fueron periféricas con respecto a las necesidades de reforma existentes, en particular en silvicultura y educación. Una notable excepción respecto a esta pauta es la reforma del sector financiero, en la cual el Banco asumió un papel protagónico para identificar los desafíos, elaborar una solución y, seguidamente, financiar y ejecutar la solución. La dificultad que tuvo el BID para identificar algunos de los desafíos más apremiantes de desarrollo en Honduras y ayudar al país a encararlos ha hecho que el programa sólo sea *parcialmente pertinente*.
- 5.7 Pese a que la estrategia tiene por objetivo declarado la reducción de la pobreza, ésta cambió poco durante el período bajo examen. El enfoque de la estrategia en cuanto a la reducción de la pobreza se sustentó en la hipótesis de que el crecimiento reduciría la pobreza. El lento crecimiento per cápita y el deterioro en la distribución del ingreso han frenado las reducciones de la pobreza. Además, la estrategia no creó un mecanismo por medio del cual la competitividad, la formación de capital humano y la gobernanza pudieran traducirse en una mejora del bienestar para los pobres.
- 5.8 En términos de indicadores de resultados, la estrategia del Banco es más evaluable que su predecesora. Se han mejorado la definición de los indicadores y la identificación de los datos de referencia básicos, pero la estrategia siguió sin determinar metas. El Banco, con todo, no hizo un seguimiento de su estrategia. El examen de la actualización periódica de la estrategia del BID, así como la evaluación de su cartera en ejecución, revela que con los mecanismos de

seguimiento existentes de la institución no se hace el seguimiento de ninguno de los indicadores de los pilares de la estrategia. Esto contrasta claramente con el éxito obtenido por el país en la ejecución y el seguimiento de los resultados del DERP mediante el sistema SIERP. El país pudo hacer el seguimiento de 16 de los 20 indicadores globales del DERP y 86 de los 102 indicadores sectoriales. En los casos en que los indicadores del Banco coinciden con los del DERP, también se pudo disponer de información para examinar la estrategia del primero. Cuando los indicadores han sido diferentes, hubo que incorporar información externa para evaluar la eficacia de la estrategia.

- 5.9 El examen de los datos disponibles aportó pruebas respecto de los avances en torno a cada uno de los pilares de la estrategia, que arrojan luz sobre la eficacia de ésta. Los datos disponibles sobre la estabilidad macroeconómica, por un lado, y la competitividad y el entorno de negocios, por el otro, son positivos. Las pruebas muestran que ha habido un avance considerable. En cuanto a la gobernanza, las pruebas examinadas indican progresos en el sector de la administración de justicia, junto con mejoras en la eficiencia de los tribunales, e importantes avances en los indicadores del sector financiero. Sin embargo, en otros aspectos, por ejemplo las percepciones respecto de la corrupción, no se han producido mejoras. En la formación de capital humano, las mejoras sólo han sido modestas. Tras un decenio de importantes mejoras en los indicadores de educación, el ritmo de mejoras ha disminuido. Los datos analizados muestran que en el sector de la educación se registran mejoras de la eficiencia, pero no hay pruebas de un mayor aprendizaje. En salud, de los datos preliminares se desprende que la mortalidad de neonatos ha disminuido. Por último, en cuanto a la pobreza y las desigualdades en materia de ingresos, se ha observado un aumento de la desigualdad y prácticamente no ha habido cambio alguno en la pobreza. Dado el papel clave que la pobreza y el bienestar tienen en el DERP, y vista su calidad de objetivo declarado del Banco, la ausencia de avances sólidos en esta esfera, pese al resultado sectorial antes señalado, significa que el programa del Banco con Honduras no ha sido sino *parcialmente eficaz*.

B. Recomendaciones

- 5.10 El Banco debería colaborar con el país y con sus asociados en el ámbito del desarrollo para afinar su estrategia de reducción de la pobreza, sobre la base de los siguientes elementos:
- identificación de mecanismos que puedan promover un crecimiento favorable para los pobres
 - evaluación de la incidencia de todos los programas apoyados con recursos del Banco, particularmente de los que incidan en sectores reales

- identificación de mecanismos y políticas que alienten a los pobres a acumular activos y, en sentido más amplio, a escapar de la pobreza.

5.11 El Banco debería seguir poniendo empeño en integrar su programa con el país, haciendo, sobre todo, lo siguiente:

- incorporar el seguimiento de los indicadores de su estrategia en los sistemas de seguimiento del país y analizar periódicamente con el Gobierno de Honduras los avances que se registren hacia el logro de las metas en materia de indicadores
- dejar de lado a las unidades ejecutoras de proyecto como mecanismos de entrega, para basarse en cambio en los ministerios sectoriales o las entidades del país a fin de llevar adelante la gestión de los proyectos, y acelerar el tránsito hacia los programas con enfoque sectorial amplio.

5.12 Para la gestión por resultados es necesario determinar la eficacia de los programas y las políticas del Banco y ello, a su vez, requiere un diseño riguroso de las evaluaciones, así como datos adecuados sobre los resultados. El Banco debe esforzarse más por producir cálculos estimativos del efecto de los proyectos, centrándose en una medición adecuada de los datos de referencia básicos y en la formulación ex ante de estrategias para evaluar la eficacia de los programas. Esto reviste especial pertinencia para los proyectos centrados en los sectores reales, en los que esta práctica no está bien desarrollada.

Notas

- ¹ Dado que los proyectos se ejecutan a lo largo de varios años, el horizonte de programación de un país no se corresponde con el horizonte de ejecución; en la mayoría de los casos, los proyectos que se aprobaron durante el período bajo examen sólo empezaron a traducirse en productos en 2004 y 2005. Por ese motivo, para esta evaluación del programa de país el universo de resultados para el análisis se ha definido como **los proyectos, programas u otras actividades que ha respaldado el Banco y que han tenido incidencia durante el período bajo examen**. La programación se limita a los proyectos que se aprobaron durante el período y, en todo caso, se centra en gran medida en la Estrategia de País del Banco con Honduras, elaborada en 2002 y aprobada en 2003.
- ² Datos de los indicadores del Banco Mundial. Los datos del Banco Central de Honduras también muestran una tasa de crecimiento del PIB real situada en torno a esta cifra (3,5%).
- ³ Esta declinación se ha visto agravada por el huracán Mitch, que, según la CEPAL, ocasionó pérdidas de entre 20% y 60% de la producción de granos. De los datos históricos sobre producción obtenidos desde entonces se desprende que esos efectos estuvieron limitados a los dos primeros ciclos de planificación posteriores al huracán.
- ⁴ Véase OVE, *Technical Note: Growth, Exports, and Fiscal Diagnostic*, marzo de 2006.
- ⁵ La transición de la exportación de productos tradicionales a la exportación de productos básicos (camarones, langostas, melones y aceite de palma) se produjo en los últimos años de la década de los noventa. Este resultado se observa en la disminución de los índices de concentración de las exportaciones y los socios comerciales (véase el anexo sobre dinámica de las exportaciones).
- ⁶ El examen de las simulaciones de la deuda realizadas por el BID y el FMI y las estimaciones propias demuestran que la deuda es sostenible y depende de que continúen los flujos de ayuda. Esas simulaciones se efectuaron sin las nuevas reducciones de la deuda enmarcadas en la IADM.
- ⁷ Véase FMI, *Honduras: Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries Completion Point Document*, octubre de 2005. Véase, asimismo, UNAT, *Estrategia para la Reducción de la Pobreza: Informe de Avance, 2005*, junio de 2006.
- ⁸ Aunque no se dispuso de datos oficiales para el correspondiente análisis sobre salud, el análisis de los datos preliminares efectuado por OVE muestra una reducción de la mortalidad de neonatos.
- ⁹ Los datos sobre el SIDA tienen fecha y, según el Banco Mundial, no son de buena calidad. Sin embargo, sobre la base de esos datos, la tasa de infección no acusó ninguna disminución considerable entre 2000 y 2003. Véase Banco Mundial, *Reducing HIV/AIDS Vulnerability in Central America. Honduras: HIV/AIDS Situation and Response to the Epidemic*, 2006.
- ¹⁰ No se dispuso de datos actualizados sobre la pobreza en otros países como para poder hacer comparaciones. Estos resultados también están basados en presentaciones preliminares de la encuesta más reciente sobre empleo.
- ¹¹ Véase OVE, *Technical Note on Poverty Dynamics in Rural Honduras: Evidence from a Specialized Panel*, junio de 2006.
- ¹² No se han recopilado datos comparables y fiables sobre delitos violentos para los países de América Latina y el Caribe. Las tasas de homicidios notificadas para Honduras varían por fuente, período y zona geográfica, pero tienden a situarse en la gama de 40 a 80 homicidios por 100.000 habitantes. Un estudio reciente del BID sobre grandes ciudades indica que la tasa de homicidios de San Pedro Sula es de 86 y la de Tegucigalpa, de 48. Por lo menos en el caso de estas dos ciudades, las cifras son más elevadas que los correspondientes promedios regionales.
- ¹³ Los diagnósticos del BID, el Banco Mundial y el CEJA revelan un sistema en que el acceso a la justicia es inadecuado, la administración de justicia es ineficiente y el grado de impunidad relativamente elevado.
- ¹⁴ Véase la nota técnica de OVE sobre desastres naturales *Technical Note on the Bank's Approach to Natural Disasters in Honduras*, 2007.

-
- ¹⁵ Para un análisis de las repercusiones del CAFTA en la distribución de ingresos, véase Jaramillo y Lederman, *El CAFTA-RD: Desafíos y Oportunidades para América Central*, 2005. Cabe señalar que, aunque existen estimaciones de los efectos distributivos del CAFTA para Nicaragua, El Salvador y Guatemala, esas estimaciones no existen en el caso de Honduras.
- ¹⁶ Véase el documento GN-2238-1, aprobado el 4 de febrero de 2003.
- ¹⁷ Cabe señalar que el proyecto con la mayor calificación en cuanto a evaluabilidad fue el préstamo en función del desempeño para el sector de salud, en el que la única información faltante fue la relativa a metas y etapas importantes en materia de mortalidad materno-infantil.
- ¹⁸ La cartera actual del FOMIN se centra en (i) instituir normas requeridas a los efectos de los acuerdos comerciales y el comercio (MIF/AT-504 [vestuario y manufacturas]) y MIF/AT-504 [aeropuertos]); (ii) ayudar a los pequeños productores a exportar, por medio de la operación MIF/AT-464, y (iii) promover la incorporación de las remesas en el sistema de crédito, por medio de la operación MIF/AT-500.
- ¹⁹ PRI está elaborando un proyecto de privatización de aeropuertos.
- ¹⁸ Por ejemplo, el préstamo en apoyo de reformas de política para el sector financiero se inició por medio de una operación del FOMIN, MIF/AT-375; asimismo, por medio de la operación MIF/AT-570, el Banco complementó dicho préstamo reforzando las características administrativas financieras de las cooperativas de crédito.
- ¹⁹ Durante la misión de OVE a Honduras en noviembre de 2005, una de las principales quejas de los funcionarios del municipio de Tegucigalpa fue que el Banco no había utilizado las operaciones de cooperación técnica como fuente de asistencia técnica durante la ejecución del proyecto de desarrollo de Tegucigalpa y San Pedro Sula.
- ²⁰ Estas restricciones se han definido sobre la base de documentos de préstamo del BID y del Banco Mundial, material de prueba presentado por FIDE (2005), Remblah-Cospe (2004) y Vallejo (2002), así como de entrevistas en el país.
- ²¹ Según la estrategia del Banco, *“El principal problema que enfrenta el sistema educativo es de gestión, reflejado en el ausentismo de los maestros y en la reducción del tiempo efectivo en el aula, que es de 100 a 110 días al año y de 3 a 4 horas al día por parte de los docentes”*. (1.26) Esta conclusión también se hace patente en otros diagnósticos, así como en las entrevistas celebradas en el país. Sin embargo, los préstamos del Banco no responden en forma directa al tema del ausentismo ni al del número de días de clase. El préstamo que más se acerca a dar respuesta a ello es el HO-0202, uno de cuyos cuatro componentes es el de una reasignación de docentes para mantener un tamaño óptimo de clases sin aumentar el número de docentes.
- ²⁴ En el período, el Banco exhibe un aumento medio de 4%, 5% y 5% en las calificaciones satisfactorias de IP, DO y AS, según lo informado por especialistas. El mejoramiento comparable notificado por expertos para Honduras es de 7%, 8% y 8% para las mismas categorías.
- ²³ Los coeficientes de correlación son -0,29 y -0,08 para los flujos de capital netos y los flujos de efectivo netos, respectivamente, por cuanto este último no es distinto de cero. Los coeficientes de dispersión de flujos de capital, flujos de efectivo y rentas son de 0,49, 1,86 y 0,33. En otras palabras, deducidos los pagos de intereses (efectivo neto), los flujos son más inestables que los ingresos.
- ²⁶ La composición real del grupo varió con el tiempo, tal que en algunos años se lo ha conocido como G-15, G-16 e incluso G-17.
- ²⁷ El nuevo préstamo del Banco para protección social integral (1568/SH-HO), aprobado en 2004, reconoce esta deficiencia y contiene un componente de fortalecimiento institucional. La cuestión de si esta intervención va a lograr racionalizar la multitud de programas enmarcados en el PRAF es un tema empírico al que no se puede dar respuesta en este momento.
- ²⁸ En una reunión celebrada con la SEFIN se señaló que el proyecto era uno de los que tenía peor actuación, junto con el proyecto de Compras y Contrataciones (HO-0176).

-
- ²⁹ Se celebraron entrevistas con funcionarios del Banco y de la FIDE. La SIC no estuvo disponible para la realización de consultas.
- ³⁰ El documento de proyecto indica que la ejecución puntual y eficiente del proyecto propuesto es indispensable para que se puedan ejecutar las estrategias del Gobierno de Honduras y del Banco.
- ³¹ El primer componente del proyecto financió muchas auditorías, que, según funcionarios del gobierno, eran necesarias en ese momento. Si bien con ellas se logró reducir la acumulación de auditorías necesarias que estaban pendientes, no se logró reforzar la capacidad del país a nivel interno para llevar a cabo auditorías ni se pudo contribuir a implantar un nuevo sistema de adquisiciones. Esos objetivos se abordaron con los otros tres componentes del proyecto. Las pruebas analizadas muestran que se aprobó la nueva legislación necesaria para un sistema de adquisiciones reformado, creándose una nueva oficina de adquisiciones. También se financiaron actividades de capacitación, formulándose asimismo recomendaciones para un nuevo sistema de adquisiciones. Además, se suministraron diagnósticos y asesorías a seis ministerios en forma experimental, con miras al logro de mecanismos de adquisiciones más eficientes. Asimismo, se elaboró un nuevo sistema de información sobre adquisiciones (Hondocompras). Sin embargo, sigue pendiente la implantación de un sistema nacional de adquisiciones revisado, con reglas y procedimientos modernos, bajo el cual se efectúen todas las adquisiciones para el gobierno (componente 4). Del material analizado tampoco queda claro si se puso en práctica un nuevo programa de capacitación institucionalizado; la única información disponible da a entender que se realizaron dos series de actividades de capacitación, pero no queda claro si ello se prolongará en el futuro (componente 3). Además, si bien los parámetros de medición de la eficiencia muestran importantes mejoras al respecto en los ministerios sectoriales tratados, su puesta en práctica integral estaba programada originalmente para fines del primer año de ejecución, lo cual se logró únicamente en forma parcial, y solamente para 2005, a pesar de que el proyecto se había aprobado en 2000.
- ³² Una iniciativa de ese tipo se propuso a principios de los años noventa, pero según la anterior evaluación de programa de país, así como según la evaluación efectuada por el Banco Mundial, el proyecto no alcanzó sus objetivos de desarrollo.
- ³³ Los datos provenientes de una encuesta de productores agrícolas efectuada por el INE muestran una disminución de la superficie cultivada, inmediatamente después del huracán Mitch, seguida de una recuperación en los dos años transcurridos desde el paso de dicho huracán.
- ³⁴ Véase OVE, *Technical Note: Empirical Exploration of Economic Discoveries*, enero de 2006.
- ³⁵ Sobre la base del examen realizado por la oficina de la documentación del Banco y de las entrevistas con funcionarios de la SAG se pueden extraer dos conclusiones. La primera es que las dificultades en la ejecución se debieron a una sobreestimación de la capacidad y la disposición del sector privado para prestar servicios de extensión conforme a los parámetros determinados en el programa, así como a la escasez de la demanda de los servicios que se podían proporcionar.
- ³⁶ De acuerdo con los datos de la ejecución y de las entrevistas con los responsables de la formulación de políticas y funcionarios de la CNBS, el BCH y el BID, la ejecución de la reforma del sector financiero ha sido uno de los mejores ejemplos de coordinación entre organismos multilaterales y del gran interés del gobierno y su identificación con la iniciativa.
- ³⁷ Tampoco se dispone de información histórica sobre la utilización del crédito por parte de los productores en la Estrategia de país con Honduras. Sí se dispone de información en la ENCOVI, pero en este caso los datos corresponden únicamente a 2004.
- ³⁸ Entre 2001 y 2006 la posición ocupada por Honduras en el índice de instituciones mejoró en cinco puntos, mientras que en el índice sobre tecnología y entorno de negocios no se registraron cambios. En el índice sobre el entorno macroeconómico se produjo un aumento de 13 puntos.
- ³⁹ Los únicos resultados de una comparación internacional provienen del informe del informe PREAL de 2003; los últimos resultados del Laboratorio están previstos para principios de 2007.
- ⁴⁰ Véase OVE, *Nota Técnica: Evolución del Sector Educativo*, marzo de 2006.

-
- ⁴¹ Según la OPS (OPS, ANÁLISIS DE SITUACIÓN – HONDURAS, 2004). Se han registrado mejoras modestas en cuanto a mortalidad y SIDA desde los años noventa. La mortalidad cayó de 34 a 31, si bien medida por encuestas posiblemente no comparables, mientras que en lo atinente a nuevos casos de SIDA no se ha registrado mayormente una disminución desde la expansión de la enfermedad en 1993, según datos del Ministerio de Salud.
- ⁴² Cabe señalar que Honduras ha elegido abordar el problema del SIDA, que es uno de los problemas más graves de salud, mediante asociaciones con el Fondo Mundial y el PNUD, y no con el BID; por lo tanto, en el presente informe no examinamos los resultados correspondientes a este ámbito.
- ⁴³ Véanse Bitran *et al.* (2005). Cabe señalar que se han registrado mejoras en torno a los indicadores nacionales de salud, incluida la mortalidad infantil. Sigue pendiente una explicación de la evolución de esos índices en términos de intervenciones de política.
- ⁴⁴ La evaluación no midió efectos directos explícitos en materia de salud (por ejemplo, medidas de morbilidad y mortalidad, insuficiencia ponderal del recién nacido, indicadores del desarrollo en la niñez, etc.), sino que se centró en la vacunación y en las mediciones de utilización de la medicina preventiva. La única medida representativa de los efectos que se examinó es la incidencia en los nacimientos en hospitales. Teniendo en cuenta su valor nominal, las constataciones del estudio indican que (i) la cobertura de vacunación ha aumentado, (ii) los datos sobre utilización de los servicios de salud son de signo mixto y (iii) las medidas sustitutivas de los efectos directos en materia de salud (nacimientos en hospitales) han empeorado. Es probable que estos hallazgos no sean exactos, ya que la evaluación tropezó con cuestiones insuperables de método y datos. Por ejemplo, los resultados del programa indican que el programa **perjudicó** la salud al reducir el número de nacimientos en hospitales. Este resultado negativo se debe probablemente a comparaciones inapropiadas entre los grupos testigo y los grupos que recibieron tratamiento. Del mismo modo, tampoco parecen fiables los resultados de utilización e incluso la magnitud de los resultados de la inmunización. Dado que no se disponía de datos de referencia básicos, el programa realizó la evaluación comparando las áreas del programa con áreas “comparables” ajenas al programa, y partiendo de la hipótesis de que todas las diferencias obedecían al programa. La hipótesis de que las dos comunidades eran comparables antes de la ejecución del programa a todas luces no fue válida. El grupo testigo estaba, de hecho, más expuesto a los servicios sanitarios ortodoxos, por lo que era de esperar un número más elevado de nacimientos en hospitales, diferentes tasas de utilización y diferentes tasas de vacunación.
- ⁴⁵ Por ejemplo, comparaciones hechas a lo largo del tiempo acerca de puntuaciones obtenidas en los exámenes indican que dichas puntuaciones aumentaron para las escuelas enmarcadas en el PRAF y, de igual manera, muestran que ese aumento superó los promedios nacionales. Sin embargo, las comparaciones que usaron el diseño aleatorizado (véase el Anexo) no muestran ninguna diferencia de puntuación al compararse las escuelas enmarcadas en el PRAF con escuelas ajenas a dicho programa pero comparables en otros aspectos.
- ⁴⁶ Los resultados no corresponden sino a la primera fase del programa. El Banco dejó de prestar apoyo para el sólido programa de evaluación relacionado con el PRAF, lo cual hace difícil evaluar cualquier mejora registrada desde la primera fase. OVE trató de ampliar el diseño aleatorizado en el caso de los resultados de los exámenes en el ámbito de la educación, combinando datos administrativos junto con información sobre el tratamiento impartido en el marco del programa, sin encontrar resultados.
- ⁴⁷ Véase Alvarado, F. y Alzúa, M. *Supply Side Subsidies, Educational Outcomes and Child Labor Supply in Honduras*, de próxima publicación en *OVE Working Paper Series*, 2006.
- ⁴⁸ OVE está actualmente analizando el modelo de actuación del PRIESS como parte de su examen ex post. Los resultados no estuvieron disponibles a tiempo para el presente estudio.
- ⁴⁹ Véanse ESA Consultores, *Evaluación Ex-Post del Fondo Hondureño de Inversión Social*, mimeógrafo, 2006, y OVE, *Nota Técnica: FHIS*, 2006. Véanse asimismo datos del sistema SINIMUN.
- ⁵⁰ El FHIS recogió datos sobre las características de los municipios en 2003. En estos momentos, OVE está actualizando esos datos para comparar la evolución de las capacidades de los municipios en el transcurso

del tiempo, como parte de su evaluación de los fondos de inversión social. Sin embargo, en el momento de prepararse el presente informe, estos datos todavía no se habían recogido.

- ⁵¹ Los municipios tienen registros de las obras que se efectuaron, junto con sus correspondientes vecindarios. Sin embargo, no se hallaron datos sobre la utilización de servicios por parte de los hogares, ni sobre las medidas de bienestar de los hogares en los grupos tratados y en los tomados para fines de comparación.
- ⁵² La única información disponible se refería a la cobertura de agua y alcantarillados en ambas ciudades. En un caso, los datos de la EPH indican una mejora en la cobertura (alcantarillados), mientras que en otros casos ha habido una disminución (agua). No se advierte con claridad en qué áreas de la ciudad se ejecutó el programa. Esto limita la fiabilidad de las estimaciones de cobertura e imposibilita también la identificación de comunidades comparables.
- ⁵³ Una evaluación efectuada por Ángel y Faundez (2005) acerca de la intervención del Banco en el ámbito de la administración de justicia encontró resultados similares.
- ⁵⁴ Véase OVE, *Technical Note: Fiscal Reform in Honduras*, marzo de 2006.
- ⁵⁵ El primer componente del proyecto financió muchas auditorías, que, según funcionarios del gobierno, eran necesarias en ese momento. Si bien con ellas se logró reducir la acumulación de auditorías necesarias que estaban pendientes, no se logró reforzar la capacidad del país a nivel interno para llevar a cabo auditorías ni se pudo contribuir a implantar un nuevo sistema de adquisiciones. Esos objetivos se abordaron con los otros tres componentes del proyecto. Las pruebas analizadas muestran que se aprobó la nueva legislación necesaria para un sistema de adquisiciones reformado, creándose una nueva oficina de adquisiciones. También se financiaron actividades de capacitación, formulándose asimismo recomendaciones para un nuevo sistema de adquisiciones. Además, se suministraron diagnósticos y asesorías a seis ministerios en forma experimental, con miras al logro de mecanismos de adquisiciones más eficientes. Asimismo, se elaboró un nuevo sistema de información sobre adquisiciones (Hondocompras). Sin embargo, sigue pendiente la implantación de un sistema nacional de adquisiciones revisado, con reglas y procedimientos modernos, bajo el cual se efectúen todas las adquisiciones para el gobierno (componente 4). Del material analizado tampoco queda claro si se puso en práctica un nuevo programa de capacitación institucionalizado; la única información disponible da a entender que se realizaron dos series de actividades de capacitación, pero no queda claro si ello se prolongará en el futuro (componente 3). Además, si bien los parámetros de medición de la eficiencia muestran importantes mejoras al respecto en los ministerios sectoriales tratados, su puesta en práctica integral estaba programada originalmente para fines del primer año de ejecución, lo cual se logró únicamente en forma parcial, y solamente para 2005, a pesar de que el proyecto se había aprobado en 2000.
- ⁵⁶ Datos preliminares del INE, sobre la base de una muestra objeto de una encuesta en el primer semestre de 2006 sugieren que la pobreza disminuyó un punto porcentual más, cayendo al 62%.
- ⁵⁷ Esto no se aplica a la pobreza extrema, en la que la elasticidad no ha variado. Véase OVE, *Technical Note on Poverty Dynamics in Rural Honduras: Evidence from a Specialized Panel*, junio de 2006.
- ⁵⁸ Aunque OVE no ha replicado esos resultados, sí estudiamos la focalización de dos programas del Banco, el ReRural y el FHIS, en la medida en que los datos administrativos y de encuestas nos permitieron hacerlo.
- ⁵⁹ A los efectos de la evaluación del programa de país, OVE no examinó los datos microeconómicos de Bitran (2005) a fin de verificar este aspecto.
- ⁶⁰ Con respecto a las operaciones en apoyo de la gobernanza, no es posible evaluar su incidencia, ya que los beneficios no son recibidos por grupos claramente identificables. Los préstamos en apoyo de reformas de política, que por su naturaleza constituyen un apoyo presupuestario generalizado, tienen una incidencia igual al gasto público global y, por lo tanto, no son pertinentes en este contexto.
- ⁶¹ La evaluación de ReRural por el Banco también incluyó otras categorías de productores, pero la única categoría para la que se pudo estimar la distribución de los ingresos sobre la base del informe que se elaboró fue la de productores de leche.

-
- ⁶² Hay pruebas de que la nutrición y la salud inciden en la productividad del mercado de trabajo a corto plazo, y en algunos casos la capacitación laboral también puede tener repercusiones inmediatas (aunque muy pequeñas) en la productividad y el empleo. Véanse Barrera, 1990; Behrman, 1995; Behrman y Wolfe, 1987; Haughton y Haughton, 1997; Kassouf y Senauer, 1996; Senauer y García, 1991; Thomas y Strauss, 1992, para el caso de la nutrición. Carneiro y Heckman, 2003, presentan un análisis bibliográfico respecto de la capacitación.
- ⁶³ Véase OVE, *Technical Note on Budgetary Reform and Poverty Reduction in Honduras*, junio de 2006.