



Evaluación Corporativa

Evaluación del uso del Fondo de Donaciones del BID para la reconstrucción y el desarrollo de Haití: 2011-2020

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo, 2022

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

**RE-558-1
Julio 2022**

Evaluación Corporativa
Evaluación del
uso del Fondo
de Donaciones
del BID para la
reconstrucción y el
desarrollo de Haití:
2011-2020

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Prefacio	vi
Reconocimientos	viii
Siglas y Abreviaturas	viii
Resumen Ejecutivo	x
Antecedentes y contexto.....	01
A. La fragilidad prolongada de Haití y el uso de los recursos del Fondo de Donaciones.....	01
B. Objetivo de la evaluación, alcance, cartera y preguntas de evaluación	05
Marco conceptual	08
A. Objetivos estratégicos generales que el BID se propuso alcanzar	09
B. Un marco de fragilidad para un país frágil.....	10
Utilización del Fondo de Donaciones para la reconstrucción y el desarrollo de Haití	16
A. Los compromisos del BID-9 y la capacidad de absorción de Haití.....	17
B. Asignación fija de recursos e incentivos para la implementación del programa	21
Evaluación del enfoque estratégico del BID para trabajar en Haití	26
A. Relevancia de los objetivos estratégicos generales que el BID se propuso alcanzar	27
B. Programa del GRF implementado	29
Resultados	52
A. Relevancia de la cartera del GRF	53
B. Efectividad y sostenibilidad de la cartera GRF.....	61
Conclusiones y recomendaciones	80
Anexo I	Documento de enfoque (en inglés)
Anexo II	Cuadros, gráficos y recuadros (en inglés)
Anexo III	Metodología (en inglés)
Anexo IV	Nota sobre fragilidad (en inglés)
Anexo V	Notas sectoriales: transporte, agricultura, energía y educación (en inglés)

[Respuesta de la Administración del BID y BID Invest](#)

Prefacio

Este informe presenta los resultados de la evaluación realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión sobre el uso del Fondo de Donaciones del BID para apoyar la reconstrucción y el desarrollo de Haití, en respuesta a la solicitud del Directorio Ejecutivo del BID. Tras el devastador terremoto que azotó a Haití en enero de 2010, la comunidad internacional se unió en el compromiso de recursos financieros masivos para apoyar la reconstrucción y el desarrollo del país. Entre los donantes, el BID se destacó por su compromiso de otorgar a Haití 2.000 millones de dólares en financiamiento no reembolsable, distribuido en cuotas de 200 millones de dólares al año, inicialmente por 10 años, a partir de enero de 2011. El BID canalizó este financiamiento a través de su Fondo de Donaciones (*IDB Grant Facility*, el GRF, por sus siglas en inglés), establecido en 2007¹ como mecanismo financiero en el contexto de los esfuerzos de alivio de la deuda del BID, y en el marco de la Iniciativa Reforzada para los Países Pobres Muy Endeudados (E-HIPC, por sus siglas en inglés) y de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM). Como tal, el GRF es una cuenta, una ventana de financiamiento no reembolsable para los proyectos financiados por el BID, que no tiene administración o gobernanza propios. Tras una enmienda en 2016 de las normas de transferencia de recursos al GRF para financiar el programa del BID en Haití, los recursos del GRF están ahora a disposición de Haití hasta que el monto de 2.000 millones de dólares se haya comprometido en su totalidad.

¹ El GRF se creó para "conceder subvenciones para hacer frente a circunstancias especiales que surjan en países específicos o con respecto a proyectos específicos bajo los términos y condiciones que determine el Directorio Ejecutivo". Documento [AB-2565](#), mayo de 2007.

Reconocimientos

Este documento fue elaborado por Ana María Linares (líder de equipo), Federico Fraga, Michelle Infanzón, Lucero Vargas, María Camila Villarraga, Andreia Barcellos, y los consultores externos Juana de Catheu, Donata Garrasi, Sabine Engelhard, Ángela González, Juan José Pompilio Sartori y Gabriel Presciuttini, bajo la dirección de Ivory Yong-Prötzel, directora de OVE, y Monika Huppi, asesora principal.

Siglas y Abreviaturas

ADB	Banco Asiático de Desarrollo
AfDB	Banco Africano de Desarrollo
AUG	Oficina del Auditor Ejecutivo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID-9	Novena Ampliación de Capital del BID
BMD	Banca Multilateral de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CDC	Desafíos de Desarrollo de País
CDH	Departamento de Países Haití
CID	Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana
CII	Corporación Interamericana de Inversiones (ahora BID Invest)
CO	Capital Ordinario
COF	Oficina de País
CT	Cooperación técnica
DSF	Marco de Sostenibilidad de la Deuda
DINEPA	Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento)
EDH	Electricité d'Haïti (Electricidad de Haití)
E-HIPC	Iniciativa Mejorada para los Países Pobres Altamente Endeudados
EBP	Estrategia del Banco con el País
ESG	Salvaguardias Ambientales y Sociales
FAES	Fonds d'Assistance Économique et Sociale (Fondo de Asistencia Económica y Social)

FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FSI	Índice de Estados Frágiles
GRF	Fondo de Donaciones
HIPC	Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados
HRF	Fondo para la Reconstrucción de Haití
IADM	Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral
IED	Inversión Extranjera Directa
INL	Préstamo de Inversión
MARNDR	Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural (Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MENFP	Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle (Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional)
MTPTC	Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications (Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones)
SGS	Financiamiento sin garantía soberana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OII	Oficina de Integridad Institucional
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OREPA	L'office Régionale de L'eau Potable et de L'assainissement (Oficina Regional de Agua Potable y Saneamiento)
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PACI	Plataforma de Análisis de la Capacidad Institucional
PBA	Sistema de Asignación basada en el Desempeño
PBL	Préstamo Basado en Políticas
PBP	Préstamo programático basado en políticas
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PIB	Producto Interno Bruto
PIC	Parc Industriel de Caracol (Parque Industrial de Caracol)
PSD	Desarrollo del Sector Privado
PTTA	Projet de Transfert de Technologie aux Agriculteurs (Programa de transferencia de tecnología a los pequeños agricultores)
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RN	Route Nationale (Carretera Nacional)
RND	Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgo por Desastres
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional
TVET	Educación y Formación Técnica Profesional
UCE	Unidad Central de Ejecución
UTE	Unité Technique d'Exécution (Unidad Técnica de Ejecución)
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WSA	Agua y saneamiento

Resumen Ejecutivo

Haití es considerado como uno de los estados más frágiles del mundo. Según el Índice de Estados Frágiles (IEF, por sus siglas en inglés), el país se encuentra entre los 15 estados más frágiles del mundo. La debilidad de las instituciones públicas y de la gobernanza, las protestas y los disturbios masivos, la inestabilidad política y la percepción de corrupción son factores que contribuyen a la fragilidad de Haití, agravada por su elevada exposición al cambio climático y a las catástrofes naturales recurrentes y por su escasa capacidad de respuesta. El país se ve acosado por la pobreza y la inseguridad alimentaria generalizadas, y aunque se han conseguido algunos avances en la prestación de servicios básicos, éstos no han sido suficientes para repercutir positivamente en la mayoría de la población.

El periodo bajo evaluación estuvo marcado por los efectos devastadores del terremoto de 2010, seguido por una epidemia de cólera, y el camino hacia la recuperación se vio obstaculizado por el huracán Sandy en 2012 y el huracán Matthew en 2016. El terremoto que asoló al país en enero de 2010 fue la catástrofe natural más destructiva jamás experimentada por un país al medirla en términos de número de muertos en relación con la población total. En octubre de ese mismo año estalló una epidemia de cólera que cobró las vidas de casi 10.000 personas. Agravando la crisis humanitaria, el huracán Sandy afectó el oeste de Haití, destruyendo infraestructuras y dejando a más de 200.000 personas sin hogar. El huracán Matthew azotó al país en 2016, dejando aproximadamente 1,4 millones de personas en necesidad de asistencia, un 100% de pérdidas de las cosechas y del ganado en algunas zonas, y un daño monetario total estimado en alrededor de 2.900 millones de dólares (equivalente al 33% del PIB de 2015).

El escenario político, deteriorado por la inestabilidad de varios años, ha empeorado en los últimos tiempos. Tras el intento de eliminar los subsidios a los precios del combustible en 2018, la administración del presidente Moïse estuvo marcada por protestas antigubernamentales y violentos disturbios. La situación desembocó en un periodo de bloqueo del país conocido como *peyi- lòk* ("país bloqueado") que se prolongó hasta la llegada de la pandemia de COVID en 2020. La falta de elecciones presidenciales y parlamentarias en octubre de 2019 hizo que el mandato de la legislatura expirara en enero de 2020 sin que hubiera un parlamento que lo sucediera, lo que llevó a un bloqueo político y a que el presidente gobernara por decreto. Más recientemente, el asesinato del presidente Moïse en julio de

2021 dejó un vacío que ha sido explotado por grupos armados y bandas criminales, especialmente en Puerto Príncipe. Un gobierno de transición ha sido organizado hasta que haya elecciones generales. Las elecciones, originalmente programadas para finales de 2021, han sido postergadas indefinidamente.

Tras el terremoto de Haití, la Asamblea de Gobernadores del BID aprobó un paquete de financiamiento a largo plazo sin precedentes de apoyo al país, sobre la base de los esfuerzos previos en materia de alivio de la deuda. La decisión se adoptó en el marco del Noveno Aumento General de Recursos del Banco y supuso la transferencia de 200 millones de dólares anuales de los ingresos del Capital Ordinario al GRF destinados a Haití hasta 2020, sujetos a la aprobación anual de los Gobernadores del Banco. El propósito de utilizar los recursos del GRF se definió ampliamente en términos de proporcionar "apoyo continuo para la reconstrucción y el desarrollo de Haití". Se esperaba que las Estrategias de País (EBPs) con Haití definieran los objetivos estratégicos del programa del BID que sería financiado con recursos del GRF. Si bien la primera parte del periodo bajo evaluación (2011-2015) se caracterizó por altos niveles de ayuda externa y un foco en la reconstrucción, el objetivo explícito del Banco de "reconstruir mejor" correctamente enfatizó la necesidad de trabajar en el desarrollo a largo plazo del país desde el inicio. En la segunda mitad del periodo bajo evaluación, en la medida en que la ayuda externa fue disminuyendo y el malestar social iba creciendo, el Banco mantuvo una presencia fuerte con el apoyo continuo a las mismas líneas de trabajo de la primera parte del periodo. Así, tres grandes objetivos estratégicos surgen de las EBP para los 10 años bajo evaluación: (i) aumentar la productividad y el desarrollo del sector privado; (ii) aumentar el acceso y la calidad de los servicios básicos; y (iii) aumentar la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y prestar servicios básicos.

Esta evaluación busca informar al Directorio Ejecutivo y a la administración del BID sobre lo que se ha logrado con diez años de financiamiento del GRF en Haití y si éste fue un mecanismo eficaz para apoyar la reconstrucción y el desarrollo del país. La evaluación abarca diez años de actividad del BID en Haití utilizando recursos del GRF, desde enero de 2011 (el inicio del compromiso formal del BID de transferir 200 millones de dólares por año al GRF destinados a Haití) hasta el 31 de diciembre de 2020. A efectos de enmarcar la presente evaluación, OVE reconstruyó la teoría de cambio subyacente al programa implementado por el BID entre 2011-2020. Dada la condición de Haití de estado frágil, OVE adoptó, además, un enfoque de fragilidad para guiar la evaluación. Para ello, y en ausencia de un enfoque formal del Grupo BID para trabajar en estados y contextos frágiles, OVE extrajo de la literatura en la materia y de la experiencia de otros Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs) un conjunto de principios generalmente aceptados para trabajar en estados frágiles que sirvieron para guiar la presente evaluación.

OVE no encontró evidencia de que la capacidad de absorción hubiera sido considerada en la decisión del Banco de comprometer 2 billones de dólares para Haití, lo que hubiera sido importante dada la fragilidad del país. La revisión documental realizada por OVE y las entrevistas con el personal del BID y los principales donantes indican que el tamaño y las condiciones del paquete financiero de 2.000 millones de dólares del BID no se definieron sobre la base de un análisis de la capacidad de absorción de Haití, ni formaron parte de un enfoque coordinado con los donantes, sino que fue más bien una declaración del compromiso a largo plazo del BID de apoyar a Haití para "reconstruir mejor" después del terremoto. A nivel operativo, el Banco tampoco analizó sistemáticamente la capacidad de absorción del país. En el único caso en el que OVE encontró evidencia de que se hubiera realizado este tipo de análisis, el BID sobreestimó la capacidad de absorción operativa de Haití y subestimó el impacto de los factores de fragilidad presentes en el país. Durante la segunda mitad del período de evaluación (2016-2020), el Banco flexibilizó el requisito de transferir 200 millones de dólares anuales al GRF para financiar el programa del BID en Haití, pero esto no fue suficiente para asegurar que la magnitud del programa fuera consistente con la capacidad de absorción operativa del país. Las sanciones impuestas por el BID por razón de prácticas prohibidas y los hallazgos de la Oficina del Auditor General sugieren que la sobreabundancia de recursos, unida a la presión por desembolsar en un contexto de gran debilidad institucional, tuvieron consecuencias negativas.

La asignación fija por parte del BID de 2.000 millones de dólares a ser entregados a Haití en cuotas de 200 millones de dólares a lo largo de 10 años generó una gran presión para aprobar y desembolsar estos recursos. Dado que los compromisos globales y anuales se establecieron sin tener en cuenta la limitada capacidad de absorción del país, el Banco acabó destinando una cantidad anual fija de recursos del GRF que superaba la capacidad del país para darles buen uso. Además, al asignar los recursos de esta manera, el BID cerró la posibilidad de introducir ajustes hasta que la Asamblea de Gobernadores aprobó su modificación en 2016. La asignación fija de fondos dejó poco espacio para que se incorporaran medidas de desempeño orientadas a asegurar la ejecución eficaz y eficiente del programa del Banco, ya que dichas medidas habrían actuado como obstáculos para nuevas aprobaciones y desembolsos. De hecho, OVE no encontró evidencia de que a nivel estratégico se hayan considerado medidas de desempeño durante el período de evaluación. A nivel operativo, la falta de medidas de desempeño es evidente en la aprobación de nuevas operaciones en rápida secuencia, independientemente de lo avanzadas que estuvieran las operaciones existentes (transporte, educación), afectando la capacidad de las agencias ejecutoras para implementar los proyectos manteniendo altos niveles de integridad.

En cuanto al enfoque estratégico, OVE constató que, si bien el Banco definió objetivos estratégicos generales pertinentes, el programa no estaba adaptado a la fragilidad del país, a pesar del creciente cuerpo de evidencia generado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros BMDs sobre la importancia de definir un enfoque sensible a la fragilidad para trabajar en estados y contextos frágiles. Los tres objetivos estratégicos generales del BID fueron relevantes en el sentido de que buscaban abordar algunos de los retos de desarrollo más urgentes del país identificados en los diagnósticos de país. Sin embargo, aunque algunos de los diagnósticos elaborados por el BID identificaron factores relacionados a la fragilidad de Haití, se quedaron cortos a la hora de analizar su posible impacto en el programa del Banco, y las EBPd dieron poca orientación sobre cómo perseguir los objetivos generales estratégicos en un contexto de fragilidad. Esto es particularmente evidente en la forma en que el Banco evaluó y gestionó los riesgos a nivel de programa. Los riesgos asociados a la inestabilidad política, la situación de inseguridad, la falta de legitimidad de las instituciones gubernamentales, la concentración del poder económico y político y la influencia de importantes intereses creados en algunos sectores clave de la economía se identificaron, pero se consideraron "fuera de la esfera de acción del Banco". En consecuencia, a pesar de la creciente evidencia internacional sobre la necesidad de trabajar en los estados frágiles con un enfoque sensible a la fragilidad, el Banco no incorporó medidas para gestionar estos riesgos en su planificación ni en sus operaciones, con lo cual no estaba preparado para cuando dichos riesgos se materializaron. El Banco indicó su intención de monitorear los riesgos que consideraba fuera de su ámbito, pero OVE no encontró evidencia de que tal monitoreo haya sido llevado a cabo ni de que el programa financiado por el GRF hubiera sido ajustado en consecuencia.

OVE analizó el programa financiado con recursos del GRF implementado entre 2011-2020 con el fin de evaluar la manera en que el enfoque del Banco a nivel de cartera funcionó en la práctica. Las aprobaciones financiadas con recursos del GRF entre 2011-2020 triplicaron los montos anuales promedio aprobados en el período anterior al terremoto (2007-2009). El número de operaciones con y sin financiamiento del GRF aprobadas durante el período de evaluación (46 con recursos del GRF; sin recursos del GRF: 90 Cooperaciones Técnicas; 52 CII/BID Invest, BID Lab y BID SGS) se sumó a una cartera que ya era amplia, con 26 operaciones heredadas que enfrentaban persistentes problemas de implementación. Frente a la presión por aprobar, los tiempos de preparación fueron relativamente cortos para el contexto, especialmente durante la primera mitad del período de evaluación. Esto llevó a que el 75% de las operaciones financiadas con recursos del GRF requirieran extensiones que oscilaron entre 3 y 81 meses, con un promedio de 20 meses. Los costos de preparación y ejecución aumentaron ligeramente a lo largo del periodo. Los

problemas de implementación más frecuentemente mencionados por los equipos de proyecto estuvieron asociados a factores de la fragilidad de Haití que el Banco no estaba preparado para atender. Además, las deficiencias en el análisis de los riesgos contextuales en el diseño de los proyectos, unidos a tiempos de preparación relativamente cortos resultaron en importantes sobrecostos en educación, energía y transporte. El Banco buscó mejorar la implementación de las operaciones a través de diferentes arreglos de ejecución con un éxito limitado. Con frecuencia, el BID subestimó los intereses presentes en los arreglos de ejecución, corriendo el riesgo de crear oportunidades de corrupción y prácticas prohibidas. Por su parte, la supervisión de la cartera en ejecución no estuvo adaptada al contexto frágil de Haití durante la mayor parte del período bajo evaluación. Por último, las medidas de gestión de cartera para mejorar la implementación del programa GRF fueron escasas, a pesar de las señales de alerta y el pobre desempeño de los proyectos. Durante la primera mitad del período bajo evaluación no hubo una estrategia clara de gestión de cartera, a pesar de los crecientes saldos por desembolsar, los largos plazos de ejecución, las denuncias de corrupción y la falta de cumplimiento con las salvaguardias ambientales y sociales. En la segunda mitad del período de evaluación la gestión de la cartera se limitó a acciones relacionadas con nuevas aprobaciones (buscar que los nuevos proyectos estuvieran listos para ser implementados una vez fueran aprobados y concentrar las nuevas aprobaciones en menos operaciones, pero de mayor envergadura) hasta 2019, cuando el Banco empezó a aplicar algunas medidas para la cancelación y la extensión de proyectos.

El BID hizo un amplio uso de los préstamos basados en políticas (PBL, por sus siglas en inglés) en la primera parte del período de evaluación. El uso de PBLs ayudó a aumentar el nivel de desembolsos de los recursos del GRF en los años en los que una nueva serie programática de préstamos basados en políticas (PBP, por sus siglas en inglés) fue lanzada, que no se tradujeron en reformas sectoriales significativas. Entre 2011-2015 se lanzaron cuatro series de PBPs, de las cuales tres se truncaron y solo una se completó. Cada serie PBP fue originalmente concebida para contar con tres operaciones de PBL, en los siguientes sectores: energía, agricultura, transporte y agua y saneamiento. Se desembolsó un total de 153 millones de dólares a través de los PBLs, que representaron el 8,6% del financiamiento total del GRF aprobado durante el período de evaluación. En conjunto, las series PBP contenían un alto número de condiciones de política -148-. La mayoría de las condiciones que podían generar un cambio duradero tenían la forma de leyes, incluidas en un momento en el que las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo eran tensas o en el que el Parlamento estaba suspendido. De los 12 PBLs previstos inicialmente, se aprobaron ocho. Sólo la serie PBP de energía se completó; las demás se truncaron tras la primera operación (agua y saneamiento,) o la segunda (transporte,

agricultura). Dada la estructura de las condiciones de política que ponía las condiciones de mayor profundidad en la segunda y tercera operación de la serie, el hecho de que 3 de las 4 series de PBP se truncaron antes de completarse la serie significó que las reformas previstas no se lograron. En el caso de energía, aunque la serie se completó, el resultado fue similar en materia de reforma del sector, ya que la segunda y tercera operación de PBL de la serie fueron aprobadas con condiciones de política en las que se redujo su nivel de ambición. La evaluación de OVE encontró que cada PBL aprobado se justificó sobre la base de una evaluación técnica del problema, pero en su diseño no se tuvieron en cuenta factores clave de fragilidad que tuvieron un impacto directo en sus resultados. Por ejemplo, no se analizó la economía política de las reformas sectoriales, lo que habría sido importante para calibrar la solidez del compromiso político y la capacidad del gobierno para mantener un programa tan ambicioso a mediano plazo.

El Banco también adoptó reglas especiales para las adquisiciones en Haití, que si bien ayudaron a acelerar los desembolsos, no fueron adecuadas para el contexto fiduciario del país. El Banco emitió Disposiciones Especiales de Adquisiciones que se utilizaron entre 2010 y diciembre de 2016. Prácticas tales como el uso de la contratación directa y el aumento de los umbrales financieros para la aplicación de métodos de adquisición simplificados (comparación de precios), pueden haber sido necesarios inicialmente para hacer frente a la emergencia. A más largo plazo, los procedimientos simplificados, que le otorgaban demasiada responsabilidad a los líderes de equipo y a los especialistas en adquisiciones que tenían una alta carga de trabajo en un momento en que la presión por desembolsar era fuerte, limitaron el rigor en la toma de decisiones y en el control y la supervisión de procesos de adquisiciones importantes, creando oportunidades para prácticas prohibidas.

OVE encontró que la intención del Banco de enfocarse en infraestructura se vio claramente reflejada en la cartera implementada. Sin embargo, en la prisa por mostrar resultados, algunos proyectos de infraestructura se implementaron en la primera mitad del período de evaluación de manera que dieron lugar a denuncias de prácticas corruptas en varios sectores, y a impactos adversos en las comunidades circundantes (Parque Industrial Caracol - PIC), agravando la fragilidad de Haití. El énfasis en el fortalecimiento institucional estuvo subordinado a las prioridades sectoriales. Los esfuerzos del BID por construir capacidades en el gobierno abordaron necesidades de fortalecimiento institucional desde una perspectiva principalmente técnica, con insuficiente reconocimiento de los intereses y las fuerzas políticas en juego y de los puntos de entrada que podrían hacer posible el cambio. El enfoque geográfico destinado a llevar las intervenciones de desarrollo a regiones fuera de la capital fue una característica

fuerte del programa del BID durante el período de evaluación. En algunos casos, sin embargo, el Banco avanzó antes de asegurar la infraestructura clave necesaria para el éxito del proyecto, como en el caso del PIC. El intento del Banco de fortalecer los sistemas nacionales por medio de componentes dentro de las operaciones financiadas con recursos del GRF tuvo un éxito limitado.

El Banco buscó reforzar sus propias capacidades para apoyar mejor a Haití creando temporalmente el Departamento de Países Haití (CDH, por sus siglas en inglés) y reforzando su presencia en el país. Con el CDH, el Banco pudo acelerar los desembolsos, enviando un importante mensaje al gobierno sobre la seriedad de su compromiso, aunque supuso un aumento en los gastos administrativos y operativos para el BID. En 2016 se eliminó el CDH y Haití volvió al Departamento de Países para Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana (CID). El Banco ha mantenido una fuerte presencia en el país durante todo el período. La Oficina de País (COF) en Haití es una de las más grandes, habiendo tenido más de 100 personas en un momento dado. Sin embargo, el personal entrevistado por OVE indicó que la actual estructura de beneficios no ofrece suficientes incentivos para atraer y retener al tipo de personal que se requiere para trabajar en un contexto frágil como Haití.

En cuanto a la coordinación con otros donantes, el BID fue el segundo mayor donante en Haití en términos de desembolsos durante el período 2011-2020 después de Estados Unidos, y el mayor donante multilateral durante el período de evaluación. El Banco mantuvo una coordinación activa con otros donantes tras el terremoto de 2010. Posterior a ello, si bien a nivel estratégico se mantuvieron varios foros de coordinación, no hubo suficiente coordinación en asuntos claves tales como el análisis y la toma de decisiones sobre la cantidad de ayuda que Haití podría absorber de forma productiva, la voluntad política y las relaciones de poder dentro del Gobierno, el riesgo de shocks (demasiada ayuda, demasiado rápido y luego una reducción significativa), y el riesgo de captura de la ayuda. A nivel sectorial se encontraron ejemplos de coordinación en varios sectores incluidos educación y energía. Por último, el BID movilizó importantes recursos durante el período (311 millones de dólares), la mayor parte de estos procedentes del Fondo de Reconstrucción de Haití, seguido del Fondo Fiduciario del Programa Global de Agricultura y Seguridad Alimentaria.

A nivel operacional, OVE encontró que el diseño de los proyectos normalmente no incluía factores relacionados con fragilidad. En particular, los factores relacionados con la inseguridad, la inestabilidad política y el malestar social rara vez se identificaban y abordaban en el diseño de los proyectos. Esto tuvo implicaciones importantes para la implementación del programa, ya que los proyectos no pudieron "ponerse al día" para manejar estos problemas durante la ejecución. Aunque el apoyo a la mejora de políticas, instituciones y sistemas era

un objetivo explícito en la mayoría de las intervenciones financiadas con recursos del GRF, en su diseño no se tuvieron en cuenta aspectos críticos de lo que hace a las instituciones eficaces y responsables y, por extensión, lo que hace al Estado legítimo a los ojos de la población.

En cuanto a efectividad, en general los resultados del programa del BID financiado con recursos del GRF entre 2011-2020 son modestos. Los resultados bajo el primer objetivo estratégico general de aumentar la productividad y el desarrollo del sector privado incluyeron:

- **En transporte**, la rehabilitación de la red primaria de carreteras (rutas nacionales) permitió reducir los costos de transporte y ahorrar tiempos de viaje, pero solo se completó un tercio de las carreteras que debían rehabilitarse. El costo de dicha rehabilitación fue aproximadamente tres veces superior al inicialmente estimado. La rehabilitación de emergencia con posterioridad al huracán Sandy y al huracán Matthew reestableció la conectividad en las áreas intervenidas. Las actividades de mantenimiento de carreteras incluidas en los proyectos no habían sido ejecutadas para finales de 2020. La falta de un monitoreo adecuado de la seguridad vial impidió la evaluación de los resultados de estas intervenciones. Por último, la reforma portuaria, apoyada por la serie PBP, no se llevó a cabo ya que la serie se truncó antes de completarse.
- **En energía**, se completó la rehabilitación de la central hidroeléctrica de Péligre y se logró el objetivo principal de restablecer la capacidad de generación de electricidad y reducir las pérdidas de transmisión, aunque con costos significativamente superiores a los previstos inicialmente y con considerables retrasos. Persisten, sin embargo, los problemas de ineficacia y la falta de transparencia en la medida en que la serie PBP no logró la reforma del sector esperada.
- **En agricultura**, si bien los paquetes de agroforestería resultaron en un incremento significativo del valor de la producción y en la generación de ingresos, otros paquetes tecnológicos enfocados principalmente en cultivos anuales no generaron mejoras significativas. El apoyo del Banco en temas de tenencia de la tierra tuvo resultados limitados en cuanto a titulación y gestión, pero generó lecciones importantes.
- Las operaciones que financiaron el **Parque Industrial Caracol** (PIC) han contribuido a la creación de empleos y al desarrollo del sector privado en el noreste del país, pero a un alto costo económico, social y medioambiental. La labor del Banco en materia de **comercio, mercados financieros y pequeñas y medianas empresas** ha logrado resultados modestos en la promoción de la inversión extranjera directa y en la reducción de las barreras de acceso a financiamiento.

Bajo el segundo objetivo estratégico general de aumentar el acceso y la prestación de servicios básicos de calidad los resultados incluyeron:

- La contribución del BID para mejorar el acceso a los servicios de **agua y saneamiento** en la zona metropolitana de Puerto Príncipe y en las ciudades intermedias es mixta, en el caso de agua, y pobre en el caso de saneamiento.
- **En educación**, los resultados de las intervenciones del Banco para aumentar el acceso y mejorar la calidad de la educación fueron limitados, mientras que el programa de exención de matrícula promovió un aumento en la inscripción de estudiantes, una menor tasa de repetición y una disminución de la proporción de estudiantes con extraedad. El número de escuelas construidas o rehabilitadas llegó a 85 (64% del objetivo inicial), con un costo casi del doble del presupuestado inicialmente. El BID previó complementar las obras de infraestructura con inversiones paralelas en formación de profesores, equipamiento y exenciones/subsidios de matrícula, pero las entrevistas indicaron que este tipo de intervenciones se llevaron a cabo de forma ad hoc y fragmentada.

Bajo el tercer objetivo estratégico general de aumentar la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y prestar servicios básicos los resultados incluyeron:

- Aunque el Banco desplegó importantes recursos para fortalecer la capacidad institucional del Gobierno de Haití, su contribución al objetivo estratégico es casi nula. Los resultados de la revisión de escritorio, complementados por entrevistas, no permitieron identificar mejoras significativas y duraderas en las capacidades de las agencias gubernamentales apoyadas por el BID. Se completaron ciertas actividades, tales como la redacción de un proyecto de ley, la revisión de la estructura organizativa de un ministerio o el fortalecimiento de las capacidades de adquisición de una institución, pero estas actividades no fueron suficientes para alcanzar la transformación institucional que se esperaba en ninguno de los sectores prioritarios de trabajo del BID.

Por último, la sostenibilidad de los resultados obtenidos enfrenta importantes retos. **En transporte**, la falta de mantenimiento de las carreteras pone en peligro los resultados en materia de rehabilitación. **En energía**, el funcionamiento adecuado y el mantenimiento de las inversiones en la planta de Péligre se ven limitadas por la falta de reforma sectorial para hacer frente a un marco institucional débil que históricamente ha caracterizado al sector, la falta de claridad sobre los derechos de monopolio de la Empresa de Electricidad de Haití (EDH, por sus siglas en inglés) y la falta de una agencia reguladora que supervise las prácticas de EDH. **En agricultura**, aunque las transferencias de tecnología a los agricultores contribuyeron a

aumentar la capacidad de los proveedores de insumos, en ausencia de un aumento correspondiente en la demanda, los efectos sobre la oferta pueden no ser duraderos. Además, la sostenibilidad de la regularización de la tenencia de la tierra y del fortalecimiento de los servicios de administración de tierras se vio afectada cuando la serie PBP se truncó. Por su parte, la sostenibilidad del **PIC** depende en gran medida del apoyo continuo del BID y de la presencia de su ocupante más importante. **En agua y saneamiento**, instituciones clave como la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DINEPA, por sus siglas en francés), las Oficinas Regionales de Agua Potable y Saneamiento y los operadores de servicios calificados dependen casi por completo de la ayuda internacional, en la medida en que los ingresos de los operadores son insuficientes para cubrir los costos de operación y mantenimiento. **En educación**, la capacidad de regulación y gestión limitada del Ministerio y la escasa inversión pública ponen en duda la sostenibilidad de los resultados del sector.

En general, esta evaluación considera que los modestos resultados obtenidos por el BID con el programa financiado con recursos del GRF están vinculados a la falta de un enfoque estratégico y operativo estructurado, que tuviera en cuenta la fragilidad del país e incorporara las lecciones aprendidas de la respuesta temprana y de la experiencia de otros donantes en contextos frágiles. Comenzó como un esfuerzo masivo para apoyar a un país que había quedado de rodillas por los estragos de los desastres naturales recurrentes y la mala gobernanza histórica, reconociendo que trabajar como siempre no era una opción. Pero ante los múltiples desafíos, no se asimilaron las lecciones con suficiente rapidez, no se revisaron los supuestos excesivamente optimistas a pesar del deterioro del contexto, y se ignoraron o no se gestionaron de forma proactiva los riesgos presentes en el contexto. El BID modificó algunas de sus políticas y procedimientos, especialmente en materia de adquisiciones, para responder a los retos de Haití, aumentar la flexibilidad del Banco y facilitar el flujo de desembolsos. Sin embargo, en ausencia de un enfoque de gestión de riesgos y un modelo de supervisión adaptados al contexto haitiano, estas medidas pueden haber enviado señales equivocadas a las contrapartes del BID, socavando la misma dinámica de reforma que el BID quería apoyar. Además, el BID hizo poco uso del conocimiento, experiencias y buenas prácticas de otros socios de desarrollo y de BMDs que trabajan en estados frágiles. Como resultado, pasaron diez años mientras el Banco seguía probando diferentes medidas provisionales como reacción a los acontecimientos que se desarrollaban rápidamente en el país, sin avanzar en la identificación de puntos de entrada para generar un cambio.

Los resultados de esta evaluación muestran que la fragilidad plantea retos para el desarrollo en Haití que requieren ser abordados de manera intencional. Esto requiere un enfoque diferenciado y sensible a la fragilidad, centrado en la entrega de proyectos de alta

calidad y resultados de desarrollo, en lugar de un enfoque centrado en el monto de financiamiento entregado. En consecuencia, OVE recomienda al BID:

Recomendación 1: Asegurar que la asignación global de recursos para Haití esté condicionada a la capacidad de absorción y al desempeño del país, aplicando de manera consistente el Marco de Sostenibilidad de la Deuda y el Sistema de Asignaciones Basado en Desempeño (DSF/PBA, por sus siglas en inglés) y condicionando nuevas aprobaciones en cada sector al cumplimiento de hitos claros de desempeño en la ejecución de los proyectos en curso.

Recomendación 2: Adoptar un enfoque de gestión sensible a la fragilidad y dinámico en la planificación estratégica y en todos los pasos del ciclo de proyectos para asegurar que el Banco identifica y maneja los riesgos en forma adecuada y que aprende de la experiencia en tiempo real. Para este fin: (i) hacer obligatorios los análisis de riesgos de fragilidad que incorporen el concepto de la Oficina de Integridad Institucional (OII) y el monitoreo continuo de los factores de fragilidad para el diseño y la supervisión de las EBP y de todas las operaciones en Haití, y (ii) desarrollar y aplicar guías para apoyar dichos análisis y su monitoreo, basándose en la experiencia internacional disponible y las buenas prácticas, incluidas las de otros BMDs.

Recomendación 3: Reforzar el enfoque en el fortalecimiento de las capacidades del estado mediante el desarrollo y la aplicación de un marco conceptual para las intervenciones de fortalecimiento institucional que defina una teoría de cambio con objetivos bien definidos y realistas, con supuestos explícitos, y con una explicación clara de los diferentes puntos de entrada y de los posibles tipos de intervenciones.

Recomendación 4: Fortalecer la gestión de la cartera asegurando que la supervisión (fiduciaria y no fiduciaria) de las operaciones se lleve a cabo a partir de un análisis de riesgo y de desempeño del portafolio adelantado por la COF, haciendo obligatorias las revisiones de cartera con las agencias de gobierno relevantes al menos dos veces al año y condicionando las extensiones de los proyectos al cumplimiento de hitos de desempeño claramente establecidos.

Recomendación 5: Identificar oportunidades para utilizar arreglos de ejecución de los proyectos que incorporen a socios diferentes a las agencias gubernamentales, aprendiendo de la experiencia de proyectos implementados por organizaciones no gubernamentales y por agencias de Naciones Unidas en Haití y en otros países y contextos frágiles.

Recomendación 6: Incorporar en las políticas de recursos humanos del Banco medidas específicas para asegurar los beneficios e incentivos apropiados para atraer y retener el conjunto de habilidades y experiencia que se requiere en contextos frágiles como el de Haití.



01

Antecedentes
y contexto

A. La fragilidad prolongada de Haití y el uso de los recursos del Fondo de Donaciones

- 1.1 Haití es considerado uno de los estados más frágiles del mundo. Según el Índice de Estados Frágiles (IEF, por sus siglas en inglés), el país se encuentra entre los 15 estados más frágiles del mundo¹. Según los últimos datos disponibles, se estima que la mitad de la población vivía por debajo de los 3,20 dólares al día y el 23,8% por debajo de 1,90 dólares al día para 2012. La pobreza afecta de forma desproporcionada a los hogares rurales, ya que más del 80% de la población en pobreza extrema reside en el campo. Haití también se encuentra entre los países más desiguales del mundo, ya que el 1% de la población obtiene alrededor del 20% de la renta nacional, mientras que casi la mitad de la renta nacional va para el 10% de la población. Esto está relacionado con la concentración de recursos en un pequeño pero poderoso grupo de élites que dominan las industrias clave y las licencias exclusivas de importación². Cerca de un tercio de los haitianos (3,7 millones) enfrentaron inseguridad alimentaria grave o aguda y necesitaron ayuda alimentaria urgente en el último trimestre de 2019, de los cuales 2,8 millones viven en zonas rurales. Casi 1 de cada 4 niños menores de 5 años tiene retraso en el crecimiento y cerca de la mitad son anémicos; solo una cuarta parte de los niños de entre 6 y 23 meses cumplen con los requisitos mínimos de diversidad alimentaria. Además, la violencia de género es un problema importante, y hay altos niveles de discriminación por orientación sexual e identidad de género³.
- 1.2 Las causas y manifestaciones de la fragilidad de Haití son económicas, sociopolíticas e institucionales, pero también están relacionadas con la seguridad y el cambio climático. Los periodos de crecimiento económico han sido generalmente efímeros y se han visto muy afectados por un clima de inestabilidad política y social que ha dado lugar a mejoras limitadas en las condiciones de vida de la mayoría de los haitianos. Los disturbios civiles y las

1 El FSI, desarrollado por el Fondo para la Paz, es uno de los marcos más accesibles y utilizados para evaluar la fragilidad de un país (Comisión sobre Fragilidad del Estado, Crecimiento y Desarrollo, LSE, Oxford, Centro Internacional de Crecimiento).

2 Basado en: Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial, tasa de recuento de pobreza a 3,20 dólares y 1,90 dólares al día (PPA de 2011) (% de la población), últimos datos disponibles de 2012; Banco Mundial (2014). *Poverty and inclusion in Haiti: social gains at timid pace*. Washington, D.C., Grupo del Banco Mundial; *World Inequality Database* (2018); y FMI (2020). Informe de país de Haití N° 20/122 y BTI (2020).

3 Basado en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2020). "Haiti response overview, January 2020"; Food Security Information Network (2020). "Global Report on Food Crises. Joint analysis for better decisions"; y Human Rights Watch, "World Report 2020, Haiti". Hay que tener en cuenta que Haití importa alrededor del 60% de los alimentos que consume, en comparación con alrededor del 19% en la década de 1980. Por lo tanto, la inflación es muy sensible a las perturbaciones de los precios internacionales (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Seguridad alimentaria y nutricional en Haití. Boletín Informativo #14, febrero de 2015).

protestas violentas se han producido con regularidad durante las dos últimas décadas, revelando profundas grietas en el contrato social entre un estado que lucha por desempeñar funciones clave y proporcionar servicios básicos y una sociedad en la que la mayoría vive en pobreza extrema. Haití ha sido calificado sistemáticamente como parte del 20% de los países con menor eficacia gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción⁴. La vulnerabilidad al cambio climático y a las catástrofes naturales agrava aún más la fragilidad de Haití, ya que el país se encuentra entre los tres países del mundo más afectados por fenómenos climáticos en el periodo 1999-2018⁵. Haití no sólo está muy expuesto y es muy sensible al cambio climático, a los desastres naturales recurrentes y a las crisis sanitarias, sino que, además, está poco preparado para responder a ellas desde el punto de vista económico, social y de gobernanza. Por último, la situación de seguridad, en constante deterioro en los últimos años, impacta todos los aspectos de la economía y la sociedad haitiana. La misión de la ONU, MINUSTAH, estuvo presente durante 13 años, encargándose de mantener la ley y el orden. Desde su salida del país en 2017, la actividad de grupos armados y bandas criminales y los secuestros se han disparado nuevamente ante las limitaciones del control gubernamental, enfrentando a los ciudadanos a altos niveles de inseguridad y al riesgo siempre presente de disturbios sociales. La confluencia de estos factores ha limitado seriamente la capacidad del país para entrar en la senda del desarrollo sostenible⁶.

- 1.3 La última década estuvo marcada por los efectos devastadores del terremoto de 2010 y una epidemia de cólera, y el camino hacia la recuperación se vio obstaculizado por el huracán Sandy en 2012 y el huracán Matthew en 2016. El terremoto que asoló al país en enero de 2010 dejó entre 160.000 y 316.000 muertos o desaparecidos, 300.000 heridos y 1,3 millones de personas sin hogar. Se considera la catástrofe natural más destructiva experimentada por un país⁷. En octubre del mismo año estalló una epidemia de cólera que cobró las vidas de casi 10.000 personas.

4 Los índices de gobernanza mundial (WGI, en inglés) elaborados por el Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales y las Instituciones Brookings. Los percentiles de los países van de 0 (el más bajo) a 100 (el más alto).

5 Eckstein, D.; Künzel V., Schäfer, L. y Wings, M. (2019). Índice de riesgo climático global 2020. ¿Quién sufre más por los fenómenos meteorológicos extremos? Eventos de pérdidas relacionadas con el clima en 2018 y de 1999 a 2018. Documento informativo, Germanwatch.

6 Para una cronología de los principales acontecimientos y años críticos desde 2008, véase el Anexo II, Cuadro II.1.

7 El terremoto tuvo una magnitud de 7,3 en la escala de Richter, el más potente que ha afectado al país en 200 años. Las pérdidas y los daños globales se calcularon en un nivel inferior, alrededor del 120% del PIB de Haití de 2009. Cavallo, E.; Powell, A. y Becerra, O. (2010). Estimación de los daños económicos directos del terremoto en Haití. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-163, febrero de 2010. No hay acuerdo sobre el balance final en términos de vidas perdidas. Un estudio de la Universidad de

Agravando la crisis humanitaria crónica, el huracán Sandy arrasó el oeste de Haití, destruyendo infraestructuras y dejando a más de 200.000 personas sin hogar. El huracán Matthew azotó al país en 2016, dejando a cerca de 1,4 millones de personas necesitadas de asistencia, pérdidas de hasta el 100% de las cosechas y el ganado en algunas zonas, y un daño monetario total estimado en unos 2.900 millones de dólares (equivalente al 33% del PIB de 2015)⁸.

- 1.4 Impulsada por los esfuerzos de reconstrucción, la actividad económica mostró dinamismo en los primeros años después del terremoto. Sin embargo, el crecimiento económico se desaceleró desde 2015. Tras un descenso del 5,6% en 2010, el crecimiento del PIB repuntó hasta 5,1% en 2011 y alcanzó un promedio de 2,3% entre 2012 y 2014⁹. Después de 2015, el entorno económico se deterioró y, como resultado, el crecimiento anual promedio del PIB fue de 1,1% en el período 2015-2019¹⁰. Los ingresos fiscales nacionales se mantuvieron estables en 11% del PIB en los últimos años (pero se redujeron a 8% en 2019), mientras que la ayuda externa al desarrollo disminuyó con la ausencia de apoyo presupuestario en 2019 y los retrasos en los proyectos¹¹. La monetización del déficit (que se situó en un promedio de 1,3% del PIB en 2018-2019) mediante el aumento de las contribuciones netas del Banco Central provocó una fuerte devaluación de la gourde y un aumento de los precios de las importaciones¹². Como resultado, la inflación, que había estado aumentando desde 2016 en medio de la escasez a nivel nacional de suministro de alimentos, promedió 17,3% en 2019¹³, el más alto desde 2004. Además, la depreciación de la moneda afectó directamente a la deuda pública bruta, que ascendió a 26% del PIB en 2019, el máximo del período después de la asistencia para el alivio de la deuda (HIPC/IADM). Por último, la persistencia de un entorno

Minnesota calculó 160.000 muertos o desaparecidos (<https://doi.org/10.1080/13623699.2010.535279>), mientras que en 2011 el Primer Ministro de Haití afirmó que el número de víctimas había alcanzado los 316.000.

- 8 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2016). Evaluación de las necesidades después de la catástrofe y plan de respuesta de emergencia para Haití (marzo-mayo de 2019).
- 9 Datos de las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, edición de octubre de 2021.
- 10 Indicadores de desarrollo del Banco Mundial (tasa de crecimiento del PIB a precios de mercado basados en moneda local constante, % anual).
- 11 En virtud del acuerdo de PetroCaribe que Haití firmó con Venezuela en 2007, este país suministró combustible a Haití con financiamiento en condiciones favorables para una parte de las importaciones. El gobierno haitiano debía utilizar los ingresos de la venta de combustible nacional para financiar las inversiones y los programas sociales de su elección, sin condiciones. El recorte del apoyo de PetroCaribe debido a la crisis económica de Venezuela y el fin de este acuerdo en 2018 obligó al Gobierno a cerrar sus brechas financieras a través del Banco Central (EIU, Informe de país del 1er trimestre de 2020, p. 13).
- 12 La *gourde* se depreció un 62% frente al dólar entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019 (BRH).
- 13 La inflación media anual entre 2011 y 2015 fue del 6,5%, frente al 14,6% entre 2016 y 2019. Base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial del FMI.

deteriorado y la pandemia del COVID-19 provocaron un descenso de 3,3% del PIB en 2020, con una inflación que alcanzó 23% y un aumento del déficit fiscal hasta 2,2% del PIB¹⁴.

- 1.5 Los escasos avances en la provisión de servicios básicos han sido insuficientes para impactar positivamente en el bienestar de la mayoría de los 11,4 millones de habitantes de Haití¹⁵. A pesar de algunas mejoras, más del 34% de los haitianos seguían careciendo de acceso al agua potable y el 65% a los servicios de saneamiento en 2017, lo que hace que el cólera sea una preocupación continua para la salud pública. Se ha registrado progreso en las tasas de alfabetización, alcanzando el 83,4% y el 82,6% en 2016 entre los hombres y mujeres jóvenes (15-24 años) respectivamente, en comparación con el 74,4% y el 70,5% en 2006¹⁶. La matriculación en la escuela primaria ha mejorado en las dos últimas décadas, pasando de un 50-60%¹⁷ a principios de la década de 2000 a alrededor de 84% en 2016-2017; sin embargo, el abandono escolar es elevado y la tasa de finalización es de 54%¹⁸. Dado que cuatro de cada cinco escuelas primarias son privadas, la asistencia sigue estando fuera del alcance de muchas familias, especialmente las que viven en zonas rurales¹⁹. Por último, tal y como sugiere el Índice de Cobertura de Servicios de la UHC²⁰, Haití se enfrenta a dificultades en la cobertura de los servicios de salud esenciales, con una puntuación de 49 (en una escala de 0 a 100) en 2017, muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (79).
- 1.6 El escenario político, deteriorado por la inestabilidad de varios años, ha empeorado en el último tiempo. Tras el intento de eliminar los subsidios al precio de los combustibles en 2018, la administración del presidente Moïse, quien asumió el cargo en 2017, estuvo marcada por protestas contra el gobierno y violentos disturbios. Las manifestaciones masivas que pedían la renuncia del presidente aumentaron en 2019 en medio del descontento popular por los altos niveles de inflación y las acusaciones de mala gestión de los fondos públicos asociados a Petrocaribe. La situación en un período de bloqueo del país,

14 Datos de las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, edición de octubre de 2021.

15 Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2019). *World Population Prospects 2019*, datos elaborados obtenidos a través del sitio web.

16 Basado en los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (tasa de alfabetización en % de hombres y mujeres de 15 a 24 años).

17 Adelman, M. A. y Holland P. A. (2015). Aumentar el acceso mediante la exención de la matrícula. Policy Research Working Paper 7175, Banco Mundial.

18 Basado en el almacén de datos de la UNICEF.

19 El Banco Mundial (2017). Mejorar el acceso a la educación de los pobres en Haití. Artículo del sitio web.

20 Hogan et al. (2017). Un índice de cobertura de los servicios sanitarios esenciales para el monitoreo de la UHC dentro de los SDG, Lancet Global Health 2017.

conocido como *peyi-lòk* ("país bloqueado"), continuó hasta que la pandemia de COVID llegó en 2020. La falta de elecciones presidenciales y parlamentarias en octubre de 2019 hizo que el mandato de la legislatura expirara en enero de 2020 sin que hubiera un nuevo parlamento, lo que llevó a un bloqueo político y a que el presidente gobernara por decreto. Más recientemente, el asesinato del presidente Moïse en julio de 2021 ha dejado un vacío de poder que las bandas delictivas y los grupos armados han explotado. Un gobierno de transición ha sido organizado hasta que haya elecciones generales. Las elecciones en Haití, originalmente programadas para finales de 2021, han sido postergadas indefinidamente.

B. Objetivo de la evaluación, alcance, cartera y preguntas de evaluación

- 1.7 Tras el terremoto de 2010, la Asamblea de Gobernadores aprobó un paquete de financiamiento a largo plazo sin precedentes en apoyar al país, sobre la base de los esfuerzos previos en materia de alivio de la deuda²¹. En el marco del Noveno Aumento General de Recursos del Banco, la Asamblea de Gobernadores decidió condonar la deuda de Haití al 31 de diciembre 2010, (479 millones de dólares); convertir a donaciones todos los saldos no desembolsados de los préstamos financiados por el FOE (144 millones de dólares); y ampliar y transferir al Fondo de Donaciones (GRF) 200 millones de dólares anuales de ingresos de Capital Ordinario para Haití durante los siguientes diez años, a partir de enero de 2011, sujeto a la aprobación anual de la Asamblea de Gobernadores. El compromiso del BID se guio por el objetivo general de "apoyar la reconstrucción y el desarrollo de Haití"²².
- 1.8 Esta evaluación busca informar al Directorio Ejecutivo y a la administración del BID sobre lo que se ha logrado con diez años de financiamiento del GRF para Haití y si éste fue un mecanismo eficaz para apoyar la reconstrucción y el desarrollo del país. La evaluación abarca diez años de actividad del BID en Haití con recursos del GRF, desde enero de 2011 (el inicio del compromiso formal del BID de transferir 200 millones de dólares anuales al GRF destinados a Haití) hasta el 31 de diciembre 2020.

21 Véase en el Recuadro II.1. del Anexo II una breve descripción de la Iniciativa E-HIPC y de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, y en el Recuadro II.2 del Anexo II los detalles de los esfuerzos del BID para aliviar la deuda de Haití, incluida la creación del GRF.

22 Informe del Noveno Aumento General de Capital de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, documento [AB-2764](#), mayo de 2010.

- 1.9 La pregunta general que la evaluación busca responder es ¿en qué medida han sido eficaces los diez años de financiamiento del GRF para apoyar la reconstrucción y el desarrollo de Haití? Para responder a esta pregunta, OVE desarrolló una serie de preguntas específicas destinadas a guiar la evaluación:
- a. ¿Ha sido adecuado el enfoque del GRF de asignar una cantidad fija de recursos durante diez años para apoyar la reconstrucción y el desarrollo de Haití?
 - b. ¿En qué medida el diseño del programa financiado por el GRF estaba adaptado para abordar los principales retos de desarrollo de Haití, dada la situación de fragilidad del país?
 - c. ¿El programa financiado por el GRF fue implementado teniendo en cuenta la situación de fragilidad del país?
 - d. ¿En qué medida otras actividades no financiadas con recursos del GRF fueron complementarias y apoyaron el programa financiado por el GRF?
 - e. ¿En qué medida la cartera del GRF ha contribuido al aumento de la productividad y al desarrollo del sector privado de Haití; al aumento del acceso y la calidad de los servicios básicos; y al aumento de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas públicas, y prestar servicios básicos? ¿Qué factores obstaculizaron o favorecieron el logro de los resultados?
 - f. ¿Hasta qué punto son sostenibles los resultados obtenidos con el programa financiado por el GRF?
 - g. ¿Qué tan efectiva fue la participación del BID en la coordinación con otros donantes?
- 1.10 OVE utilizó una combinación de métodos complementarios para realizar esta evaluación. Estos incluyeron el análisis de la cartera, la revisión de documentos y de la literatura, la revisión de escritorio de los proyectos financiados por el GRF, el análisis de ciertas actividades no financiadas por el GRF, y entrevistas con el personal y la administración del BID, con agencias ejecutoras y otras contrapartes gubernamentales, y con otros donantes. OVE no llevó a cabo la revisión de proyectos en el terreno debido a las restricciones de viaje relacionadas con el COVID. En el Anexo III se presenta la matriz de evaluación con las sub-preguntas que guiaron la evaluación (ver Cuadro III.2 del Anexo III) junto con los métodos utilizados para abordarlas.
- 1.11 La cartera de evaluación incluyó todas las operaciones financiadas completa o parcialmente con recursos del GRF que el BID aprobó entre enero de 2011 (cuando comenzó el uso del financiamiento

del GRF bajo las condiciones establecidas por la reposición de recursos del BID-9) y diciembre de 2020. El BID aprobó un total de 46 operaciones del GRF durante el período de evaluación por un total de 1.800 millones de dólares. Además de la cartera de evaluación, OVE revisó 7 operaciones de inversión financiadas con recursos del GRF aprobadas y activas a finales de 2010, por su importancia para entender la participación del Banco a nivel sectorial y/o la labor del Banco en materia de fortalecimiento institucional, así como para la evaluación de los resultados. OVE también revisó las 90 operaciones de cooperación técnica (CT) aprobadas durante el periodo de evaluación y seleccionó 38 para realizar una revisión detallada ya que eran complementarias a la cartera del GRF en el área de fortalecimiento institucional (ver Anexo III). La cartera de evaluación no incluyó operaciones financiadas a través de las ventanillas privadas del Grupo BID, ya que no fueron financiadas con recursos del GRF.

- 1.12 Este informe está estructurado en seis capítulos. El capítulo II presenta el marco conceptual que OVE utilizó para evaluar el compromiso del BID con Haití financiado con recursos del GRF entre 2011-2020, utilizando un enfoque de fragilidad. El capítulo III examina si el BID consideró la capacidad de absorción de Haití en la definición e implementación del apoyo brindado a través del GRF y examina los tipos de incentivos que el BID puso en marcha para la implementación efectiva y eficiente de su programa. El capítulo IV revisa el enfoque estratégico del BID para brindar apoyo a Haití durante el período de evaluación, incluyendo un análisis de la relevancia de los objetivos estratégicos generales del BID contrastados con el programa implementado. El capítulo V analiza las operaciones de la cartera de evaluación teniendo en cuenta las dimensiones de relevancia, efectividad y sostenibilidad. El capítulo VI ofrece conclusiones y presenta recomendaciones al BID para orientar su trabajo futuro en Haití.



02

Marco
conceptual

A. Objetivos estratégicos generales que el BID se propuso alcanzar

2.1 Del análisis de las EBP vigentes durante el periodo de evaluación se desprenden tres objetivos estratégicos generales para el periodo 2011 a 2020²³. Aunque la primera mitad del período de evaluación (2011-2015) se caracterizó por contar con altos niveles de asistencia externa y tener un enfoque hacia la reconstrucción del país, el objetivo explícito del Banco de “reconstruir mejor” enfatizó acertadamente la necesidad de trabajar en el desarrollo a largo plazo del país desde el principio. En la segunda mitad, a medida que disminuía la ayuda de los donantes y aumentaba el descontento social, el Banco mantuvo una presencia importante en el país a través de su continuo apoyo a las mismas líneas de trabajo de la primera mitad del período: recuperación económica, desarrollo humano y acceso a servicios básicos, y fortalecimiento de las capacidades gubernamentales. Así, tres objetivos estratégicos generales surgen de las EBP para el periodo de 10 años: (i) aumentar la productividad y el desarrollo del sector privado, (ii) aumentar el acceso y la calidad de los servicios básicos, y (iii) aumentar la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas públicas y proveer servicios básicos. Estos objetivos estratégicos generales demuestran la continuidad del programa del Banco, aunque hubo algunos cambios de énfasis durante el periodo (Ver Cuadro 2.1). Por ejemplo, mientras que el fortalecimiento de las capacidades del gobierno en todos los sectores fue uno de los objetivos estratégicos en la EBP 2007-2011, la actualización de la EBP después del terremoto y la EBP posterior (2011-2015) redujeron su alcance al fortalecimiento de los organismos a cargo de las operaciones del BID, tales como el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (MTPTC), el Ministerio de Educación (MENFP) y la Dirección de Agua y Saneamiento (DINEPA). Asimismo, la EBP 2017-2021 redujo aún más el alcance del fortalecimiento de las capacidades del gobierno a aquellas relacionadas con aumentar la sostenibilidad fiscal. Para lograr los objetivos estratégicos generales, el Banco definió seis áreas prioritarias de intervención, presentes a lo largo del período: agua y saneamiento, educación, agricultura, transporte, energía y desarrollo del sector privado.

23 El periodo de evaluación estuvo cubierto por tres EBP: la EBP 2007-2011, actualizada a mediados de 2010 tras el terremoto de 2010; la EBP 2011-2015, que se prorrogó hasta que se aprobó la actual EBP 2017-2021. El Cuadro II.6 del Anexo II presenta los objetivos estratégicos de las tres EBP.

Cuadro 2.1. Objetivos estratégicos generales del BID para el período 2011-2020

Líneas de trabajo del Banco en Haití	Objetivos estratégicos generales
Recuperación económica	Aumentar la productividad y el desarrollo del sector privado
Desarrollo humano y acceso a servicios básicos	Aumentar el acceso y la calidad de los servicios básicos
Fortalecimiento de las capacidades gubernamentales	Aumentar la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas públicas y prestar servicios básicos

Fuente: OVE, basado en las Estrategias de País 2007-2011, 2011-2015, 2017-2021 y sus respectivas actualizaciones y extensiones.

B. Un marco de fragilidad para un país frágil

2.2 El BID no tiene un enfoque específico para trabajar con países y contextos frágiles, a diferencia de varios BMD que han elaborado marcos de fragilidad que guían su trabajo en estos contextos. La mayoría de los enfoques de los BMDs se basan en los Principios para Estados Frágiles publicados por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (OECD-DAC, por sus siglas en inglés) en 2005 y en el Nuevo Acuerdo para Trabajar en Estados Frágiles del 2011 (Ver Recuadro 2.1). El Grupo del Banco Mundial adoptó una Estrategia para la Fragilidad, el Conflicto y la Violencia (FCV) en 2020²⁴, basándose en la experiencia adquirida tras su trabajo en países frágiles desde el 2001, año en que adoptó su primera política operativa para trabajar en contextos frágiles²⁵. La estrategia fue desarrollada bajo la premisa de que operar en contextos de fragilidad requiere un enfoque diferenciado que no puede ser *business as usual*²⁶. Por otro lado, desde el 2013 el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés) cuenta con un "Plan operativo para mejorar su eficacia en situaciones frágiles y de conflicto". El Plan del ADB se basa en un enfoque diferenciado que se ajusta a los problemas y circunstancias específicas de fragilidad y de situaciones de conflicto, ya que en estos contextos se "*presentan retos políticos, sociales, económicos y medioambientales que, si se ignoran, pueden poner en peligro la consecución de los resultados de desarrollo.*"²⁷ Además, en 2021, el ADB aprobó un Marco para Situaciones Frágiles Afectadas por el Conflicto y Pequeños Estados Insulares en Vías de Desarrollo 2021-2025. Por último, en 2008, el Grupo del Banco Africano de

24 Estrategia para Atacar la Fragilidad, los Conflictos y la Violencia 2020-2025, Grupo del Banco Mundial, 2020.

25 Política Operativa "Desarrollo y Conflicto" OP2.30, Banco Mundial 2001, actualizada en 2014.

26 Como afirma la estrategia para las situaciones de fragilidad, conflicto y violencia, las intervenciones en contextos frágiles no pueden ser las habituales "*porque las circunstancias suelen cambiar rápidamente, por los diferentes niveles de inseguridad, las situaciones políticas frágiles y volátiles, la inestabilidad macroeconómica, la escasa capacidad institucional, la debilidad del clima propicio y de inversión para el sector privado, los mayores riesgos de violencia contra las poblaciones vulnerables y, en general, los riesgos significativamente mayores*".

27 Plan Operativo para Mejorar la Eficacia del ADB en Situaciones Frágiles y de Conflicto, Banco Asiático de Desarrollo 2013.

Desarrollo (AfDB) adoptó una estrategia para mejorar su trabajo en países frágiles, y después una "Estrategia para abordar la fragilidad y aumentar la resiliencia en África 2014-2019" que pretende apoyar el cumplimiento de los compromisos del Nuevo Acuerdo²⁸. Este último se actualizó en 2022 para 2022-2026.

Recuadro 2.1. Orígenes de los principios para trabajar en países y contextos frágiles

En 2005, el OECD-DAC propuso unos principios para orientar aquellas intervenciones de desarrollo en países "en los que el Estado carece de la voluntad o la capacidad de comprometerse productivamente con sus ciudadanos para garantizar la seguridad, salvaguardar los derechos humanos y proporcionar las funciones básicas para el desarrollo". El borrador de los Principios para Estados Frágiles de la OCDE se piloteó en 9 países, incluido Haití, y fue avalado en 2007 por 29 países donantes, la Unión Europea y varios BMDs, incluido el BID^a. Su objetivo era complementar los compromisos establecidos en la Declaración de París sobre Efectividad de la Asistencia Internacional del 2005, la cual, reconocía que los principios allí plasmados eran igualmente válidos para estados frágiles, pero debían adaptarse a "entornos con escasa apropiación y capacidad, y a las necesidades inmediatas de prestación de servicios básicos. "

Sobre la base de los Principios para Estados Frágiles, un grupo de 40 países, entre los que se encontraban donantes y estados frágiles (incluido Haití), firmó en 2011 un "Nuevo Acuerdo para Trabajar en Estados Frágiles". El Nuevo Acuerdo hizo hincapié en la consolidación de la paz (cohesión social) y la construcción del Estado como objetivos centrales para lograr resultados significativos y sostenibles, y propuso nuevas formas de trabajar para apoyar transiciones inclusivas y dirigidas por los países para salir de la fragilidad, incluyendo el desarrollo de análisis (estudios de las causas y características de su fragilidad) y el establecimiento de alianzas sólidas para lograr mejores resultados de desarrollo^b.

Fuente: OVE, basado en *Estados Frágiles: Compromiso político y principios para una buena implicación internacional en estados y situaciones frágiles*, Reunión de Alto Nivel del DAC, 3 y 4 de abril de 2007, OECD/DAC (2007); Declaración de París sobre la Efectividad de la Asistencia Internacional, 2005.

Notas: ^aEl BID se comprometió a "apoyar y reforzar" los principios de la OCDE-DAC de Buena Implicación Internacional en los Estados Frágiles junto con el ADB, el AfDB, el EBRD, el FMI, el BIsD y el Banco Mundial. ^b En 2016, los miembros del Diálogo Internacional sobre la Consolidación de la Paz y la Construcción del Estado, que propusieron originalmente el Nuevo Acuerdo, renovaron su compromiso con los principios del Nuevo Acuerdo con la adopción de la [Declaración de Estocolmo sobre cómo abordar la fragilidad y construir la paz en un mundo cambiante](#).

- 2.3 Dada la condición de estado frágil de Haití, OVE utilizó un enfoque de fragilidad para guiar la evaluación (Recuadro 2.2). En ausencia de una estrategia formal del BID para trabajar en estados y contextos frágiles, OVE extrajo de la literatura un conjunto de principios generalmente aceptados por la comunidad internacional para trabajar en estados frágiles con el fin de guiar la evaluación. Los principios básicos que OVE definió se basan en los Principios para Estados Frágiles de la OCDE (respaldados por el BID), y se complementan con una revisión bibliográfica sobre

²⁸ Estrategia del Grupo del Banco Africano de Desarrollo para Enfrentar la Fragilidad y Aumentar la Resiliencia en África 2014-2019.

los diferentes enfoques y experiencias de aquellos donantes que trabajan en estados frágiles (ver Nota sobre Fragilidad, Anexo IV). Estos principios básicos se han ajustado para adaptarlos al trabajo del BID. El Cuadro 2.2 incluye los ocho principios utilizados por OVE para la evaluación, y explica cómo cada uno de ellos es fundamental para gestionar los riesgos y mejorar los resultados de desarrollo en los estados frágiles como Haití.

Recuadro 2.2. ¿Qué es la fragilidad?

Aunque hay muchas definiciones de lo que significa y abarca la fragilidad, la mayoría de los donantes bilaterales y las instituciones multilaterales coinciden en general en que la fragilidad plantea retos al desarrollo que deben abordarse de manera intencional para gestionar los riesgos y lograr un desarrollo sostenible y equitativo. A efectos de esta evaluación, OVE utiliza la definición de fragilidad de la OCDE como "una combinación de exposición al riesgo e insuficiente capacidad de resiliencia del Estado, del sistema y/o de las comunidades para gestionar, absorber o mitigar esos riesgos"^a. Según esta definición, la escasa capacidad de un Estado no es suficiente para determinar la fragilidad. En cambio, la fragilidad es el resultado de la combinación de riesgos (peligros internos o externos, amenazas y vulnerabilidades), y de la capacidad de resiliencia del Estado y la sociedad (mecanismos para absorber, resistir y prevenir shocks). La fragilidad suele ser multidimensional (económica, medioambiental, política, de seguridad y social) y estas dimensiones interactúan, creando círculos viciosos que hay que entender para encontrar puntos de entrada para el cambio.

Fuente: OVE, basado en los Principios de la OCDE para Trabajar en Estados Frágiles. Notas: Abel, A., et al. (2016), "The OECD fragility framework" in *States of Fragility 2016: Understanding Violence*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264267213-7-en>.

Cuadro 2.2. Principios básicos para trabajar en contextos frágiles y su aplicación en situaciones de fragilidad

Principios	Aplicación en situaciones de fragilidad
1. Tomar el contexto como punto de partida	Este principio llama a identificar: (i) las causas de la fragilidad que pueden poner en peligro la consecución de resultados de desarrollo, tanto dentro como fuera del ámbito del proyecto, reconociendo los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo; y (ii) los factores de resiliencia, los puntos de entrada para romper los círculos viciosos y las posibles coaliciones de actores que podrían maximizar los resultados del proyecto.
2. No hacer daño	Este principio llama a: (i) realizar un análisis de los conflictos y de la gobernanza durante el diseño del proyecto para evitar crear o reforzar divisiones en la sociedad y/o que se de corrupción y abusos de forma inadvertida; (ii) incorporar las salvaguardias pertinentes en el diseño del proyecto; y (iii) anticipar y gestionar de forma proactiva los riesgos fiduciarios y reputacionales.
3. Alinearse con las prioridades locales	Este principio llama a tener en cuenta las relaciones de poder dentro del gobierno, haciendo un esfuerzo específico para trabajar con los ministerios pertinentes y/o técnicos, con las autoridades locales y con la sociedad civil o directamente con las comunidades (según lo exija el contexto) cuando no sea posible alinearse con las estrategias dirigidas por el gobierno. También exige que se eviten las actividades que puedan debilitar el desarrollo institucional a nivel nacional.

Principios	Aplicación en situaciones de fragilidad
4. Centrarse en la construcción del Estado	Este principio llama a centrarse en el fortalecimiento de las funciones clave del Estado (provisión de la ley y el orden, servicios sociales básicos, estabilidad macroeconómica) y de los sistemas nacionales, para evitar que se debilite la capacidad del Estado y su legitimidad, garantizar la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo y promover la apropiación y la responsabilidad ante los ciudadanos.
5. Priorizar la prevención	Este principio llama a incorporar sistemas de alerta temprana y mecanismos de respuesta temprana siempre que sea posible, ya que "una onza de prevención vale más que una libra de cura", especialmente en contextos vulnerables a las catástrofes naturales y a las crisis de salud pública.
6. Promover la no discriminación y la inclusión	Este principio llama a promover sistemáticamente la igualdad de género y la inclusión social, y hacer participar a las mujeres, los jóvenes, las minorías y otros grupos excluidos en la prestación de servicios. Este principio también tiene una vertiente geográfica: intervenir en zonas fuera de la capital, y en zonas donde puede haber problemas logísticos o de seguridad, y una capacidad humana e institucional más débil, lo que requiere un esfuerzo especial, pero es importante para garantizar la inclusión y marcar la diferencia donde más se necesita.
7. Actuar con rapidez, mantener el compromiso	Este principio llama a contar con flexibilidad para responder a las circunstancias cambiantes en la práctica con agilidad, pero manteniendo una visión a largo plazo del compromiso con el país. Interrumpir o retirar prematuramente la asistencia puede perjudicar a los sistemas nacionales y destruir las relaciones que han tardado en construirse, haciendo que su reanudación sea costosa para ambas partes. También llama a que se busquen oportunidades para generar resultados rápidos como forma de generar aceptación y credibilidad.
8. Promover respuestas coordinadas entre los actores internacionales	Este principio llama a que los donantes se pongan de acuerdo sobre mecanismos prácticos de coordinación para no sobrecargar a los países beneficiarios y garantizar un apoyo coherente.

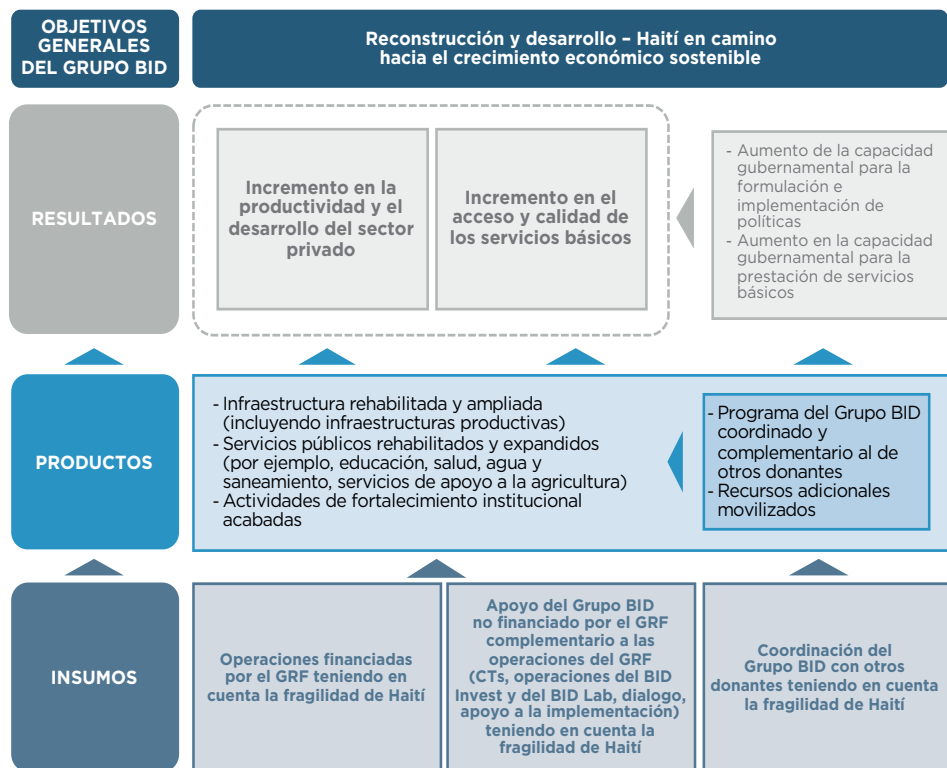
Fuente: OVE, basado en los Principios de la OCDE-DAC de Buena Implicación Internacional en los Estados Frágiles, la Declaración de París sobre la Efectividad de la Asistencia y el Nuevo Acuerdo para el Trabajo en Estados Frágiles.

2.4 Además, basándose en las EBP vigentes durante el período de evaluación, OVE reconstruyó la teoría de cambio porque sirvió de base al programa implementado por el BID entre 2011 y 2020 para usarla como referencia en la evaluación. El Gráfico 2.1 muestra cómo el programa implementado entre 2011-2020 (insumos) estaba vinculado a los objetivos estratégicos generales del Grupo BID para Haití (resultados) derivados de las EBP vigentes durante el período de evaluación. Los principios básicos para trabajar en estados frágiles presentados en el Cuadro 2.1 se incorporan en esta teoría de cambio a nivel de insumos.

Gráfico 2.1

Teoría de cambio del programa 2011-2020 del BID reconstruida y aplicación de los principios de fragilidad

Fuente: OVE, basado en las Estrategias de País 2007-2011, 2011-2015, 2017-2021 y sus respectivas actualizaciones y ampliaciones.





03

Utilización
del Fondo de
Donaciones para la
reconstrucción y el
desarrollo de Haití

3.1 Este capítulo examina si el enfoque del BID de destinar una cantidad fija de recursos no reembolsables por diez años a través del GRF para apoyar la reconstrucción y el desarrollo de Haití estaba en consonancia con la capacidad de absorción del país, y si proporcionaba a Haití incentivos para implementar el programa del Banco de manera eficaz y eficiente. El capítulo está organizado en dos secciones. La primera sección examina la importancia de considerar la capacidad de absorción de Haití dada la fragilidad del país y si dicha capacidad de absorción fue considerada y cómo a la hora de definir e implementar los compromisos financieros del BID con Haití. La segunda sección analiza el papel de los incentivos a la hora de asignar recursos a países frágiles y examina los tipos de incentivos que el Banco puso en práctica durante el periodo de evaluación para promover una implementación eficaz y eficiente de su programa.

A. Los compromisos del BID-9 y la capacidad de absorción de Haití

3.2 OVE no encontró evidencia de que la capacidad de absorción haya sido considerada en la decisión del BID de comprometer 2.000 millones de dólares para Haití, lo que habría sido importante dada la fragilidad del país. La capacidad de absorción se refiere a la capacidad de un país para utilizar recursos de forma productiva. Evidencia empírica ha demostrado²⁹ que la ayuda externa tiene un efecto incremental en el crecimiento económico hasta un cierto umbral o punto de inflexión; pasado ese punto de inflexión, los rendimientos marginales de la ayuda disminuyen. En otras palabras, cuando la ayuda externa está por encima de la capacidad de absorción de un país, los recursos se desperdician y la ayuda externa es improductiva o incluso perjudicial³⁰. Considerar la capacidad de absorción de Haití de una manera significativa habría requerido un análisis cuidadoso, en estrecha coordinación con otros donantes importantes, de la cantidad que el país podría utilizar efectivamente en un momento dado, teniendo en cuenta las limitaciones institucionales y otras relacionadas con la fragilidad. La revisión documentaria de OVE, así como las entrevistas con el personal del BID y con los principales donantes indican que el tamaño y las condiciones

29 Véase, por ejemplo, Feeny, S. y de Silva, A. (2012). Medición de las limitaciones de la capacidad de absorción de la ayuda exterior. *Economic Modelling* 29, 725-733.

30 Los rendimientos decrecientes o negativos de la ayuda pueden materializarse de varias maneras y son específicos al contexto. Un exceso de ayuda externa puede (i) provocar una apreciación del tipo de cambio real y socavar la competitividad de las exportaciones; (ii) socavar las instituciones locales al alejar al personal con talento; (iii) puede socavar las prácticas gubernamentales y las prácticas contables al mantener grandes cantidades de financiamiento por fuera del presupuesto. Véase Clemens M. y Radelet M. 2003. *“The Millennium Challenge Account: How much is too much, how long is long enough?”*. Center for Global Development Working Paper 23.

del paquete financiero de 2.000 millones de dólares del BID no se definieron a partir de un análisis de la capacidad de absorción de Haití, ni formaron parte de un enfoque coordinado entre los donantes, sino que fueron más bien una declaración del compromiso a largo plazo del BID de apoyar a Haití para "reconstruir mejor" después del terremoto, con la esperanza de cambiar la trayectoria de desarrollo del país.

3.3 A nivel operacional, el Banco tampoco analizó sistemáticamente la capacidad de absorción del país. En el único caso en que OVE encontró evidencia de dicho análisis, el BID sobreestimó la capacidad de absorción operativa de Haití. La capacidad de absorción operativa se refiere a la capacidad del gobierno para ejecutar los proyectos de desarrollo según lo previsto. Un desfase entre las aprobaciones y los desembolsos que lleve a la acumulación de saldos por desembolsar importantes suele ser una señal de que se ha superado la capacidad de ejecución o la capacidad de absorción operativa del país. El único caso en el que el BID parece haber analizado la capacidad de ejecución de Haití fue en la EBP 2011-2015, como soporte para definir el programa del Banco. El BID estimó que la capacidad de ejecución del país soportaba una meta de desembolsos de 230 millones de dólares por año, a partir de 2012 y hasta 2015. Además, el BID estimó que los desembolsos superarían a las aprobaciones en 2012 y que los saldos por desembolsar de la cartera alcanzarían un máximo de 450 millones de dólares a finales de 2011, para empezar a disminuir de forma constante a partir de entonces, como resultado de una serie de medidas que el Banco emprendería, entre ellas el diseño de "proyectos para ejecutar en 4,5 años"³¹. La Figura 3.1. (izquierda) muestra, sin embargo, cómo el análisis del BID de la capacidad de ejecución de Haití estuvo altamente sobrestimado. Durante la primera mitad del período de evaluación (2011-2015), cuando las transferencias de 200 millones de dólares anuales al GRF eran obligatorias, los desembolsos aceleraron el ritmo en parte debido a los esfuerzos del recién creado Departamento de Países Haití y la reforzada COF. Como resultado, el Banco logró igualar las aprobaciones anuales con el flujo de desembolsos anuales en 2013 y 2014 y los desembolsos superaron las aprobaciones en 2015, aunque nunca alcanzaron el objetivo de 230 millones de dólares anuales. A pesar de esta mejora, los

31 El Anexo IV de la Estrategia de País 2011-2015 (Documento [GN-2646](#)) presentaba los resultados del análisis de la capacidad de ejecución del BID, aunque no se incluía la metodología de cálculo. Basándose en el nivel de desembolso de 2010 (un récord de 177 millones de dólares), se esperaba que los desembolsos alcanzaran los 131 millones de dólares en 2011 y se mantuvieran en 230 millones de dólares a partir de entonces. Los desembolsos habían alcanzado una media de 55 millones de dólares entre 2004 y 2006, y de 124 entre 2007 y 2009. El BID debía adoptar las siguientes medidas para mejorar los desembolsos (i) enfoque sectorial; (ii) desarrollo de la capacidad de las agencias ejecutoras; (iii) fortalecimiento de las oficinas de país; y (iv) disposiciones especiales de adquisición.

saldos por desembolsar, que representaban aproximadamente 300 millones de dólares a principios de 2011, mantuvieron una tendencia al alza, alcanzando un máximo de 555 millones de dólares en 2015.

- 3.4 En la segunda mitad del período de evaluación (2016-2020) se flexibilizó el requisito de transferir 200 millones de dólares anuales al GRF para financiar el programa del BID en Haití, pero esto no fue suficiente para garantizar que el programa fuera consistente con la capacidad de absorción del país. Al 2015, el BID había transferido un total de 1.000 millones de dólares al GRF para financiar el programa de Haití. Los grandes saldos por desembolsar que se habían acumulado en el GRF (555 millones de dólares), encerraban un capital sin utilizar que el Banco necesitaba para fortalecer su posición de capital en medio de un entorno económico y financiero volátil. Para evitar una mayor acumulación de recursos no utilizados en el GRF, en 2016 el BID reemplazó el requisito fijo de realizar transferencias anuales de 200 millones de dólares de Capital Ordinario al GRF por una regla más flexible según la cual, las transferencias de Capital Ordinario al GRF solo se realizarían en las cantidades necesarias para cubrir los desembolsos anuales del programa del Banco en Haití³². Sin embargo, la nueva regla tuvo poco impacto en los saldos por desembolsar. En 2016, el Banco sólo aprobó una operación de emergencia (en respuesta al huracán Matthew) pero los desembolsos comenzaron a disminuir (Figura 3.1, izquierda) impactados por la creciente inestabilidad política y el malestar social. En un contexto de mayor agitación, en 2018 el Banco aprobó 423,5 millones de dólares en operaciones del GRF, más del doble de la cantidad aprobada en cualquier año anterior del período. Los saldos por desembolsar se dispararon a sus niveles más altos de la década, alcanzando los 800 millones de dólares en 2019, lo que indica que la capacidad del país para ejecutar la entrada de recursos provenientes del GRF no solo se había superado, sino que estaba empeorando, impactada por las altas aprobaciones de 2018 y el descalabro del Estado haitiano. El análisis del Banco se centró en los aspectos técnicos de la capacidad de ejecución del país, pero subestimó el impacto que factores de fragilidad, como las grietas cada vez más profundas en el contrato social, el aumento de la inseguridad y la corrupción, la polarización del discurso político y los intereses políticos que afectan a la economía y a la sociedad, podían tener en la capacidad de Haití para ejecutar eficiente y eficazmente el programa del Banco y absorber el flujo de recursos provenientes del GRF.

32 BID, documento [CA-562](#) y Resolución [AG 5/16](#).

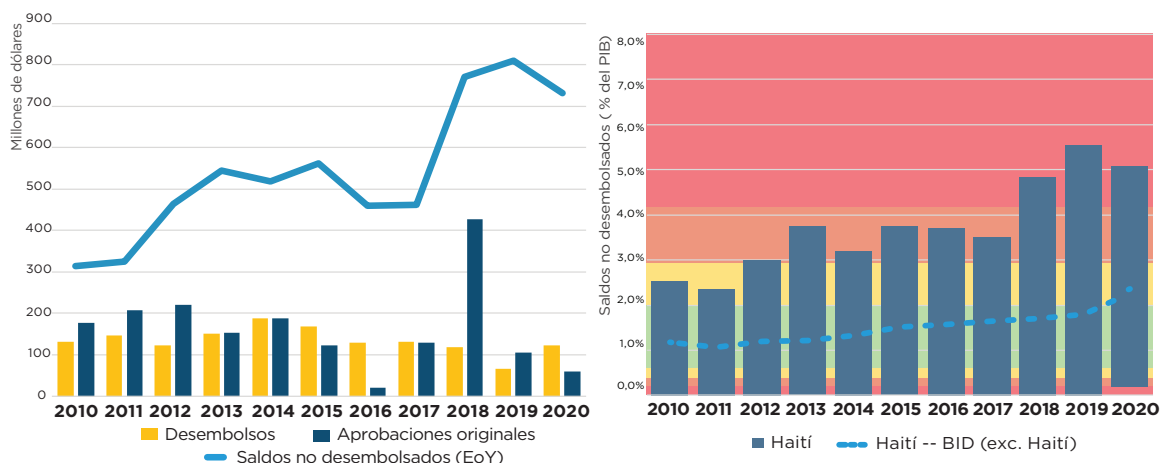
3.5 La trayectoria de los saldos por desembolsar en relación con el PIB, una medida del desempeño de la cartera utilizada por el BID en el marco del financiamiento "concesional" también muestra que el Banco sobreestimó la capacidad de absorción operativa del país. Los saldos por desembolsar en relación con el PIB son una medida del desempeño de la cartera utilizada por el BID para asignar el financiamiento concesional en el marco de sostenibilidad de la deuda y del sistema de asignación basado en desempeño³³. La razón de ser de este indicador es que importantes y crecientes saldos por desembolsar con respecto al PIB sugieren que las asignaciones son demasiado altas en relación con la capacidad de absorción del país³⁴. El BID presenta este indicador con el uso de zonas de color que indican dónde se encuentran los valores de un país en relación con toda la distribución de observaciones anuales de los saldos por desembolsar respecto al PIB para los 26 países miembros prestatarios (véase la Figura 3.1 a la derecha y la nota explicativa). Los resultados muestran que los saldos por desembolsar en relación con el PIB para Haití nunca estuvieron en la zona "ideal" de color verde y siguieron creciendo durante el período de evaluación, lo que indica una menor capacidad de absorción operativa. En los últimos tres años estuvieron en la zona "roja", reafirmando la conclusión de que los niveles de aprobación de recursos del GRF para Haití fueron demasiado altos en relación con los desembolsos y con la capacidad de absorción del país durante el período bajo evaluación.

33 El Banco aplicó un sistema basado en desempeño (PBA, por sus siglas en inglés) para la asignación de recursos concesionales a los países elegibles, incluido Haití, desde 2002 hasta 2006. En 2007, el BID adoptó el Marco de Sostenibilidad de la Deuda para Países de Bajo Ingreso (LIC DSF, por sus siglas en inglés), desarrollado conjuntamente por el Banco Mundial y el FMI, y aprobó el marco DSF/PBA (documento [GN-2442](#)). En esencia, el marco DSF/PBA combina el riesgo de sobreendeudamiento (DSF) con el desempeño de la cartera y con criterios de calidad en materia de políticas e institucional (PBA) para definir el monto y los niveles de concesionalidad de los recursos. (Véase el Recuadro II.3. en el Anexo II para más detalles). El marco DSF/PBA fue aprobado como un marco integral en el que los países sujetos al DSF también estarían sujetos a sistema del PBA. Sin embargo, aunque Haití quedó sujeto al DSF en 2007 -como Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua- lo que llevó a la recomendación de que Haití recibiera el 100% de su asignación bajo la modalidad no reembolsable, Haití fue el único país que se sacó de la aplicación del sistema de PBA en la medida en que el monto de su asignación no fue más determinado por el sistema PBA. Esta situación duró desde 2007 hasta 2010, cuando el Banco se comprometió a transferir 2 billones de dólares por diez años al GRF para Haití.

34 Documento [GN-2442-72](#), Anexo II, p. 17.

Gráfico 3.1

Operaciones de inversión del GRF - aprobaciones, desembolsos y saldos por desembolsar en millones de dólares (izquierda) y saldos por desembolsar como % del PIB (derecha)



Fuente: OVE, basado en el enterprise data warehouse del BID, la base de datos de las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI de octubre de 2021 (PIB en dólares corrientes), el documento GN-2442-72, y entrevistas con VPC.

Nota: En la figura de la derecha, la metodología del Banco define la zona "ideal" (zona verde) como una zona central con una relación entre saldos por desembolsar y el PIB entre el 0,67% (percentil 30) y el 2,05% (percentil 70). Si la relación es superior al 2,05% pero inferior al 2,90% (percentil 85), se encuentra en la zona amarilla. Por encima del 2,90% pero abajo del 4,24% (percentil 95), se encuentra en la zona naranja, y por encima de 4,24%, se encuentra en la zona roja. El análisis de la distribución de las observaciones se basa en el periodo 2010-2020.

B. Asignación fija de recursos e incentivos para la implementación del programa

- 3.6 La asignación fija por parte del BID de 2.000 millones de dólares a ser entregados a Haití en cuotas de 200 millones de dólares a lo largo de 10 años generó una gran presión para aprobar y desembolsar. Dado que los compromisos globales y anuales se establecieron sin tener en cuenta la limitada capacidad de absorción del país, el Banco acabó destinando una cantidad anual fija de recursos del GRF que superaba la capacidad del país para darles buen uso. Además, al asignar una cantidad fija, el BID dejó también fijas las reglas para la transferencia anual de fondos del Capital Ordinario al GRF y no incluyó la posibilidad de introducir ajustes, a menos que lo aprobara la Asamblea de Gobernadores. Los saldos por desembolsar siguieron aumentando a pesar de los enormes esfuerzos por desembolsar. En este contexto, la presión sobre los equipos para desembolsar fue inusualmente alta, como indicaron los funcionarios del BID entrevistados, varios de los cuales hablaron de un énfasis excesivo en los desembolsos y no necesariamente en el logro de resultados de desarrollo.
- 3.7 Además, la asignación fija de fondos dejó poco espacio para medidas de desempeño o incentivos que aseguraran la implementación eficaz y eficiente del programa del Banco. Medidas de desempeño o incentivos pueden ser utilizados para definir la asignación de recursos para un país; también

pueden condicionar el flujo de fondos a una agencia ejecutora al cumplimiento de ciertas metas. Dada la presión para desembolsar, los incentivos o medidas de desempeño tenían poca cabida, ya que habrían actuado como obstáculos para nuevas aprobaciones y desembolsos. De hecho, OVE no encontró evidencia de que el BID hubiera considerado medidas de desempeño o incentivos durante el período de evaluación. A nivel estratégico, el Acuerdo BID-9, mediante el cual se aprobó el compromiso financiero del BID con Haití, no incluía condiciones ni "ataduras". Las EBP de la primera mitad del período bajo evaluación enumeraban algunas actividades del Banco orientadas a apoyar la implementación (flexibilización de las normas de adquisición, fortalecimiento de la COF, entre otras), pero no mencionaron medidas de desempeño que pudieran servir como incentivos para la implementación del programa. Además, dado que desde 2007 Haití había quedado por fuera del sistema de PBA, el único marco del Banco que prevé revisiones bianuales de desempeño a nivel país bajo un método basado en reglas y con incentivos para fortalecer el desempeño operativo, la asignación fija de recursos agravó la situación al aumentar las asignaciones anuales para Haití a 200 millones de dólares y al fijar estos montos por un periodo de diez años sin permitir ajustes periódicos³⁵. En 2021, el Banco tomó medidas correctivas apropiadas y aprobó la reintegración de Haití en el marco concesional DSF/PBA y la modificación de dicho marco para incorporar la perspectiva de fragilidad³⁶.

- 3.8 Las sanciones por prácticas de corrupción impuestas por el BID a través de su Sistema de Sanciones³⁷ durante el período de evaluación sugieren que la sobreabundancia de recursos y la presión para desembolsarlos en un contexto de escasa capacidad institucional tuvieron consecuencias negativas. En países y contextos frágiles caracterizados por limitada capacidad institucional, débiles controles y la presencia de élites fuertes en

35 Entre 2007 y 2010, los ajustes se realizaban cada 1-2 años, cuando Haití estaba todavía bajo el DSF. La asignación desde el inicio o la asignación fija de recursos no reembolsables por diez años también significó que el marco DSF no era más necesario para definir las asignaciones para el país, con lo cual Haití quedó efectivamente por fuera del DSF desde 2010 hasta 2020.

36 En marzo de 2021, la Asamblea de Gobernadores aprobó la "Propuesta de una Metodología Revisada para Determinar el Volumen de Financiamiento del SMABD" (documento [AB-3259](#)), que fue diseñado explícitamente para evitar problemas de sobreasignación de recursos concesionales. Además, de conformidad con la "Propuesta para Ajustar el Marco de Sostenibilidad de la Deuda y el Sistema Mejorado de Asignación Basada en Desempeño" (documento [GN-2442-71](#)) aprobado en febrero de 2021, el ranking de países en el Índice de Estados Frágiles ayuda a determinar el elemento no reembolsable/nivel de concesionalidad de las asignaciones para este tipo de países, incluido Haití.

37 El Sistema de Sanciones del Grupo BID está compuesto por la Oficina de Integridad Institucional (OII), el Oficial de Sanciones (SO) y el Comité de Sanciones (SNC). Aborda las prácticas prohibidas en las actividades financiadas por el Grupo BID mediante investigaciones y procesos de adjudicación a dos niveles que pueden dar lugar a sanciones administrativas públicas.

busca de rentas, la entrada de una sobreabundancia de recursos puede resultar perjudicial al crear o reforzar divisiones sociales que lleven, de manera inadvertida, a empeorar la corrupción y el abuso de poder³⁸. A través del Sistema de Sanciones del BID, éste impuso más de una docena de sanciones por la comisión de fraude, colusión, corrupción y obstrucción de una investigación en contratos de infraestructura financiados con recursos del GRF. En el proceso, OII también identificó graves debilidades y vulnerabilidades en la capacidad de las agencias ejecutoras para gestionar los riesgos de integridad. La Oficina del Auditor General (AUG, por sus siglas en inglés) llegó a conclusiones similares en sus reportes de auditoría. Estos hallazgos de OII y AUG sugieren que el volumen de financiamiento, unido a la falta de capacidad y a la debilidad de los sistemas fiduciarios de las agencias ejecutoras fueron algunos de los factores que contribuyeron a crear oportunidades para prácticas prohibidas (ver Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1. Problemas de integridad

Transporte

El Ministerio de Obras Públicas (MTPTEC) implementó ocho proyectos en el sector de transporte a través de su Unidad Central de Ejecución (UCE) durante el periodo de evaluación. OII destacó graves riesgos de integridad y fiduciarios en relación con la UCE. El BID impuso sanciones a participantes en algunos de estos proyectos por haber incurrido en prácticas prohibidas. Posteriormente, el Banco adoptó medidas para mitigar los riesgos de integridad a lo largo de los siguientes años: las responsabilidades de la UCE se mantuvieron, pero el equipo gerencial cambió; se contrató y/o capacitó a personal adicional; se preparó e implementó un plan de fortalecimiento de la estructura institucional de la UCE; y el Banco intensificó la supervisión. Estas medidas, sin embargo, no cambiaron la presión por desembolsar la enorme cantidad de recursos de las operaciones que ya estaban en ejecución. En 2018, el Banco aprobó una nueva operación en el sector de transporte, la operación más grande del período (HA-L1104) por 225 millones de dólares. Una nueva agencia ejecutora (AE-MTPTC) es responsable por la implementación de este proyecto mientras la gestión del contrato se mantiene bajo responsabilidad de la UCE.

Energía

En 2016 y 2019, OII identificó un alto riesgo de integridad que presentaban dos operaciones en el sector: el Programa de Rehabilitación de la Distribución Eléctrica en Puerto Príncipe (HA-L1035), y el Programa de Rehabilitación de la Línea de Transmisión de Péligre (HA-L1100). En HA-L1035, OII identificó una falta de capacidad en la Unidad de Coordinación de Proyectos (UCP) para diseñar procesos de licitación y realizar la debida diligencia de las ofertas, lo que dio lugar a la adjudicación de contratos a empresas que no cumplían los requisitos. Los riesgos de integridad se materializaron resultando en la imposición por parte del Banco de sanciones a las partes por incurrir en prácticas prohibidas. Las prácticas de corrupción incluían, entre otras cosas, el uso de contratos de consultoría para influir en la adjudicación de contratos más grandes. OII también identificó otros riesgos de integridad en la Empresa de Electricidad de Haití (EDH) y en la UCE relacionados con soborno a los licitantes, uso de personas políticamente

38 OCDE (2009). Trabajando hacia respuestas colectivas más efectivas de los donantes a la corrupción. Informe de síntesis y recomendaciones.

expuestas para obtener permisos y autorizaciones, favoritismo en la evaluación del personal y acceso indebido de ciertos contratistas a estimaciones de costos confidenciales.

Fuente: OVE, basado en los informes del Sistema de Sanciones del BID.

- 3.9 A nivel operacional, la falta de incentivos o de medidas de desempeño es evidente en la aprobación de nuevas operaciones en rápida sucesión en la mayoría de los sectores prioritarios de trabajo del BID. Este es el caso en agricultura, educación, energía, transporte y en el PIC, donde las operaciones se aprobaron en rápida secuencia, independientemente de lo avanzadas que estuvieran las operaciones existentes. En transporte, donde el Banco aprobó 9 operaciones durante el período de evaluación a un ritmo de dos proyectos por año en 2011 y 2012 y un proyecto cada año en los años siguientes, se aprobaron nuevas operaciones sin tener en cuenta el nivel de desembolsos de las operaciones existentes (ver Figura II.1 del Anexo II). Esta práctica dio lugar a que la agencia ejecutora tuviera que gestionar una cartera de al menos cinco operaciones activas simultáneamente, lo que puso a prueba sus capacidades para implementar adecuadamente y mantener altos niveles de integridad. La oportunidad de introducir medidas de desempeño o incentivos para apoyar la implementación de los programas se presentó en 2016 con la flexibilización de las reglas para transferir los recursos al GRF destinados a Haití, ya que el resto del compromiso de 2.000 millones de dólares ya no tenía un plazo que exigiera que los recursos del GRF se pusieran a disposición de Haití a través de transferencias anuales en una cantidad fija. Sin embargo, OVE no encontró ninguna medida de este tipo en las operaciones aprobadas desde 2016³⁹.
- 3.10 El único incentivo claro utilizado por el BID a lo largo del período de evaluación fue la práctica de proporcionar salarios complementarios a las agencias y unidades ejecutoras para apoyar la implementación de los proyectos, una práctica que tuvo efectos perversos. En su Evaluación del Programa de País de 2016, OVE estableció que un número significativo de funcionarios en varias agencias ejecutoras recibían un salario complementario pagado por el Banco⁴⁰. Aunque el Banco no lleva un registro del número de personas que reciben este tipo de incentivo, OVE confirmó a través de entrevistas que sigue siendo una práctica generalizada en todos los sectores de actividad del Banco en Haití. Originalmente, esta práctica pretendía reducir la disparidad entre los salarios de los funcionarios

39 La Estrategia de País 2017-2021 incluía una condición para el compromiso del Banco en el sector de energía en Haití bajo la cual, intervenciones de mayor envergadura estarían sujetas a "la acción decisiva del Gobierno para fomentar la sostenibilidad financiera de EDH."

40 Para el año fiscal 2014-2015, OVE encontró que las operaciones de inversión cubrían el pago de 715 personas entre consultores permanentes y salarios complementarios a oficiales de gobierno. Evaluación del programa de país: Haití 2011-2015 (OVE, 2016).

trabajando en proyectos financiados por donantes y los salarios de las personas directamente contratadas por estos proyectos. Sin embargo, OVE encontró evidencia de los efectos negativos de esta práctica en la implementación de los proyectos. En agricultura, por ejemplo, un diagnóstico de 2018 sobre las capacidades de ejecución del Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural (MARNDR) concluyó que la brecha en las condiciones de empleo entre el personal del Ministerio y el contratado o asignado a los proyectos del BID generaba disconformidad y envidia y explicaba en parte los débiles esfuerzos de colaboración interna⁴¹. En otros casos, como en HA-L1131, los salarios complementarios se convirtieron en una herramienta de negociación que bloqueó el trabajo hasta que no se llegó a un acuerdo sobre los pedidos de compensación a niveles que eran significativamente más altos de los salarios regulares para funciones que estaban dentro de la descripción de trabajo del personal.

- 3.11 En resumen, la asignación fija por parte del BID de recursos del GRF para un período de diez años generó una sobreabundancia de recursos que creó dificultades para que el país los utilizara de forma eficiente y transparente, dadas las limitaciones en términos de capacidad de absorción. Tras el terremoto de 2010 que devastó a Haití, el BID respondió rápidamente para mostrar su inquebrantable apoyo al país, pero su enfoque tuvo deficiencias. Ante la gravedad y la magnitud del problema, el BID apostó por un paquete sustancial de apoyo financiero del GRF a largo plazo que señalara la fuerza de su compromiso. Sin embargo, dado el contexto de fragilidad, el paquete no estuvo basado en un análisis sólido y, en consecuencia, no se ajustó a lo que podía ser alcanzado de forma realista. Consideraciones sobre la capacidad de absorción estuvieron en su mayoría ausentes en la definición e implementación por parte del BID del financiamiento a través del GRF. Cuando se incluyeron, no tuvieron en cuenta que los factores que influyen en la forma en que las instituciones gubernamentales implementan los proyectos de desarrollo son tanto técnicos como políticos⁴². Además, la falta de flexibilidad creada por la asignación de un paquete de ayuda financiera para diez años sin condiciones dio al BID un margen limitado para reevaluar, ajustar, adaptar y corregir los errores. Por último, el peso y las condiciones del paquete financiero del Banco no sólo ejercieron una enorme presión sobre el Gobierno para su ejecución, sino que también pusieron gran presión en el mismo BID para desembolsarlos rápidamente.

41 Este diagnóstico fue realizado por una empresa de consultoría francesa (I&D Institución y Desarrollo), para identificar las limitaciones internas y externas que afectaban la ejecución de los programas financiados por el BID.

42 Los factores políticos pueden ser directos, como los intereses personales en torno a la ayuda, o indirectos, como la falta de voluntad para llevar a cabo reformas que podrían agilizar la ejecución de los proyectos.



04

Evaluación del
enfoque estratégico
del BID para trabajar
en Haití

4.1 Este capítulo examina los aspectos clave del enfoque estratégico que guio el trabajo del Banco en Haití para establecer la medida en que dicho enfoque estaba bien adaptado para abordar los retos de desarrollo de Haití, dada la fragilidad del país. La primera sección revisa los objetivos y el enfoque estratégico del BID derivados de las EBP's vigentes durante el período de diez años que cubre la evaluación. La segunda sección evalúa cómo el enfoque estratégico del Banco se llevó a la práctica, revisando el programa que fue implementado entre 2011-2020 y comparándolo con las expectativas del Banco.

A. Relevancia de los objetivos estratégicos generales que el BID se propuso alcanzar

4.2 Los objetivos estratégicos generales del BID fueron relevantes en el sentido de que buscaron abordar algunos de los retos de desarrollo más apremiantes del país. Los objetivos estratégicos generales del BID se derivaron de las tres EBP's vigentes durante el período de evaluación (ver Cuadro 2.1). Dichos objetivos estuvieron alineados con el Plan de Acción para la Recuperación y la Reconstrucción del Gobierno de Haití de 2010 y con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del BID. El Banco enfocó acertadamente sus objetivos estratégicos en sectores en los que venía trabajando desde tiempo atrás (transporte, agua y saneamiento, educación, energía y agricultura).

4.3 Sin embargo, aunque en algunos casos los diagnósticos de país identificaron factores relativos a la fragilidad de Haití, dicha información no sirvió para informar el programa del Banco. Los diagnósticos de país identificaron, y hasta cierto punto analizaron, factores relativos a la fragilidad de Haití relacionados con la inseguridad, la inestabilidad política, el malestar social, la falta de transparencia y la captura de recursos por ciertas élites, además de la baja capacidad institucional y la vulnerabilidad a los desastres naturales. Sin embargo, estos diagnósticos no articularon cómo dichos factores podían afectar las recomendaciones de política propuestas. Por ejemplo, el documento Desafíos de Desarrollo del País (CDC, por sus siglas en inglés) de 2017 (el primer diagnóstico integrado para Haití) presentó un análisis completo de los sectores e incluyó recomendaciones de política para cada uno de ellos⁴³. A pesar de que el CDC planteó cuestiones de falta de transparencia y la presencia de intereses que podían bloquear las reformas propuestas en algunos sectores, tales temas no se usaron para informar el programa del Banco (ver Recuadro 4.1).

43 Capítulo III: Análisis temático y recomendaciones de política, CDC Haití, 2017.

Recuadro 4.1. Factores de fragilidad en el sector transporte identificados en los diagnósticos de país que no informaron el programa del BID

El CDC identificó cómo el sector portuario carecía de infraestructura y gestión adecuadas. También señaló cómo este sector se veía afectado por la difícil relación entre las autoridades gubernamentales y grupos del sector privado que eran dueños o administraban los puertos, ya que no había normas contractuales claras ni una aplicación sistemática de la ley. La recomendación de política del CDC fue avanzar en la reforma del sector portuario a través de un nuevo marco legal y regulatorio, mediante el apoyo técnico para mejorar la planificación del sector. No obstante, el tema de cómo los intereses creados y otros factores podían bloquear estos esfuerzos no fue discutido. La serie PBP de transporte que incluía la reforma portuaria se truncó después de la aprobación del segundo PBL, antes de que se pudiera realizar cualquier cambio significativo en el sector portuario (se elaboró un proyecto de ley que no llegó a ser aprobado por el Parlamento).

Fuente: OVE, basado en el CDC para Haití de 2017.

- 4.4 Las EBPs contenían poca orientación sobre cómo alcanzar los objetivos estratégicos generales del Banco en el contexto de fragilidad de Haití. Entre lo que el Banco buscaba lograr en Haití y que estaba presente de forma más o menos constante en las EBPs se encontraban los siguientes temas: (i) un enfoque en infraestructura; (ii) la necesidad de construir la capacidad institucional a nivel de todo el sector público al inicio del periodo, y luego solo en unas pocas instituciones como el MTPTC, el MENFP y la DINEPA; (iii) un enfoque geográfico para llegar a áreas fuera de la ciudad capital, sobre todo después del terremoto de 2010; (iv) la consideración de la igualdad de género como un tema transversal; (v) el fortalecimiento de los sistemas fiduciarios del país; y (vii) la coordinación activa con otros donantes y la movilización de recursos. En cuanto a cómo alcanzar los objetivos estratégicos generales, las EBPs se limitaron a mencionar la necesidad de flexibilizar ciertas normas de contratación, la intención de usar PBLs en la primera mitad del periodo, la necesidad de fortalecer las capacidades del BID en el país y en la sede, y la inclusión de algunas estrategias de gestión de cartera hacia el final del período. La suma de estos aspectos, sin embargo, no fue suficiente para trazar un enfoque coherente sobre cómo trabajar en Haití de una manera diferente a la habitual, que tuviera en cuenta las condiciones de fragilidad del país.
- 4.5 La falta de un enfoque coherente y diferenciado para trabajar en Haití es particularmente evidente en la forma en la que el Banco evaluó y gestionó los riesgos a nivel de programa. Todas las EBPs identificaron riesgos para la implementación del programa del Banco. Los riesgos identificados con mayor frecuencia fueron los relacionados con la situación macroeconómica del país, su

vulnerabilidad a desastres naturales y la capacidad limitada de las entidades gubernamentales para ejecutar los proyectos del BID. Por lo general, el Banco identificó medidas de mitigación para este tipo de riesgos. Por el contrario, si bien se identificaron también riesgos asociados a la inestabilidad política, a la situación de inseguridad, a la falta de legitimidad de las instituciones gubernamentales, a la concentración del poder económico y político y a la influencia de intereses arraigados en algunos sectores clave de la economía, este tipo de riesgos se consideró como "*fuera del ámbito de actuación del Banco*"⁴⁴. En consecuencia, el Banco no incorporó medidas para tomarlos en cuenta en su planificación ni en sus operaciones, por lo que no estaba preparado para cuando estos riesgos se materializaron. El Banco indicó su intención de monitorear los riesgos que consideraba fuera de su ámbito de acción, pero OVE no encontró evidencia de que tal monitoreo haya sido llevado a cabo ni de que el programa financiado por el GRF hubiera sido ajustado en consecuencia.

- 4.6 Desde finales de 2019, CID ha emprendido trabajo analítico para ver la manera de incorporar una perspectiva de fragilidad en el trabajo del Banco con Haití. En respuesta a pedidos del Directorio Ejecutivo, CID ha liderado el estudio de cómo una perspectiva de fragilidad podría ser útil para mejorar la efectividad de la labor del Banco en Haití y, recientemente, ha empezado a incorporar elementos de un enfoque de fragilidad en su trabajo con el país. Además, como resultado de la Asamblea Anual del Grupo BID en 2022 y a solicitud de la Asamblea de Gobernadores, la Administración está en proceso de desarrollar un marco de fragilidad para países frágiles⁴⁵. Estos esfuerzos son un paso en la dirección correcta, pero también es importante reforzar la capacidad del Banco para aprender de la experiencia y ajustar su enfoque frente a situaciones que cambian y se deterioran rápidamente.

B. Programa del GRF implementado

1. Desempeño de la cartera GRF

- 4.7 Las aprobaciones financiadas con recursos del GRF entre 2011-2020 triplicaron el promedio de los montos anuales aprobados durante el período anterior al terremoto (2007-2009). Basado en el monto total aprobado de 1.800 millones de dólares en recursos del GRF entre 2011-2020, el promedio de aprobaciones anuales del GRF fue de 177,3 millones de dólares, en comparación con

44 Hasta la aprobación del nuevo Marco de Gestión de Riesgos en 2021, los riesgos contextuales no formaban parte de las evaluaciones de riesgo del BID. Ver "Marco de Gestión de Riesgos para Proyectos con Garantía Soberana Financiados por el BID", párrafo 2.2.

45 Documento [AG-7-22](#) Nueva Propuesta de Valor para el BID y el IIC.

57,3 millones de dólares entre 2007-2009. Estas cantidades se complementaron con donaciones de inversión financiadas con fondos de donantes por una suma de 145,8 millones de dólares. Las aprobaciones del GRF se dividieron en 38 operaciones de inversión (INL) (1.600 millones de dólares), y ocho operaciones programáticas basadas en políticas (PBL)⁴⁶ (153 millones de dólares), que conforman la cartera de evaluación.

- 4.8 En términos de sectores, la cartera aprobada del GRF se alineó con los objetivos estratégicos generales del BID. El sector transporte dominó consistentemente las aprobaciones del GRF durante el período 2011-2020, con un 35% (629,5 millones de dólares) de los montos totales aprobados. Le siguieron los sectores de agua y saneamiento y medio ambiente, desarrollo rural y gestión del riesgo de desastres, que representaron el 15% (274 millones de dólares) y el 13% (223 millones de dólares) de las aprobaciones del GRF, respectivamente. Los sectores de desarrollo urbano y vivienda, educación y energía representaron aproximadamente el 7-8% de las aprobaciones originales, cada uno. El resto se distribuyó entre cinco sectores: inversión social, reforma/modernización del Estado, comercio, turismo sostenible y desarrollo de empresas privadas y las PYME.
- 4.9 El número de operaciones aprobadas (con y sin recursos del GRF) durante el periodo de evaluación se sumó a una ya amplia cartera de operaciones con problemas persistentes de ejecución. A finales de 2010, el Banco tenía una cartera heredada de 26 operaciones de inversión con 311 millones de dólares en saldos por desembolsar. Todas las operaciones heredadas, a excepción de una, habían requerido extensiones, con un promedio de 28 meses. El Banco añadió 46 nuevas operaciones financiadas con recursos del GRF, la mayoría aprobadas en la primera parte del periodo de evaluación (34 operaciones aprobadas entre 2011-2015; promedio de 30,5 millones de dólares). En la segunda mitad (2016-2020) se aprobaron menos operaciones, pero de mayor envergadura (12 operaciones; promedio de 61 millones de dólares). Además, durante el período de evaluación, el BID aprobó 90 operaciones de Cooperación Técnica (61,5 millones de dólares), cinco operaciones SGS (15,5 millones de dólares)⁴⁷, 13 operaciones (31 millones de dólares) de la CII/BID Invest, y 34 operaciones (40,7 millones de dólares) del FOMIN/BID Lab.

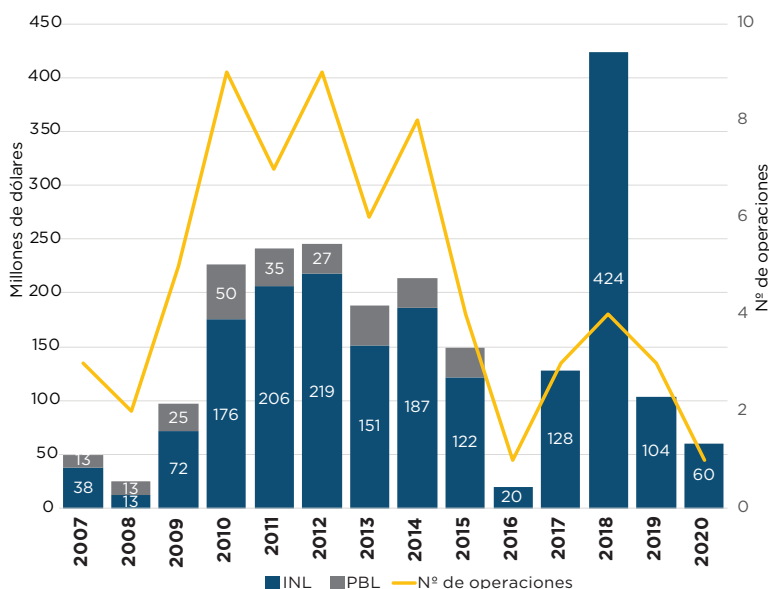
46 Si bien el financiamiento del GRF a Haití está compuesto exclusivamente por donaciones, las operaciones se tratan como préstamos de inversión (INL) y préstamos basados en políticas (PBL).

47 Estas operaciones del SGS fueron aprobadas por el BID antes de la consolidación de las ventanillas del sector privado en la CII/BID Invest en 2016.

Gráfico 4.1

Montos originales aprobados del GRF (millones de dólares, por instrumento) y número de aprobaciones

Fuente: OVE, a partir de datos del enterprise data warehouse del BID.



4.10 Tiempos de preparación relativamente cortos considerando el contexto, especialmente durante la primera mitad del período de evaluación, hicieron que la mayoría de las operaciones del GRF requirieran extensiones. Los tiempos de preparación fueron ligeramente inferiores al promedio del Banco entre 2011 y 2015⁴⁸, lo cual resulta sorprendente tomando en cuenta el contexto de fragilidad de Haití. La revisión documental y las entrevistas sugieren que, en parte, esto es el resultado de la presión por procesar rápidamente nuevas operaciones a ser financiadas por el GRF después del terremoto en 2010. Como resultado, aspectos importantes de la preparación de los proyectos, como los estudios de salvaguardias sociales y ambientales y los planes de gestión, se pospusieron hasta la etapa de implementación (por ejemplo, los temas de reasentamiento en los proyectos de carreteras y en el PIC). Esto, junto con el deterioro del contexto del país, ayuda a explicar el hecho de que el 75% de las operaciones de inversión del GRF hayan requerido extensiones de entre 3 a 81 meses, promediando extensiones de 20 meses⁴⁹. Entre 2016 y 2020, después de la flexibilización de las reglas para la transferencia de recursos del Capital Ordinario al GRF para el programa de Haití, los tiempos promedio de preparación aumentaron a 18 meses (ver Cuadro II.7 del Anexo II).

4.11 Los costos de preparación y ejecución aumentaron ligeramente a lo largo del periodo. En comparación con el período 2011-2015, el período 2016-2020 se caracterizó por una disminución

48 El tiempo de preparación promedio para las operaciones de inversión fue de 15 meses entre 2011 y 2015, comparado con el promedio del Banco de 16 meses.

49 La extensión media acumulada fue de 20 meses, frente a los 10, 15 y 11 de los países CID, FSO y el Banco, respectivamente. Las prórrogas medias superaron la media de los países en los proyectos de educación (50 meses), PIC (28 meses), turismo (24) y transporte (21).

del número de operaciones aprobadas y un aumento del monto promedio aprobado por operación⁵⁰. Sin embargo, los costos de preparación por millón aprobado aumentaron un 22% (de 7.392 dólares a 9.046 dólares), ya que se dedicó más tiempo durante el diseño de los proyectos en un intento de aumentar la preparación de estos antes de su aprobación. Los costos de ejecución también aumentaron entre 2016-2020 (33.624 dólares por millón desembolsado), frente a 26.016 dólares entre 2011-2015), coincidiendo con un aumento de las dificultades sociopolíticas y de problemas para desembolsar e implementar asociados a la inseguridad (ver Gráfico II.2 del Anexo II) .

4.12 Los problemas más frecuentemente señalados por los equipos en la implementación del programa del GRF estuvieron asociados a factores relativos a la fragilidad de Haití que el Banco no estaba preparado para atender. Más de la mitad de las operaciones sufrieron retrasos y, en algunos casos, interrupción de las actividades debido al deterioro de la situación de seguridad y la violencia en el país. Los factores más citados como obstáculos a la implementación (ver Recuadro 4.2) fueron la limitada capacidad de las unidades ejecutoras (58% de los proyectos), los disturbios sociales y la violencia en el país (53%), el desempeño de proveedores (53%), los problemas de diseño de los proyectos (39%), los problemas de contratación (39%) y los cambios administrativos y políticos (33%). Otras dificultades fueron la falta de mecanismos eficaces de monitoreo y evaluación (28%) y la falta de apropiación por parte de la contraparte (25%). A partir de 2020, la pandemia de COVID también se convirtió en un factor importante (50%). En estos riesgos subyacen diferentes facetas de la fragilidad de Haití, muchas de las cuales el Banco no incorporó en su enfoque de gestión de riesgos. En consecuencia, el Banco estaba mal preparado para hacer frente a la rápida y en cierto modo imprevista escalada de las crisis sociopolíticas y de seguridad, ya que no creó planes de contingencia que le permitieran adaptarse a los cambios de contexto. Un enfoque de gestión adaptativo, basado en la planificación de escenarios, la flexibilidad para ajustar el enfoque o la estrategia a medida que se vayan registrando lecciones aprendidas, un sistema de monitoreo y evaluación sólido y supervisión sobre lo que ocurre en el terreno en tiempo real, se considera actualmente como buena práctica para trabajar en países y contextos frágiles (ver Recuadro II.4 del Anexo II)⁵¹.

50 En 2016-2020, se aprobaron 12 operaciones por un total de 735,5 millones de dólares (promedio de 61 millones de dólares). En cambio, durante el periodo 2011-2015, se aprobaron 27 operaciones por un total de 901 millones de dólares (promedio de 33 millones de dólares).

51 Los costos de preparación durante el periodo de evaluación fueron superiores a la media de CID (6.290 dólares por millón aprobado), de los países del FOE (5.910 dólares) y del Banco (6.107 dólares). Del mismo modo, los costos de ejecución (29.190 dólares por millón desembolsado) también fueron superiores a la media del CID (20.591 dólares), del FOE (21.924 dólares) y del Banco (20.540 dólares).

Recuadro 4.2. Principales factores que afectaron la implementación de la cartera del GRF durante el período de evaluación

Capacidad de las unidades ejecutoras. La falta de capacidades técnicas de las unidades ejecutoras para abordar los complejos diseños de los proyectos, administrar los contratos y las actividades de adquisición y cumplir con los requisitos estándar del Banco generaron retrasos de ejecución en la mayoría de los sectores, en particular en WSA (agua y saneamiento), transporte y educación. Además, las deficiencias en el cumplimiento de las salvaguardias ambientales y sociales del Banco en el PIC dieron lugar a una reclamación presentada por las comunidades afectadas ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación. En transporte, los proyectos del programa de Apoyo al Sector Transporte (HA-L1054 y HA-L1058) tuvieron problemas significativos para cumplir con la política de reasentamiento del Banco (OP-710), con evidencia de una implementación y supervisión operativa deficiente por parte de la unidad ejecutora en el cumplimiento de las normas del BID sobre compensación a las partes afectadas.

Inquietud social y violencia. El agravamiento de la inseguridad y la violencia a partir de 2018 afectó la seguridad en los desplazamientos (bloques de carreteras, manifestaciones) y dificultó el acceso a varias zonas de proyectos, lo que repercutió en la ejecución y la supervisión de las operaciones, principalmente en los sectores de transporte, agricultura y desarrollo rural, agua potable y saneamiento, energía y educación. El sector de agricultura y desarrollo rural fue uno de los sectores más afectados, ya que la situación de inestabilidad impidió el acceso a zonas remotas durante varios meses. Además, el agravamiento de la situación en el contexto históricamente difícil del valle de Artibonite dio lugar a actos delictivos, robos y hurtos, así como a amenazas contra la empresa y los empleados que trabajan en la implementación de la operación HA-L1087.

Cambios administrativos y políticos. En varios casos, la alta rotación de las autoridades ministeriales (se registraron cambios de hasta siete ministros durante la implementación de los proyectos en los sectores de agua y saneamiento, comercio, turismo y desarrollo de las PYME) provocó cambios de prioridades, falta de apropiación de los proyectos y/o retrasos en los procesos de toma de decisiones. Además, la inestabilidad del liderazgo entre las unidades ejecutoras obstaculizó el conocimiento y la memoria institucional, y a menudo provocó un aumento de la rotación del personal técnico. Por ejemplo, un cambio inesperado en la dirección del Instituto de Estadística (IHSI, por sus siglas en francés) provocó cambios significativos en las actividades preparatorias del censo nacional (apoyado a través de HA-L1126), ya que provocó la renuncia del jefe del equipo del censo, afectando la implementación del censo que no se ha realizado hasta la fecha.

Problemas de diseño técnico. Los proyectos se vieron afectados por la subestimación de los costos, la falta de identificación de los riesgos contextuales y diseños técnicos demasiado ambiciosos o deficientes que no se ajustaron a las realidades del contexto. Estos problemas llevaron, en algunos casos, a rediseñar el alcance de las obras y/o a sobrecostos que tuvieron que ser cubiertos con reasignación de fondos (energía, educación, transporte). En el sector turismo (HA-L1095), la dificultad para hacer operativo el diseño del proyecto fue uno de los principales factores que retrasaron su implementación, lo que motivó su reformulación, así como la reorientación de un tercio de sus recursos hacia la respuesta al COVID.

Problemas de contratación. Varios proyectos ejecutados durante el periodo sufrieron retrasos en la contratación debido a un mercado limitado de licitantes para obras que presentaban desafíos técnicos, así como a procedimientos y requisitos burocráticos y administrativos complicados, especialmente en el caso de contratos que exigían la participación de muchas partes diferentes.

Desempeño de los proveedores. Las operaciones que implican la ejecución de obras (agricultura, educación, transporte, agua y saneamiento y energía) se enfrentaron a desafíos debido a las capacidades limitadas (logística, personal, normas de calidad) de los contratistas locales. En algunos casos, esto condujo a la cancelación de contratos y/o a su renegociación, lo que provocó nuevos retrasos (por ejemplo, en educación HA-L1077 y en agricultura HA-L1097).

Fuente: OVE, basado en el CDC para Haití de 2017.

4.13 Limitaciones en el análisis de los riesgos contextuales durante el diseño de los proyectos asociadas a tiempos de preparación cortos, llevaron a sobrecostos en educación, energía y transporte. En educación, el costo final promedio de las escuelas construidas casi duplicó las estimaciones originales⁵². En energía, el costo total de la rehabilitación de la central hidroeléctrica de Peligre fue de 103,6 millones de dólares, más del doble de lo estimado inicialmente (40 millones de dólares)⁵³. En transporte, los sobrecostos de las obras de rehabilitación de carreteras primarias mejoraron con respecto al programa PRIVIT que el Banco financiaba antes de 2011, pero continuaron promediando 9% más de lo originalmente previsto⁵⁴.

4.14 El Banco buscó mejorar la implementación de los proyectos a través de diferentes arreglos de ejecución con limitado éxito. Los arreglos de ejecución se consideraron importantes tanto para la buena implementación de los proyectos como para el fortalecimiento institucional de la agencia ejecutora, lo que puede explicar la preferencia del Banco por utilizar arreglos de ejecución integrados y semi-integrados⁵⁵. La distinción entre ambas modalidades llegó a ser poca, ya que en ambos casos

52 Para las 90 escuelas construidas, el costo final por escuela fue de 1,1 millones de dólares, lo que supone un sobrecosto promedio del 97% respecto a las estimaciones originales de 0,59 millones de dólares. Por ejemplo, en el diseño, se subestimó mucho la capacidad de las empresas locales para cumplir los criterios arquitectónicos y los requisitos de construcción. Además, la dispersión y la lejanía de los emplazamientos hacía imposible que las empresas gestionaran varias obras simultáneamente. Esto hizo que sólo unas pocas empresas tuvieran la capacidad técnica y financiera para licitar por contratos tan grandes, lo que redujo la competitividad de las ofertas, y los licitadores también tendieron a aumentar los costos por escuela para cubrir obras imprevistas.

53 En el proyecto de rehabilitación de la central hidroeléctrica de Peligre (HA-L1038), la opción técnica seleccionada tuvo que ser revisada después de que una auditoría medioambiental realizada por el Banco pusiera de manifiesto los impactos y riesgos potenciales. La nueva opción era mucho más costosa y requería la aprobación de una operación de financiamiento suplementaria. El terremoto de 2010 también afectó al costo, ya que el riesgo país era elevado, el costo de los materiales aumentó y pocos licitadores estaban dispuestos a trabajar en Haití.

54 El programa PRIVIT incluyó varias operaciones que financiaron la rehabilitación de carreteras primarias con un costo de 2,1 millones de dólares, un 173% más de lo previsto inicialmente.

55 Los arreglos integrados incluyen aquellos que se encuentran totalmente dentro de las unidades existentes del organismo gubernamental y las utilizan exclusivamente. Los arreglos semiintegrados son aquellos en los que se crea una unidad ejecutora dentro de una institución gubernamental, dirigida por un funcionario de gobierno y que depende

se utilizó la contratación de consultores con fondos del GRF para realizar funciones técnicas, administrativas y fiduciarias. El apoyo del BID a estos acuerdos fue sustancial. En algunos casos, como en los sectores de modernización del Estado y transporte, la financiación del GRF cubrió hasta el 80% del personal y de la capacitación, servicios y apoyo técnico necesario para la ejecución del proyecto. Además, en el sector de transporte, por ejemplo, este apoyo pasó de un proyecto a otro. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los arreglos de ejecución no tuvieron en cuenta los problemas relacionados con la excesiva burocracia presente en los ministerios pertinentes (el sinnúmero de pasos para lograr la aprobación de cualquier cosa, lo que puede crear oportunidades para prácticas prohibidas), el traslape de las funciones y responsabilidades de los distintos organismos cuando más de uno participaba en la ejecución, y el impacto de los intereses políticos a diferentes niveles. En algunos casos, los arreglos de ejecución del Banco se caracterizaban por tener diseños excesivamente complejos para la capacidad limitada de los organismos de ejecución. Además, el sistema de salarios complementarios destinado a apoyar la ejecución llevó a crear incentivos para el personal de los proyectos y otros involucrados a prolongar la ejecución. Por último, algunas unidades ejecutoras con un buen historial de ejecución (FAES, UTE) sucumbieron bajo la presión de implementar demasiados proyectos, creciendo demasiado rápido para mantener los procesos necesarios para garantizar la transparencia en el uso de los recursos (ver Recuadro 4.3). La idea de que a través del fortalecimiento de las unidades ejecutoras el Banco podría fortalecer la institución en su conjunto resultó ser poco realista. La gravedad de la debilidad institucional, combinada con la intensa presión para ejecutar y desembolsar, condujo a una situación en la que ni la ejecución de los proyectos ni el fortalecimiento institucional de la agencia ejecutora fueron tan eficaces como se esperaba.

Recuadro 4.3. Desafíos de los arreglos de ejecución en el sector de educación

El primero de cuatro proyectos (HA-L1049) incluía varios actores en su implementación:

- El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través del Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES)
- El Ministerio de Educación (MENFP) a través de su unidad ejecutora "Educación para Todos" (EFA, por sus siglas en inglés)
- Ambos reportando a la unidad directiva del MENFP

de la institución, pero que puede tener un estatus autónomo o semiautónomo. La ejecución a través de terceros (ONG, Naciones Unidas) sólo se utilizó en unos pocos casos.

Las operaciones que siguieron aumentaron la complejidad:

- HA-L1060: se añadió la unidad de coordinación de proyectos del MENFP.
- HA-L1077 y HA-L1080: se añadió un equipo especial adscrito a la UTE del MEF dedicado a la ejecución del proyecto.

Al final, había demasiados actores involucrados en la ejecución del proyecto, sin las capacidades adecuadas, sin coordinación, ni una asignación clara de funciones. El FAES, un organismo autónomo dependiente del MEF que se encargaba de la gestión de los proyectos, tanto para la construcción de escuelas como para los componentes de calidad de la educación, no tenía la capacidad técnica, venía trabajando con demasiados proyectos y estaba en proceso de reforma institucional. La estrategia institucional para el fortalecimiento del FAES prevista en la operación HA-L1049 no se llevó a cabo. Además, hubo cambios en la dirección del FAES y del MENFP, y la rotación de personal fue elevada. Las entrevistas con el FAES indican que no había personal dedicado a coordinar la implementación del proyecto, mientras que la evaluación final de la operación HA-L1049 puso de manifiesto la escasa coordinación y comunicación entre el MENFP y el FAES.

Fuente: OVE, basado en los documentos de préstamo y los PCR de HA-L1049 y HA-L1060, y el informe de evaluación intermedia del Programa de Educación Post-Terremoto en Haití y entrevistas.

4.15 El BID subestimó los intereses relacionados con los arreglos de ejecución, corriendo el riesgo de crear oportunidades de corrupción y prácticas prohibidas. Las preocupaciones sobre el impacto potencial de los intereses políticos se identificaron en los Informes de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés), los informes de OII, los informes de AUG y las auditorías independientes. En aproximadamente el 70% de los documentos de proyecto examinados, los riesgos relacionados con los arreglos de ejecución se calificaron como moderados y se asociaron principalmente a las capacidades de la unidad o de las agencias ejecutoras. Menos del 50% de los proyectos mencionaron riesgos políticos relacionados con los arreglos de ejecución y ninguno de los documentos de proyecto identificó la corrupción y las prácticas prohibidas como riesgos asociados a los arreglos de ejecución. Cuando se identificaron preocupaciones relacionadas con los arreglos de ejecución, los documentos de proyecto y las entrevistas sugieren que el BID adoptó un enfoque técnico de "llenar vacíos" mediante la contratación de expertos adicionales, actividades de capacitación y el traslado de algunas responsabilidades de ejecución a otras unidades. A excepción de algunos proyectos hacia el final del periodo, OVE no encontró evidencia que sugiriera que se consideraron otras opciones, tales como trabajar con entidades diferentes a las de gobierno. El enfoque técnico para el fortalecimiento de los arreglos de ejecución no tuvo en cuenta la economía política (los actores, los intereses, los valores y la influencia respectiva) que influía en

el proyecto, en su unidad ejecutora, en las agencias ejecutoras en el caso de los arreglos integrados y semiintegrados, y en el sector en general. En consecuencia, no se consideraron posibles puntos de entrada, ni las asociaciones que debían establecerse en las que podrían haber participado las autoridades locales, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil. Las medidas provisionales adoptadas en su lugar pueden haber facilitado la implementación de los proyectos en el corto plazo, pero no abordaron los problemas estructurales que afectaba la ejecución de la cartera GRF. Respecto a los riesgos de corrupción o prácticas prohibidas, los casos en los que se corroboró este tipo de prácticas durante el período examinado implicaban a una unidad ejecutora o a personas que ocupaban puestos de responsabilidad dentro de una unidad ejecutora.

- 4.16 El Banco adoptó normas especiales de adquisiciones para Haití que ayudaron con los desembolsos, pero que no eran adecuadas para el contexto fiduciario del país. Las llamadas Disposiciones Especiales de Adquisiciones se utilizaron entre 2010 y diciembre de 2016 principalmente para acelerar las adquisiciones (ver Recuadro 4.4)⁵⁶. Prácticas como el uso de la contratación directa y el aumento de los umbrales financieros de adquisiciones para la aplicación de métodos de adquisición simplificados (comparación de precios), pueden haber sido necesarias en Haití para hacer frente a la emergencia en un primer momento. Sin embargo, a largo plazo, los procedimientos simplificados (que otorgaban demasiada responsabilidad a los líderes de equipo) y los pocos especialistas en adquisiciones en un momento con alta presión por desembolsar, limitaron el rigor en la toma de decisiones y en el control y la supervisión de procesos de adquisición importantes, creando oportunidades para prácticas prohibidas. Este reto fue confirmado por un informe de AUG de 2019. De hecho, la revisión realizada por OVE encontró que en alrededor de dos tercios de los proyectos los procedimientos estándar del BID ni las disposiciones especiales se aplicaron sistemáticamente (ver Cuadro II.8 del Anexo II). En los casos en los que se comprobó la existencia de prácticas prohibidas y sanciones impuestas, la OII destacó entre los factores de riesgo la aplicación insuficiente de las salvaguardias financieras y de adquisiciones del BID, las disposiciones inadecuadas de supervisión en los proyectos de alto riesgo y la falta de capacidades en las unidades ejecutoras, además de los factores relacionados con la fragilidad estructural del contexto de gobernanza del país.

56 Las Disposiciones Especiales de Adquisición (documento [OP-387-1](#)) adoptadas en abril de 2010, y las Disposiciones de Adquisición para Haití (documento [GN-2654](#)) adoptadas en enero de 2012 se utilizaron hasta 2016. Su objetivo era facilitar una respuesta eficaz y oportuna a la emergencia durante la duración del nuevo CS del Banco con Haití (2011-2015).

Recuadro 4.4. Las Disposiciones Especiales de Adquisiciones para Haití incluían:

- Un aumento de los niveles de autorización establecidos para la aprobación de la contratación directa;
- El establecimiento de un umbral más alto para la utilización de métodos de comparación de precios y licitación pública nacional en la contratación de obras, bienes y servicios no relacionados con la consultoría^a;
- Criterios para determinar los plazos de presentación de ofertas, en función de los métodos de contratación utilizados; y
- Mecanismos para promover el uso del método de Licitación Internacional Limitada.

Fuente: OVE, basado en los documentos [OP-387-1](#) y [GN-2654](#).

Notas: ^a Las nuevas reglas autorizaban al jefe de proyecto a usar la comparación de precios para la adquisición de bienes, obras y servicios no relacionados con consultoría para montos que normalmente habrían requerido licitación pública nacional cuando los jefes de equipo determinaran que los bienes, obras y servicios en cuestión eran simples o involucraban montos pequeños y cuando las especificaciones técnicas estaban claramente definidas o eran estándar. El umbral para licitación pública internacional se mantuvo sin cambios.

4.17 La supervisión de la cartera del GRF en ejecución no estuvo del todo adaptada al contexto frágil de Haití durante la mayor parte del periodo bajo evaluación. El BID siguió el enfoque tradicional de supervisión⁵⁷ bajo el cual, los especialistas estructuraban los planes de supervisión según su definición de prioridades. En contextos frágiles, la supervisión requiere brindar una mayor atención a los múltiples obstáculos de ejecución relacionados con los factores de fragilidad del país, entre los que se incluyen la limitada capacidad de ejecución y supervisión de las agencias ejecutoras y la necesidad de obtener información en tiempo real que pueda servir para adaptar y ajustar las intervenciones conforme sea necesario. Además, hay que tener en cuenta los temas de seguridad, ya que la inseguridad encarece y dificulta la supervisión. En 2018-2019, la representación de Haití introdujo un nuevo modelo para poner todos los recursos de supervisión en una sola bolsa y asignarlos dos veces al año en función de resultados y de criterios basados en riesgos, lo que resultó en un enfoque más apropiado para el contexto de Haití y para las dificultades de supervisar una cartera de operaciones a distancia, desde la evacuación de los especialistas internacionales en 2020⁵⁸. Este modelo sigue en uso, aunque no ha sido adoptado

57 En el BID, VPS se encarga de supervisar los proyectos en ejecución a través de sus divisiones sectoriales y del personal en el país. VPC es responsable de la gestión de la cartera a nivel de país a través de sus departamentos de país, los representantes del Banco y el FMP. Las actividades de supervisión de proyectos se financian con asignaciones de los presupuestos transaccionales de VPC y VPS.

58 Hubo una evacuación informal en 2018, pero la evacuación formal se llevó a cabo en 2020. La evacuación fue para "empleados internacionales" (tanto staff como consultores). Dependientes fueron evacuados en noviembre 2019. En enero 2020, antes de la evacuación, todos los empleados internacionales fueron reubicados a un

formalmente y, por lo tanto, puede ser modificado en cualquier momento. Otra herramienta importante para la supervisión fueron las revisiones anuales o semestrales de la cartera con las contrapartes de gobierno, aunque estas no se llevaron a cabo todos los años. La tecnología también puede ser utilizada en el proceso de supervisión. Hasta la fecha, se ha usado tecnología en sectores como transporte, para monitorear con la ayuda de drones la cantidad de movimientos de tierra, y en educación, donde las familias pueden reportar en call centers problemas en cuanto a la calidad de los servicios educativos.

- 4.18 Por último, las medidas de gestión de cartera para mejorar la implementación del programa del GRF fueron escasas, a pesar de las señales de alerta y el pobre desempeño de la cartera. Durante la primera mitad del período no hubo una estrategia clara de gestión de cartera, a pesar de los crecientes saldos por desembolsar, los largos plazos de ejecución, las denuncias de corrupción y el incumplimiento de las salvaguardias ambientales y sociales. Las operaciones aprobadas entre 2011-2015 indican un enfoque en proyectos de pequeña escala. En la segunda mitad del periodo las medidas de gestión de cartera incluyeron trabajar en la preparación de las nuevas operaciones para que estuvieran listas para su implementación al momento de su aprobación, y en enfocarse en menos aprobaciones, pero de mayor escala. Esta última medida permitió reducir los costos administrativos del Banco, pero dadas las condiciones del país, aprobaciones más pequeñas hubieran sido más adecuadas, siempre y cuando hubieran incluido incentivos o metas de desempeño para asegurar que nuevas operaciones se aprobaran solo cuando las operaciones existentes hubieran cumplido con dichas metas. Sin embargo, metas de desempeño no fueron utilizadas durante el periodo de evaluación. Además, durante la mayor parte del periodo no existieron normas o criterios para gestionar sistemáticamente las prórrogas y las cancelaciones de recursos⁵⁹.

2. Uso de instrumentos

- 4.19 En la primera parte del periodo de evaluación, el BID hizo un uso amplio de los PBLs. Entre 2011 y 2015 se pusieron en marcha cuatro series de PBLs, cada serie con tres operaciones de PBL en los siguientes sectores: energía, agricultura, transporte y

lugar seguro en Puerto Príncipe pagado por el Grupo BID.

59 Desde 2019, la COF ha tomado medidas para el cierre de proyectos y cancelaciones parciales de recursos y para otorgar extensiones que superen los 24 meses. Por ejemplo, dos operaciones relacionadas al PIC registraron cancelaciones importantes: (i) HA-L1101 (41.000 millones de dólares), la quinta operación del PIC, fue cancelada en su totalidad debido a la falta del cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso relacionadas con las salvaguardias ambientales y sociales y a temas de salud y seguridad; (ii) en HA-L1091, la cual buscó crear empleos formales a través de la provisión de infraestructura para establecer empresas en el PIC, registró una cancelación de 1.9 millones de dólares en 2020.

agua y saneamiento⁶⁰. Un total de 153 millones de dólares se desembolsó a través de los PBLs, lo que representa el 8,6% del financiamiento total del GRF aprobada durante el período de evaluación. Cada serie de PBP estaba destinada a apoyar importantes reformas de política e institucionales en las que se apoyaban otros proyectos de inversión. Las cuatro series de PBP estaban estructuradas de forma que las condiciones de política ganaran profundidad con cada operación consecutiva, de forma que la segunda y la tercera operación de cada serie tuvieran el mayor peso de las condiciones de política necesarias para lograr un cambio duradero⁶¹. En conjunto, las series PBP tenían un alto número de condiciones de política de entrada (148). La mayoría de las condiciones que podían promover un cambio tenían la forma de leyes, incluidas en un momento en que las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo eran tensas o cuando el Parlamento estaba suspendido.

4.20 En consecuencia, el uso de los PBLs contribuyó a aumentar el nivel de desembolsos del GRF en los años en que se puso en marcha una nueva serie PBP, pero no se logró con ellos las reformas sectoriales esperadas. De los 12 PBL previstos inicialmente, se aprobaron ocho. Sólo se completó la serie PBP de energía; las demás se truncaron tras la primera operación (agua y saneamiento) o la segunda (transporte, agricultura). Dada la estructura de las condiciones de política, el hecho de que tres de las cuatro series PBP se truncaron antes de completarse la serie significó que no se lograron las reformas previstas⁶². En el caso de energía, aunque la serie se completó, el resultado fue similar en cuanto a la reforma del sector, ya que la segunda y la tercera operación se aprobaron con condiciones de política modificadas y suavizadas⁶³.

4.21 La revisión de OVE encontró que factores clave de la fragilidad y aspectos críticos de lo que hace a las instituciones gubernamentales eficaces y responsables y, por extensión, al Estado legítimo ante los ojos de la población, no se tuvieron en cuenta en el diseño de las series de PBPs. Cada PBL aprobado se justificó con base en una evaluación técnica del problema,

60 Véase la Figura II.3 del Anexo II.

61 Teniendo en cuenta las condiciones incluidas en las cuatro series de PBP en el momento de su lanzamiento, el 14% podría provocar por sí mismo un cambio duradero (condiciones de alta profundidad), el 34% podría provocar algún cambio inmediato, pero no duradero (profundidad media), y el 52% no podría provocar un cambio significativo por sí mismo (profundidad baja). El sector de agricultura es el que presenta la mayor proporción de condiciones de política de alta profundidad (23%). Las condiciones de alta profundidad representaron sólo un 10% o menos en los demás sectores (2/19 en energía; 3/27 en transporte; 5/53 en agua y saneamiento).

62 Del total de condiciones de política cumplidas en los PBL aprobados, el 39% se clasificaron como de baja profundidad; el 57% como de profundidad media; y sólo cuatro (5%) se consideraron condiciones de alta profundidad.

63 El nivel de profundidad disminuyó en 5 de las condiciones de política totales, y ninguna aumentó. Por ejemplo, la condición de tener una "ley aprobada" fue sustituida por la de "presentar el proyecto de ley al Parlamento".

pero en su diseño no se tuvieron en cuenta los factores clave de fragilidad que podían tener un impacto directo en sus resultados. OVE no encontró evidencia de que se hubiera realizado un análisis de la economía política en torno a cada reforma sectorial para calibrar la solidez del compromiso político y la capacidad del Gobierno para avanzar en una agenda tan ambiciosa e identificar las partes interesadas con las que era necesario trabajar (ver Recuadro II.5 del Anexo II para mayores detalles sobre economía política y su análisis). El hecho de que el apoyo presupuestario a Haití se produjera en un contexto posterior al terremoto en el que se produjeron flujos masivos de ayuda de alrededor de 1.900 millones de dólares al año entre 2011 y 2019⁶⁴, unido al hecho de que Venezuela ponía a disposición de Haití alrededor de 2.000 millones de dólares de financiamiento altamente concesional a través del acuerdo PetroCaribe prácticamente sin condiciones, habría exigido un análisis que determinara si el financiamiento de las series PBP del BID podían contar con suficiente apoyo político para completar las reformas previstas⁶⁵.

- 4.22 La mayoría de las operaciones de CT fueron ejecutadas por el Banco, lo que aumentó la complejidad de la gestión de una cartera amplia. Las CT no se financiaron con recursos del GRF, pero se sumaron al reto de gestionar una cartera amplia. Del total de los montos de CT aprobados, el 64% apoyó el diseño y la ejecución de proyectos financiados con recursos del GRF, mientras que el 32% fue para apoyo a clientes. En cuanto a los sectores, educación recibió el 36% de los montos aprobados por las CTs, con la mayor operación de CT aprobada por 20 millones de dólares, seguida por agua y saneamiento (13%), transporte (10%) y energía y agricultura (8% respectivamente). En cuanto a la ejecución, el 85% fue ejecutado por el Banco (77 operaciones), y un número menor por organismos gubernamentales (ocho operaciones) e instituciones académicas y ONG (cinco operaciones).

64 Los donantes que han prestado apoyo presupuestario a Haití durante el periodo 2011-2021 han sido el Banco Mundial, la UE, el BID (entre 2011 y 2015) y el FMI, y también Canadá, la AFD, USAID y la cooperación española. Alcanzó unos 60 millones de dólares anuales entre 2004-2009, luego 225 millones en 2010 (el año del terremoto) y 170 millones en 2011. El apoyo presupuestario disminuyó a partir de entonces y llegó a cero en 2019. Informe del FMI (2021).

65 En 2017, quince exfuncionarios del gobierno fueron acusados de corrupción y mala gestión del préstamo de dos mil millones de dólares que formaba parte del programa con PetroCaribe. El gobierno de Martelly debía utilizar los fondos de este proyecto para financiar programas de alivio a la pobreza, pero los fondos sirvieron como rentas para los partidarios y familiares de Martelly según reportó la Corte Superior de Cuentas de Haití (*Court supérieure des Comptes et du Contentieux administratif*) que publicó informes de auditoría en enero de 2019; mayo de 2019 y agosto de 2020 sobre el uso de los fondos de PetroCaribe.

3. Aspectos clave que afectan la implementación del programa

4.23 En la prisa por mostrar resultados, en la primera mitad del período de evaluación algunos proyectos de infraestructura se implementaron de manera que dieron lugar a denuncias de prácticas corruptas en varios sectores y a impactos adversos en las comunidades circundantes (Parque Industrial Caracol - PIC), agravando la fragilidad de Haití. Los proyectos de infraestructura representaron la mayor parte del financiamiento del GRF durante el periodo, representando el sector transporte (TSP) el 35% (629,5 millones de dólares) de los montos totales aprobados entre 2011-2020. Las aprobaciones en agua y saneamiento (15%), el Parque Industrial Caracol (PIC) y energía (7% cada uno) consolidaron el enfoque del programa en infraestructura. Además, las inversiones en infraestructura también fueron dominantes en sectores sociales como educación, mediante la construcción de escuelas. El énfasis en proyectos de infraestructura parece apropiado dadas las necesidades de reconstrucción tras el terremoto de 2010 y otras catástrofes naturales durante el periodo. Inversiones en infraestructura en países frágiles son fundamentales y pueden hacer frente a diversos factores de fragilidad de un país. Sin embargo, si están mal diseñadas y ejecutadas, este tipo de inversiones puede agravar las desigualdades, crear oportunidades de corrupción, impactar el medio ambiente y afectar la legitimidad del gobierno⁶⁶. OVE encontró varios ejemplos de infraestructura construida antes de que se completaran los estudios de salvaguardias ambientales y sociales en el sector transporte y ejemplos de obras de infraestructura que se iniciaron sin que las comunidades afectadas conocieran el proyecto y su impacto (como en el caso del PIC, donde el plan de reasentamiento se preparó después de la aprobación de la primera operación), en agua y saneamiento y en educación, lo que provocó malestar social, falta de apropiación y daños potenciales a las comunidades.

4.24 El enfoque geográfico que buscaba llevar las intervenciones de desarrollo a las regiones fuera de la capital fue una característica fuerte del programa del BID durante el período de evaluación. En algunos casos, sin embargo, el Banco avanzó antes de asegurar las condiciones necesarias, como en el PIC. De las 34 operaciones de inversión financiadas con recursos del GRF que buscaban obtener productos y resultados en zonas geográficas específicas⁶⁷, 19 se dirigieron a zonas fuera de Puerto Príncipe y 11 se centraron tanto en la capital como fuera de ella. El

66 Infraestructura para la consolidación de la paz, UNOPS, septiembre de 2020.

67 Los proyectos HA-L1078 y HA-L1133 (comercio), HA-L1126 (modernización del Estado) y HA-L1057 (empresas privadas y desarrollo de las PYME) están excluidos porque no tenían un enfoque geográfico específico.

esfuerzo por ampliar el alcance del trabajo del Banco a regiones distintas a la capital, compartidos por otros donantes (la Unión Europea, Francia, Estados Unidos y España), es consistente con las mejores prácticas para trabajar en contextos frágiles y con el principio de fragilidad de promover la inclusión. El programa más ambicioso fue la inversión en el Norte para construir el PIC, donde el Banco buscó mostrar resultados rápidos tras el terremoto de 2010. La construcción se inició sin haber asegurado el terreno donde se iban a construir los edificios, desplazando a varias familias que vivían en la zona. Además, la ubicación del PIC fue seleccionada en parte por la cercanía al puerto de Cabo Haitiano. El puerto no estaba en operación, pero USAID se había comprometido a rehabilitarlo, aunque al final no lo hizo. En consecuencia, el PIC tiene que utilizar un puerto en República Dominicana que es el más cercano. Por último, las inversiones complementarias en agua y saneamiento, electricidad y gestión de residuos sólidos necesarias para el funcionamiento del PIC no se financiaron hasta años más tarde de la construcción del parque industrial.

4.25 El enfoque de género no fue consistente durante el periodo. Los temas de género se incluyeron en la EBP 2007-2011, la cual hizo hincapié en la equidad de género y los derechos de las mujeres, pero desaparecieron en la EBP 2011-15 sólo para volver a ser incluidas en la EBP 2017-2021⁶⁸. Como resultado, los proyectos financiados con recursos del GRF sólo comenzaron a incluir gradualmente enfoques específicos de género en la segunda mitad del período de evaluación. Por ejemplo, en agricultura, ninguna de las operaciones aprobadas entre 2011 y 2014 incorporó consideraciones de igualdad de género ni en su diseño ni en su ejecución, monitoreo o evaluación hasta 2015. En transporte, el Apoyo al Sector del Transporte de Haití III (HA-L1079) incluyó un componente de pavimentación urbana que creó empleos intensivos en mano de obra a corto plazo para más de 1.700 mujeres. En general, se encontró que sólo unos pocos proyectos financiados con recursos del GRF incluyeron objetivos o indicadores específicos de género, aunque a menudo no se recolectaron datos desagregados.

4.26 En cuanto a los sistemas nacionales, el enfoque del Banco para reforzar la gestión financiera y las adquisiciones a través de las operaciones financiadas con recursos del GRF tuvo serias falencias. Los sistemas fiduciarios robustos (gestión financiera y adquisiciones) se consideran críticos en contextos frágiles porque

68 Esta EBP organizó su enfoque de género siguiendo un "enfoque de ciclo de vida", desde el nacimiento hasta la madurez: las condiciones de salud implican una vulnerabilidad notoria para las mujeres que dan a luz, las condiciones de la infancia sesgan el éxito escolar y, finalmente, la discriminación en los mercados de trabajo y de bienes reduce el potencial productivo de las mujeres. Las intervenciones en las tres áreas prioritarias atenderían a estas consideraciones.

ayudan a garantizar el uso eficaz y eficiente de los recursos y la prevención de casos de corrupción. Diversos diagnósticos de los sistemas fiduciarios de Haití identificaron problemas importantes en la gestión financiera y en las adquisiciones⁶⁹. Basadas en estos diagnósticos, la gran mayoría de las operaciones financiadas con recursos del GRF incorporaron componentes o actividades para fortalecer la gestión financiera o de adquisiciones, o ambas, como parte de las intervenciones de fortalecimiento institucional y/o el apoyo a las unidades ejecutoras⁷⁰. Dichas actividades enfatizaban el blindaje de las operaciones del BID frente a posibles prácticas de mala gestión y corrupción, lo cual era apropiado dado el contexto, pero no necesariamente apoyaban el fortalecimiento de los sistemas nacionales para su futuro uso en el largo plazo. Alrededor de la mitad de las operaciones de inversión financiadas con recursos del GRF presentaban limitaciones en su diseño relacionadas a: la falta de análisis de economía política de los vínculos entre la elevada fragilidad institucional, los incentivos y desincentivos en torno a los sistemas nacionales y la corrupción; la falta de análisis de la capacidad de las agencias ejecutoras en sectores críticos y/o la falta de una adecuada identificación de los riesgos fiduciarios; falta de identificación y análisis de los riesgos de fraude y corrupción; y falta de medidas específicas para prevenir y abordar los riesgos fiduciarios. La poca consideración de los factores relacionados con fragilidad limitó los esfuerzos para reforzar los sistemas fiduciarios, ya que las deficiencias en la gestión financiera y de adquisiciones, y los mayores riesgos de prácticas prohibidas que pueden derivarse, se ven perpetuados no sólo por las deficiencias técnicas y de capacidad, sino también por la economía política que las rodea, es decir, la falta de voluntad política, visión e incentivos. En su diseño, alrededor de dos tercios de los proyectos examinados calificaron los riesgos fiduciarios como moderados, incluso en sectores de alto riesgo como transporte y servicios públicos. Durante la ejecución se detectaron problemas de adquisiciones en más de la mitad de los proyectos financiados por el GRF⁷¹. Las

69 Los sistemas de gestión de las finanzas públicas presentaban graves deficiencias en todos los niveles de planificación, ejecución y supervisión del presupuesto; el funcionamiento del Tesoro; la contabilidad y la presentación de informes, y los controles internos y externos. En cuanto a la contratación pública, la ejecución y el rendimiento a nivel operativo eran un problema importante en el sistema de contratación pública de Haití. Estas deficiencias se destacaron en (i) la Revisión de la Gestión del Gasto Público y la Rendición de Cuentas Financiera de 2008-PEMFAR; (ii) la Mejora de la Gestión Financiera y Contable de Haití, FMI 2009; (iii) la Evaluación del Gasto Público y la Rendición de Cuentas Financiera de 2011-PEFA; (iv) la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones de 2013- MAPS; y (v) las Notas Técnicas Fiduciarias (FTN) del BID que apoyan la CS 2011-2015 y la CS 2017-2021.

70 OVE evaluó operaciones del GRF y CT relacionadas que incluían en sus objetivos el fortalecimiento de los sistemas fiduciarios: dos operaciones de inversión, una de PBL y cuatro de CT. Dos de las operaciones fueron aprobadas en 2010.

71 Los problemas incluían: el uso injustificado de la contratación directa, el uso incorrecto de la cuenta de fuerza, los conflictos de intereses, los planes de contratación no actualizados, la falta de publicación de los planes de contratación, los contratos sin

medidas correctivas se limitaron por lo general a la contratación de consultores adicionales y a actividades de capacitación, a menudo en niveles jerárquicos muy por debajo del nivel en el que se encontraba el verdadero problema. La capacitación sobre prácticas prohibidas del Banco fue una actividad incluida en aproximadamente el 80% de las inversiones financiadas por el GRF, pero dados los problemas estructurales y la naturaleza sistémica de la corrupción, tales medidas fueron insuficientes. Adicionalmente, el Banco apoyó el fortalecimiento de sistemas nacionales a través de recursos fuera del GRF y a través de CTs⁷².

4.27 El Banco buscó reforzar sus propias capacidades para mejor apoyar a Haití mediante la creación temporal del Departamento de Países Haití y el fortalecimiento de su presencia en el país. El Banco tuvo una respuesta organizativa pronta y oportuna tras el terremoto de 2010, lo que ayudó a restablecer rápidamente su capacidad de gestión de las operaciones. En marzo de 2010 se creó el Grupo de Respuesta para Haití (HRG, por sus siglas en inglés), que posteriormente se convirtió en el Departamento de Países Haití (CDH, por sus siglas en inglés). El CDH se concibió como una medida temporal, efectiva hasta finales de 2020. Debía garantizar los desembolsos oportunos y la buena gestión de los recursos del BID, permitir una estrecha colaboración con el gobierno y prestarle apoyo, y facilitar la coordinación entre los donantes tanto en la sede del BID como en el país⁷³. Con el CDH, el Banco pudo acelerar los desembolsos, enviando un mensaje importante al gobierno sobre la seriedad de sus compromisos, aunque con un alto costo⁷⁴. En 2016 se eliminó el CDH y Haití volvió a CID⁷⁵.

las disposiciones estándar del BID en materia de fraude y corrupción, las garantías de cumplimiento mal gestionadas y/o caducadas durante la ejecución de los contratos, el inicio de las obras sin que la empresa de supervisión estuviera en funcionamiento, el incumplimiento de las especificaciones técnicas y la tergiversación en cuanto al uso de determinados materiales de construcción.

72 Con fondos de CT (no recursos del GRF), el Banco financió: (i) un plan estratégico a ocho años y un plan operacional a cinco años para la Institución de Auditoría de Haití; (ii) un diagnóstico de la Cuenta Única del Tesoro; y (iii) un plan estratégico a 5 años para la Comisión Nacional de Contrataciones Públicas.

73 Documento [GA-232-38](#).

74 La creación del CDH supuso un aumento de los gastos administrativos y operativos del Banco. Los gastos operativos del CDH en la Sede (un promedio anual de 2,4 millones de dólares en 2012-2015) son significativamente más altos que el total de gastos operativos incurridos por el Departamento de Países del Caribe (CCB) en la Sede antes de la creación del CDH, según informó la OVE en su Evaluación del Programa de País para Haití de 2016.

75 El Banco justificó el cierre del CDH basándose en un análisis de 2015 que concluía que "la estructura institucional temporal creada para hacer frente a la emergencia había cumplido su objetivo" y que "las acciones del BID en el país habían alcanzado un ritmo de funcionamiento "normal", llegando a un "estado estable" de aprobaciones y desembolsos"; 5 años después del terremoto, el Banco había podido fortalecer la Oficina de País y desarrollado mecanismos operativos para trabajar con Haití.

4.28 El Banco ha mantenido una fuerte presencia en el país durante el periodo de evaluación. La Oficina de País de Haití es una de las más grandes, habiendo tenido más de 100 personas en un momento dado. Tras la disolución del CDH, la presencia del BID en el país siguió siendo sustantiva hasta la evacuación del personal internacional en 2020 por motivos de seguridad y disturbios sociales. Un contexto de fragilidad como el de Haití requiere habilidades y competencias en la gestión de crisis y en el análisis de fragilidad y de economía política, entre otros, para complementar la experiencia sectorial. Al carecer de estas capacidades complementarias, el BID no diagnosticó ni respondió adecuadamente a los factores de fragilidad subyacentes en el contexto, lo que le restó efectividad a su apoyo. Además, la estructura de incentivos para el personal, que premiaba los desembolsos por encima del impacto y no valoraba la experiencia en países frágiles y contextos de fragilidad, fue mencionada por los entrevistados como una limitación clave para atraer al tipo de profesionales con la experiencia que se requiere. El paquete de medidas para permitir que el personal trabaje y viva en situaciones de fragilidad, incluidas las políticas relativas a familia, seguridad y desarrollo profesional, no ofrecen suficientes incentivos para el personal que trabaja en Haití, lo que reduce aún más el atractivo del país como destino para un amplio rango de personal calificado.

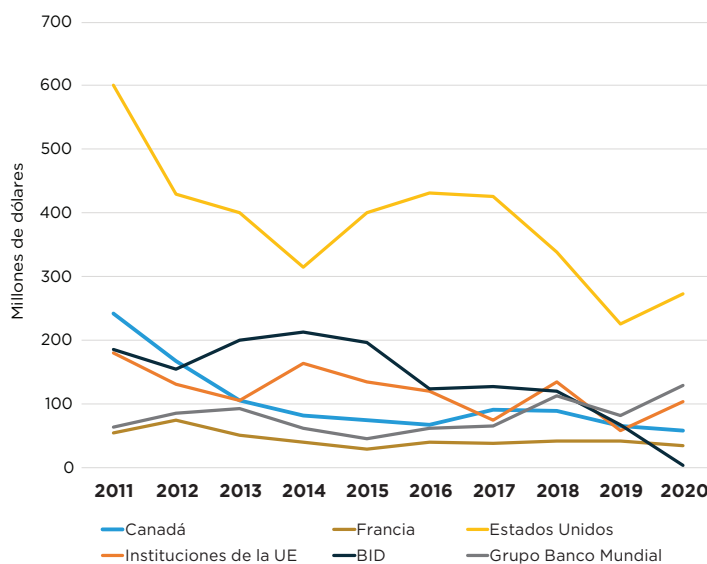
4.29 En cuanto a la coordinación con otros donantes, el BID fue el segundo mayor donante en Haití en términos de desembolsos durante el período de 2011-2020, después de Estados Unidos, y el mayor donante multilateral (ver Gráfico 4.2). Además de Estados Unidos (4.900 millones de dólares en desembolsos brutos), otros donantes importantes fueron la Unión Europea (1.500 millones de dólares), Canadá (1.500 millones de dólares), el Grupo del Banco Mundial (904 millones de dólares) y Francia (653 millones de dólares). El BID fue el donante principal en cinco sectores: transporte (69% de la de la ayuda externa desembolsada); comercio (64%); agua y saneamiento (47%); energía (37%); y educación (25%)⁷⁶. Estados Unidos fue el segundo donante en energía y Canadá el segundo en educación (ver Cuadro II.9 del Anexo II, para las áreas de interés de los principales donantes).

⁷⁶ Base de datos de la AOD de la OCDE consultada el 20 de enero de 2022. Los datos de 2020 son preliminares.

Gráfico 4.2

El BID fue el principal donante multilateral de Haití (2011-2020, millones de dólares, desembolsos brutos)

Fuente: OVE, basado en la OCDE, Credit Reporting System (consultado en noviembre de 2021).



4.30 El Banco mantuvo una coordinación activa con otros donantes tras el terremoto de 2010. La coordinación de donantes ha sido un reto importante en Haití durante mucho tiempo. Antes del terremoto de 2010, la coordinación de los donantes era escasa, y en algún momento se llegó a contar con 22 grupos de coordinación sectorial que no siempre funcionaban o tenían objetivos sectoriales claros⁷⁷. Tras el terremoto, la situación compleja y cambiante exigía un análisis conjunto de los principales retos del país y definir una secuencia apropiada para la respuesta de los donantes al terremoto. El Banco coordinó la realización de todos los análisis sectoriales y de país tras el terremoto⁷⁸. Sin embargo, ante la multitud de actores involucrados, la fragmentación de la ayuda otorgada por los donantes era un riesgo ("demasiados donantes trabajando en demasiadas cosas"), y era esencial adoptar un enfoque coherente para trabajar con el gobierno y la sociedad de Haití. En coordinación con los principales donantes, el BID apoyó activamente la creación de la Comisión Interina para la Recuperación de Haití (HRF, por sus siglas en inglés) y su Fondo para la Reconstrucción de Haití. Además, el Banco proporcionó personal técnico y apoyo a los diversos comités creados para trabajar en la reconstrucción. Junto con el Banco Mundial y el PNUD, el BID fue una de las tres entidades responsable por el

⁷⁷ OCDE, *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, Country Report 4: Haiti* (2010).

⁷⁸ El PNUD, el BID y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Banco Mundial y la Unión Europea realizaron una Evaluación de Necesidades Post-Desastre en Haití, la cual fue publicada en marzo 2010. Más allá de esto, el BID realizó alrededor de 70 misiones a Haití en 2010, de las cuales 12 (17%) fueron realizadas en conjunto o en coordinación con otros donantes. OCDE, *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, Country Report 4: Haiti* (2010).

uso de los fondos del HRF. A nivel sectorial, el Banco coordinó activamente con otros donantes en todas las áreas prioritarias de intervención (ver Recuadro II.6 del Anexo II).

- 4.31 Si bien se mantuvieron activos varios foros de coordinación de donantes durante el periodo de evaluación, la coordinación en cuestiones estratégicas clave fue insuficiente. El análisis y la toma de decisiones correspondiente sobre el nivel de ayuda que Haití podía absorber de forma productiva, la voluntad política y las relaciones de poder dentro del Estado haitiano, el riesgo de shocks (demasiada ayuda, demasiado rápido y luego una reducción significativa) y el riesgo de captura de la ayuda (ver Recuadro 4.5)⁷⁹ no fueron temas abordados conjuntamente por los donantes. De hecho, la cantidad de foros y procesos de coordinación a nivel sectorial distrajo del entendimiento conjunto de agendas, valores, intereses y relaciones de poder entre los actores haitianos⁸⁰ y de la creación de "lazos de confianza con las contrapartes haitianas más allá de los acuerdos formales"⁸¹. A efectos de que la ayuda externa proporcione incentivos para las políticas públicas de desarrollo, las instituciones y los resultados evitando que sea utilizada para alimentar intereses económicos presentes en el país, se habría requerido un esfuerzo concertado por parte de la comunidad de donantes, con mensajes coordinados frente al Gobierno, especialmente en torno a reformas sectoriales y a los mecanismos de entrega.

Recuadro 4.5. Riesgo de captura de la ayuda externa en el sector transporte

En materia de carreteras, "el financiamiento importante de las carreteras (UE, BID, PetroCaribe y hasta 2013 el Banco Mundial) y su extrema facilidad de uso (principalmente en lo que hace a los recursos de PetroCaribe que tenían condiciones muy ligeras) no promovieron una mejor planificación de las necesidades y menos aún el mantenimiento". Poco a poco, "se han creado redes clientelistas" que frenan,

79 La captura de recursos hace referencia a grupos con intereses específicos como las élites o sus aliados que dominan el espacio de política pública (Laffont, Jean-Jacques, and Jean Tirole, 1991, *The Politics of Government Decision Making: A Theory of Regulatory Capture*. *Quarterly Journal of Economics* 106, 1089-1127; Bardhan, Pranab, and Dilip Mookherjee, 2000, *Capture and Governance at Local and National Levels*. *American Economic Review* 90 (2): 135-139; Svensson, Jakob, 2000, *When is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality*. *Journal of Development Economics* 61: 61-84) or establishing a monopoly on rents in some arena (Tollison, Robert D., 1982, *Rent Seeking: A Survey*. *Kyklos* 35 (4): 565- 602; Dabla-Norris, Era, and Elisabeth Paul, 2006, *What Transparency Can Do When Incentives Fail: An Analysis of Rent Capture*. *International Monetary Fund Working Paper WP/06/146*.). Sometimes used in the more specific sense of diversion of funds. J. J. Andersen, N. Johannesen, and B. Rijkers, "Elite Capture of Foreign Aid: Evidence from Offshore Bank Accounts," (Policy Research Working Paper No. 9150, World Bank, Washington, D.C., 2022).

80 Por ejemplo, el *Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement* reemplazó al IHRC desde 2012, estuvo limitado a compartir información en lugar de conducir análisis, establecer objetivos y desarrollar estrategias en conjunto. El Comité de Eficiencia de Ayuda Internacional no se ha reunido todos los años.

81 UE, Evaluación de la Cooperación de la UE-Haití (2014).

conscientemente o no, las reformas en el sector que llevarían a un uso racional de los recursos". Venezuela formó parte del CIRH, junto a Brasil, Canadá, la UE, Francia, el BID, la ONU, Estados Unidos y el Banco Mundial. Pero no hay evidencia de que los donantes, incluyendo el BID, hayan considerado el impacto de los recursos de PetroCaribe (tanto en términos cuantitativos como de facilidad de uso) en los resultados esperados de las intervenciones apoyadas por los donantes.

Fuente: OVE, basado en la Evaluación de la Cooperación UE-Haití (2008-2012), UE (2016).

- 4.32 Existen varios ejemplos de los esfuerzos de coordinación del BID a nivel sectorial y en la movilización de recursos. En el sector de energía hubo una fuerte coordinación entre donantes durante el diseño de las operaciones de inversión y la serie PBP; sin embargo, esta coordinación no se sostuvo durante la implementación. También hubo ejemplos de coordinación en el área de expansión de la cobertura de electricidad en zonas rurales. En educación, el BID, AECID, CIDA y la UE han colaborado de forma exitosa para intervenir de manera complementaria en áreas geográficas específicas. El BID movilizó una cantidad considerable de recursos financieros adicionales (311 millones de dólares), la mayoría (97 millones de dólares) del Fondo para la Reconstrucción de Haití (HRF), seguido por el Fondo Fiduciario del Programa Global de Agricultura y Seguridad Alimentaria, con 35 millones de dólares (ver Gráfico II.4 del Anexo II). Los tres sectores principales que recibieron cofinanciamiento fueron energía (99 millones de dólares), desarrollo rural (65 millones de dólares) y transporte (60 millones de dólares).
- 4.33 En resumen, el importante paquete financiero del Banco no estaba respaldado por un enfoque de implementación estructurado que pudiera haber ayudado al BID a ser más realista y a estar mejor preparado para navegar un entorno en rápido deterioro. La falta de un enfoque fundamentado en una teoría del cambio, basado en supuestos realistas y que definiera las principales partes interesadas con las que había que colaborar en los primeros años tras el terremoto de 2010 puede explicarse por la presión de actuar con rapidez y obtener resultados visibles. Sin embargo, conforme los esfuerzos de reconstrucción se traducían en objetivos de desarrollo a más largo plazo, tampoco se estructuró un enfoque y, en consecuencia, las intenciones del Banco de apoyar al país a "reconstruir mejor" y "no volver al statu quo ex ante, sino abordar las áreas críticas de fragilidad del Estado y aplicar las lecciones aprendidas en el pasado"⁸² no estuvieron respaldadas por un plan que guiara el trabajo del BID en el país. La falta de un enfoque proactivo para abordar

82 EBP 2011-2015, página 12.

los riesgos contextuales, riesgos relacionados con la fragilidad de trabajar en Haití (como políticas y/o instituciones y sistemas nacionales débiles; relaciones difíciles entre el poder ejecutivo y el Parlamento; una alta concentración de poder que también limita la voluntad política para una serie de agendas de desarrollo; disturbios sociales, secuestros y otros riesgos de seguridad) hizo que el Banco no estuviera preparado para gestionar eficazmente la escala de recursos del GRF, la amplia cartera de operaciones con importantes problemas de ejecución y, en última instancia, para adaptar su modelo de negocio a las realidades del terreno para encontrar puntos de entrada para su programa.



05

Resultados

5.1 Este capítulo evalúa los logros que se han obtenido tras diez años de financiamiento del GRF en Haití (desde 2011 hasta 2020), analizando con un enfoque de fragilidad la relevancia, efectividad y sostenibilidad de la cartera del GRF. El capítulo evalúa las operaciones del GRF utilizando los criterios incluidos en la matriz de evaluación (ver Cuadro III.2 del Anexo III) y se basa en la revisión documental de las operaciones que se incluyeron en la cartera definida para la presente evaluación y en información proveniente de entrevistas realizadas por OVE. Para evaluar la labor del Banco en materia de fortalecimiento institucional (el tercer objetivo estratégico general del período), OVE identificó todas las operaciones de la cartera bajo evaluación que tenían un objetivo, componente y/o actividad relacionada con el fortalecimiento institucional y las analizó en profundidad (ver Cuadro III.3 del Anexo III).

A. Relevancia de la cartera del GRF

5.2 Esta sección examina qué tan bien adaptado estuvo el diseño de las operaciones financiadas con recursos del GRF para abordar los principales retos de desarrollo de Haití, dada su fragilidad. Al abordar las necesidades y prioridades de un país, las intervenciones de desarrollo deben estar adaptadas al contexto para tener la oportunidad de lograr un cambio significativo. Para realizar esto en un país frágil como Haití se requiere una definición del problema de desarrollo que reconozca dicha fragilidad y soluciones sensibles a la misma. Recientemente, una evaluación del Banco Mundial sobre el trabajo de esta institución en situaciones de conflicto y fragilidad identificó la importancia de aplicar un enfoque sensible a la fragilidad en estos contextos⁸³. La evaluación comprobó que los proyectos aprobados cuando la institución había hecho obligatorios los análisis y diagnósticos de riesgos de fragilidad, pudieron identificar y abordar los factores de fragilidad y de conflicto lo que les permitió incorporar mecanismos de diseño y ejecución adaptados y sensibles a las complejas realidades del contexto. La evaluación indicó que con frecuencia, el Banco Mundial "pudo ayudar a frenar las consecuencias que la inestabilidad política tiene en el desarrollo al restablecer financiamientos críticos y apalancar los recursos de otros donantes".

5.3 En la revisión documental, OVE encontró que si bien la mayoría de los proyectos contaban con diagnósticos técnicos sólidos, los factores relacionados con la fragilidad y la resiliencia de Haití (principio de fragilidad: *tomar el contexto como punto de partida*,

83 Banco Mundial. 2021. *World Bank Engagement in Situations of Conflict: An Evaluation of FY10-20 Experience*. Grupo de Evaluación Independiente. Washington, DC: Banco Mundial.

ver Cuadro 2.2) solo fueron identificados de manera superficial. Dos tercios de los proyectos revisados tenían diagnósticos técnicos sólidos de los desafíos de desarrollo que pretendían abordar. Asimismo, incluían una definición clara del problema a tratar, exponían los factores principales que contribuían al problema técnico y medían la magnitud de la carencia o necesidad. Sin embargo, al examinar si los proyectos identificaban factores de fragilidad presentes en el contexto, OVE encontró que si bien todas las operaciones mencionaban al menos un factor relacionado con la vulnerabilidad a los desastres naturales y al cambio climático, sólo el 10% de las operaciones del GRF (PIC, educación, agua y saneamiento y energía) destacaban temas relacionados con la limitada capacidad institucional y la debilidad del capital humano y físico, los problemas de inestabilidad política, la inseguridad, la violencia y el malestar social de Haití, que son causas y síntomas de la fragilidad del país. En su mayoría, el análisis fue superficial y no se reflejó en el diseño de los proyectos. Por ejemplo, en el proyecto de agua y saneamiento para Puerto Príncipe de 2017 se menciona brevemente que el proyecto "mitigaría los riesgos asociados a la inseguridad de la zona de intervención mediante la contratación de una ONG con experiencia", pero no se entra en detalle sobre las formas en que tal inseguridad podía afectar al programa. En algunos sectores en los que se aprobaron nuevas operaciones casi cada año (agricultura, PIC, transporte, educación), los problemas de fragilidad que se identificaron en diseño se pasaron para ser abordados durante implementación. En educación, por ejemplo, aunque se identificaron riesgos importantes asociados a la limitada capacidad institucional del MENFP y del FAES, no se realizó un análisis institucional sino hasta un año después de la aprobación del primer proyecto (HA-L1049). En algunas operaciones se identificaron oportunidades para reforzar la resiliencia, en su mayoría relacionada con la proximidad de Haití a mercados importantes y a acuerdos comerciales preferenciales para el PIC. Aproximadamente la mitad de las operaciones examinadas incluían una descripción superficial de algunos intereses políticos que no se tuvo en cuenta en su diseño.

- 5.4 En cuanto a las intervenciones orientadas al fortalecimiento institucional de los organismos gubernamentales, los diagnósticos de los proyectos presentaban varias limitaciones (*principio de fragilidad: usar el contexto como punto de partida*, ver Cuadro 2.2). Los diagnósticos no examinaron en profundidad los retos y necesidades institucionales. Dos tercios de los proyectos examinados identificaron a grandes rasgos algunos factores generales, como la volatilidad política y la falta de voluntad política, como impedimentos críticos para el desarrollo socioeconómico y la implementación de los programas del BID. Sin embargo, estos análisis no captaron el detalle de las dinámicas del entorno (la interacción de la cooperación

masiva, la inestabilidad política, la criminalidad, el malestar social, la influencia de las élites y la débil gobernanza que aumenta el potencial de corrupción) y no ayudaron a identificar lo que se requiere para abordarlos. Además, la herramienta de evaluación institucional utilizada por el BID, SECI/PACI, sólo se centró en la evaluación de las capacidades de las agencias ejecutoras para implementar los proyectos del Banco y no fue adecuada para evaluar las necesidades institucionales más amplias en un contexto altamente frágil⁸⁴. Por último, ninguno de los análisis revisados por OVE parecería haber planteado las preguntas que serían clave para trabajar en un entorno institucionalmente frágil como el de Haití (ver Recuadro 5.1.)

Recuadro 5.1. Ejemplo de preguntas que pueden guiar la realización de diagnósticos institucionales en una situación de fragilidad

Un entorno institucionalmente frágil requiere un diagnóstico institucional que analice los poderes en juego y los diferentes intereses de las partes involucradas. La nota del Banco Asiático de Desarrollo para este tipo de análisis sugiere las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se toman las decisiones sobre las funciones centrales del gobierno en las instituciones beneficiarias y quiénes participan?
- ¿Se implementan las decisiones? Si no es así, ¿qué impide su implementación? ¿Existen altos niveles de corrupción e intereses creados en búsqueda de rentas en el funcionamiento de determinadas funciones básicas del gobierno?
- ¿Cuál es la historia de los esfuerzos previos para reformar las funciones centrales del gobierno?
- ¿Quiénes son las principales partes interesadas incluidas y excluidas, agrupaciones políticas, líderes y posibles coaliciones para la reforma, tanto a nivel interno como externo? ¿Cómo afectan las funciones básicas del gobierno el desarrollo institucional y de capacidades? ¿Quién se beneficia y quién no?
- ¿Los diferentes grupos de interés no gubernamentales (es decir, sector privado, organizaciones no gubernamentales, grupos de consumidores, medios de comunicación) tratan de influir en las funciones básicas del gobierno seleccionadas?
- ¿En qué medida los poderes legislativo, judicial y ejecutivo interactúan e influyen en el desempeño de las funciones básicas del gobierno?
- ¿El desempeño de determinadas funciones básicas del gobierno se ve afectado por conjuntos de normas persistentes a lo largo del tiempo y que contribuyen a propósitos valorados colectivamente?
- ¿Cuál es la percepción que tiene el público de la institución que desempeña las funciones básicas de gobierno?

Fuente: OVE, basado en el Marco de Fortalecimiento Institucional en Situaciones de Fragilidad, nota orientativa, Banco Asiático de Desarrollo (2014).

⁸⁴ Marco de gestión de riesgos para proyectos con garantía soberana financiados por el BID, 2021. La herramienta Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (ICAS/SECI) fue introducida en 2003 (actualizada en 2006) para evaluar, durante la etapa de preparación, la capacidad institucional de los organismos ejecutores (identificar problemas internos en los organismos ejecutores que pudieran constituir un riesgo para la ejecución de los proyectos financiados por el BID). En 2015 el Banco adoptó: (i) un marco de evaluación de la capacidad institucional; y (ii) una nueva herramienta (la Plataforma de Evaluación de la Capacidad Institucional, ICAP/PACI) en sustitución de la ICAS/SECI para apoyar la preparación de los proyectos. Se realizaron muy pocas evaluaciones SECI/PACI para los proyectos revisados, en educación, agua y saneamiento, y agricultura.

- 5.5 Dado que los temas de fragilidad recibieron poca atención en el diagnóstico de la problemática que los proyectos buscaban abordar, el diseño de las soluciones rara vez incorporó medidas para atenderlos (*principio de fragilidad: no hacer daño*, ver Cuadro 2.2). La revisión documental que realizó OVE encontró que por lo general, los temas de inseguridad, inestabilidad política y malestar social no fueron incorporados en los diseños de los proyectos, lo que tuvo consecuencias importantes⁸⁵. Algunos proyectos incorporaron actividades para abordar los problemas de falta de capacidad institucional (62%) o de falta de infraestructura (49%). Aunque la vulnerabilidad a las catástrofes naturales y al cambio climático ocupó un lugar destacado en los diagnósticos de los proyectos (53%), sólo el 18% de los proyectos incluyó acciones que buscaban abordar este riesgo de forma proactiva, y a pesar de la vulnerabilidad del país a catástrofes naturales, uno de cada cuatro proyectos dejó sin identificar este tipo de riesgo entre los riesgos para la implementación de los proyectos. Unos pocos proyectos trataron de aprovechar factores de resiliencia como la proximidad y acceso a mercados importantes y a una mano de obra competitiva, principalmente en los proyectos de desarrollo del PIC y del sector privado.
- 5.6 En cuanto a los problemas institucionales, la falta de buenos diagnósticos generó intervenciones de fortalecimiento institucional mal definidas (*principio de fragilidad: no hacer daño y alinearse con las prioridades locales*, ver Cuadro 2.2). Mientras que los problemas institucionales eran intrínsecamente políticos y estaban relacionados con la gobernanza, el 80% de las intervenciones de fortalecimiento institucional abordaban faltas de capacidad de carácter técnico (es decir, formación del personal para la ejecución de proyectos, estudios, contratación de consultores o empresas externas, etc.). Esta discordancia se presentó en inversiones financiadas por el GRF en todos los sectores prioritarios. Las intervenciones propuestas se basaban en una lógica vertical deficiente, que no articulaba una teoría del cambio sólida para el fortalecimiento institucional. La mayoría de las matrices de resultados se centraron en indicadores de productos, como por ejemplo “estudios realizados”, y no fueron adecuadas para captar los avances y resultados reales del fortalecimiento institucional. Los objetivos de las intervenciones de fortalecimiento institucional solían ser amplios (MTPTC) o excesivamente ambiciosos (por ejemplo, reformar el Ministerio de Agricultura) y a veces desconocían la economía política de las reformas, como ocurrió en el sector de agua y saneamiento. Fueron demasiado optimistas en cuanto al impacto (considerando que la contratación de consultores

⁸⁵ Más del 30% de las operaciones del GRF reportaron problemas de implementación precisamente por causa de la inseguridad y los disturbios sociales.

bastaría para reforzar las capacidades institucionales, por ejemplo). La evidencia recolectada no permitió determinar si las intervenciones de fortalecimiento institucional estaban correctamente dimensionadas. No obstante, OVE pudo constatar que en el 90% de los proyectos analizados existían variaciones significativas entre el desembolso previsto y el desembolso real de las actividades relacionadas con el desarrollo institucional⁸⁶.

- 5.7 OVE encontró importantes vacíos en cuanto a la capacidad del Banco de utilizar las lecciones de su propia experiencia o de la experiencia de otras organizaciones para identificar los factores de fragilidad presentes en Haití y con ello adaptar sus intervenciones (*principios de fragilidad: tomar el contexto como punto de partida, no hacer daño*, ver Cuadro 2.2). Todos los proyectos del BID deben incluir las lecciones aprendidas de intervenciones similares e información sobre su aplicabilidad al contexto específico del proyecto⁸⁷. Si bien las lecciones son importantes para cualquier proyecto, en los contextos frágiles las lecciones provenientes de operaciones y contextos similares son fundamentales para una gestión flexible, dinámica, y adaptativa, necesaria dada la rápida evolución de las dinámicas en terreno⁸⁸. En la revisión documental, OVE encontró que aunque todos los proyectos del GRF que fueron revisados incluían una sección sobre lecciones aprendidas, éstas variaban ampliamente en cuanto a su alcance, especificidad y relevancia para el contexto frágil de Haití. Con pocas excepciones, las lecciones eran demasiado generales o no se reflejaban en el diseño de los proyectos. De hecho, la sucesión tan rápida de operaciones consecutivas en un mismo sector no dejó tiempo suficiente para incorporar las lecciones de las operaciones anteriores y de otros donantes en el diseño de los nuevos proyectos (ver Recuadro 5.2).

Recuadro 5.2. Educación - Aprobaciones sucesivas impidieron el aprendizaje

Las operaciones en el sector educativo (HA-L1049, HA-L1060, HA-L1077) forman parte del compromiso del Banco de proporcionar 250 millones de dólares de financiación al sector educativo con cargo al GRF. Este compromiso se reflejó en un conjunto de proyectos independientes con objetivos comunes que debían aprobarse anualmente; el formato modular pretendía permitir ajustes sin poner en peligro los objetivos de desarrollo del programa. Sin embargo, el esquema de

86 En la mayoría de los proyectos el presupuesto disminuyó. En la mayoría de los casos la variación fue superior al 50%. Los sectores que experimentaron una mayor variación son los de transporte, agua y saneamiento y educación.

87 DEF. Marco de eficacia del desarrollo revisado para proyectos sin garantía soberana. Versión revisada, documento [GN-2489-8](#).

88 La gestión adaptativa se refiere a un enfoque intencional para tomar decisiones y realizar ajustes en respuesta a la nueva información y a los cambios en el contexto. No se trata de cambiar los objetivos durante la implementación, sino de cambiar el camino que se utiliza para alcanzar los objetivos en respuesta a los cambios, USAID "Discussion Note: Adaptive Management", julio de 2021.

aprobación anual limitó la capacidad del Banco para identificar y hacer uso de las lecciones aprendidas.

La operación HA-L1060 se diseñó cuando la primera (HA-L1049) no había comenzado oficialmente (septiembre de 2010) y se aprobó unos meses después de que la primera empezara a desembolsar (noviembre de 2011). La operación HA-L1077 se diseñó antes de que la segunda empezara a desembolsar y, en ese momento, la primera había empezado a mostrar signos de alerta en su implementación (principios de 2012). Además, la evaluación intermedia de las dos primeras operaciones no estaba prevista sino hasta agosto de 2013. Este calendario de aprobaciones consecutivas y la evaluación tardía hicieron que fuera casi imposible extraer e integrar las enseñanzas de las distintas operaciones, a pesar de que las tres cubrían las mismas actividades. En consecuencia, en las tres primeras operaciones se repitieron arreglos institucionales y de implementación inadecuados.

Fuente: OVE, a partir de las propuestas de préstamo y del Informe de Evaluación a Mediano Plazo del Programa de Educación tras el Terremoto en Haití.

- 5.8 OVE no encontró evidencia clara de que los sistemas de alerta temprana hayan sido priorizados en la cartera del GRF, como se esperaría en un país propenso a las catástrofes naturales y a la inestabilidad política (*principio de fragilidad: priorizar la prevención*, ver Cuadro 2.2). La alerta temprana en contextos frágiles no sólo se utiliza para ayudar a las comunidades a prepararse para las catástrofes naturales. También se utiliza para todo tipo de crisis multidimensionales (incluida la inseguridad alimentaria, las crisis humanitarias, las crisis económicas, el malestar social y la inestabilidad política). OVE encontró varias operaciones del GRF que incluían medidas para abordar los efectos del cambio climático. Sin embargo, sólo dos operaciones incluían actividades para desarrollar sistemas de alerta temprana (agricultura y energía), una de las cuales fue eliminada durante la implementación del proyecto. OVE encontró poca evidencia de estudios de alerta temprana sobre la situación política y de seguridad del país⁸⁹.
- 5.9 Las salvaguardias ambientales y sociales pretenden también ayudar a los proyectos a identificar los posibles riesgos e impactos para que se introduzcan medidas de prevención y mitigación (*principio de fragilidad: priorizar la prevención*, ver Cuadro 2.2). Garantizar la aplicación correcta de las políticas de salvaguardias sociales y medioambientales es siempre importante, pero es esencial en los países frágiles, dada la importancia de los riesgos contextuales y la limitada capacidad de ejecución del Gobierno. En su evaluación de 2018⁹⁰ OVE encontró que los análisis de salvaguardias durante el diseño de los proyectos que hacían parte de la muestra de proyectos

89 El personal del BID entrevistado indicó que la empresa de seguridad contratada por el COF preparaba sesiones informativas para el representante en el país y el director de operaciones, centradas en la seguridad personal.

90 Evaluación de Salvaguardias Ambientales y Sociales (documento RE-521-1), OVE, 2018.

visitados en Haití⁹¹ fueron superficiales, lo que llevó a la pérdida de oportunidades, resultados subóptimos y costos adicionales (ver Recuadro II.7 del Anexo II). Además, no se tuvo plenamente en cuenta la capacidad limitada del gobierno para cumplir con los requisitos en materia de salvaguardias ambientales y sociales. Los proyectos considerados menos riesgosos (educación y agua y saneamiento) no fueron supervisados de cerca hasta que surgieron problemas en las fases finales de su implementación.

5.10 Todas las operaciones identificaron a la población beneficiaria prevista, aunque la mayoría de las descripciones de los beneficiarios fueron superficiales (*principio de fragilidad: promover la inclusión y la no discriminación*, ver Cuadro 2.2). Si bien la identificación de los beneficiarios de los proyectos es importante en general, en los contextos frágiles es crucial garantizar que los beneficios de los proyectos lleguen a las personas a las que van dirigidos, incluidas las mujeres, los jóvenes y las comunidades desatendidas, y no sólo a los grupos mejor conectados. De lo contrario, los proyectos pueden aumentar involuntariamente las desigualdades y tensiones dentro de la sociedad⁹². Los proyectos en todos los sectores siguieron el mismo patrón de incluir una descripción general de los beneficiarios (estudiantes, población de Puerto Príncipe vulnerable, población que vive en la zona de intervención, agricultores), y aproximadamente un tercio de los proyectos examinados definieron indicadores para captar los resultados del proyecto a nivel de beneficiarios. Los líderes de equipo entrevistados señalaron que la falta de datos disponibles era un factor que impedía un mejor análisis de los beneficiarios en el diseño de los proyectos. Hacia la última parte del periodo las operaciones en agricultura, agua y saneamiento, y gestión de residuos sólidos han incluido descripciones más exhaustivas de los beneficiarios y una mejor comprensión de sus necesidades para informar el diseño del proyecto⁹³.

5.11 En la revisión documental, OVE encontró que el diseño de las operaciones del GRF incluía medidas que podrían haber ayudado a fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad, aunque pocas funcionaron según estaba previsto (*principio de*

91 Estas conclusiones resultan de una muestra de 8 proyectos revisados en los sectores de transporte (HA-L1054, HA-L1058) educación (HA-L1060) PIC (HA-L1076, HA-L1081, HA-L1091, H1035, HA-L1101, HA-L1055) y agua y saneamiento (HA-L1075). Estos proyectos fueron visitados en el contexto de la evaluación de salvaguardias ambientales y sociales realizada por OVE.

92 Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. "Working Effectively in Conflict-affected and Fragile Situations-Summary Note". (2010).

93 En agua y saneamiento, los proyectos aprobados después de 2018 (HA-L1106 SWM y HA-L1135 GNR) incluyeron una mejor identificación de los beneficiarios. En agricultura, esto se refleja en los proyectos de transferencia de tecnología. Mientras que el PTTA HA-L1059 (aprobado en 2011) se dirigía a 30.000 agricultores "por orden de llegada", el PITAG HA-L1107 (aprobado en 2017) hizo uso de las enseñanzas del PTTA para especificar en su diseño las características de los agricultores a los que se dirigía.

fragilidad: priorizar la prevención, ver Cuadro 2.2). La confianza entre el Estado y sus ciudadanos es un pilar fundamental para la estabilidad y el desarrollo de un país. El fracaso del Estado en el cumplimiento de sus funciones clave (seguridad, justicia, servicios básicos de salud, educación y agua y saneamiento) puede socavar dicha confianza. Por lo tanto, las medidas explícitas para fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad son una prioridad en las situaciones de fragilidad y deben integrarse en las intervenciones de desarrollo. OVE descubrió que más del 50% de los proyectos examinados incluían medidas que podían mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad, como el diseño participativo, la incorporación de las instituciones locales en la implementación del proyecto, la creación de oportunidades de empleo para las comunidades locales y el establecimiento de comités de dirección abiertos a distintas partes interesadas. Sin embargo, en la práctica, se encontró que estos comités incluían en su mayoría a ministerios y organismos gubernamentales y, en menor medida, a las comunidades, la sociedad civil o el sector privado. Además, rara vez funcionaron como se esperaba, como indicaron las entrevistas con el personal del gobierno y del BID. Los proyectos de transporte y el PIC trataron de crear oportunidades de empleo para las comunidades locales y las mujeres (véase la sección de resultados más adelante) de forma proactiva. Las estrategias del gobierno para compartir información sobre las operaciones del GRF con la sociedad haitiana se limitaron a las consultas públicas exigidas por las políticas de salvaguardias del BID y a algunas campañas de comunicación en proyectos específicos. Estas medidas no fueron concebidas para fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad y, por lo tanto, no se definieron indicadores para darle seguimiento a sus resultados. Por último, se perdieron oportunidades de mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad en algunos proyectos en los que las comunidades locales habrían sido aliados naturales (Educación).

- 5.12 Por último, OVE pudo identificar operaciones individuales que buscaron incorporar soluciones más sensibles a la fragilidad en los últimos años del período bajo evaluación. Esto demuestra un creciente reconocimiento de la necesidad de incorporar la situación de fragilidad de Haití en el diseño y la implementación de los proyectos. En algunos sectores, como agricultura y educación, el diseño de las operaciones recientes evidencia la decisión de simplificar los proyectos para hacerlos más acordes con las capacidades de las agencias ejecutoras. Por su parte, el proyecto de gestión de residuos sólidos en el norte de Haití se basa en un modelo innovador para apoyar la sostenibilidad de los servicios públicos a través de una asociación público-privada que reúne a las comunidades locales y a los municipios. También se observó mejoras en la selección de los beneficiarios y el análisis

de las partes potencialmente afectadas en operaciones recientes en agricultura, agua y saneamiento y educación. Los temas de equidad de género están presentes en operaciones en agua y saneamiento, energía y agricultura. Por último, se han introducido sistemas de alerta temprana y medidas de planificación de riesgos de contingencia en los proyectos de educación. Estos esfuerzos deben ser retomados en políticas corporativas, herramientas e incentivos que incorporen una nueva comprensión de cómo trabajar en contextos frágiles.

B. Efectividad y sostenibilidad de la cartera GRF

5.13 Esta sección se centra en los resultados logrados a nivel operacional durante una década de financiamiento del GRF y en la sostenibilidad de los resultados⁹⁴. Para la evaluación del progreso hacia el logro de los objetivos estratégicos generales 1 y 2, esta sección presenta los resultados de 26 operaciones financiadas por el GRF de la cartera de evaluación (inversión y PBLs) que habían alcanzado un nivel de desembolsos de al menos 95% a diciembre de 2020. También incluye los resultados de siete operaciones del GRF aprobadas antes de 2011 y completadas durante el período de evaluación por su importancia a nivel sectorial. Para la evaluación del progreso hacia el logro del objetivo estratégico general 3, esta sección presenta los resultados de las operaciones que habían alcanzado un nivel de desembolsos de al menos 95% a diciembre de 2020 dentro del grupo de operaciones del GRF con intervenciones de fortalecimiento institucional y CT relacionadas (ver Cuadros III.3 y III.4 del Anexo III). El capítulo también examina la sostenibilidad de los resultados obtenidos.

- **Objetivo estratégico general 1: Aumentar la productividad y el desarrollo del sector privado⁹⁵**

5.14 Los esfuerzos del BID en esta área se centraron en el apoyo a proyectos de infraestructura en energía y transporte, la prestación de apoyo directo e indirecto a los agricultores, y el desarrollo del sector privado. La cartera del GRF para el período 2011-2020 en el marco de este objetivo estratégico general ascendió a 1.220 millones de dólares (el 69% de los montos totales aprobados). En transporte se enfatizó la rehabilitación, pavimentación y mantenimiento de

⁹⁴ Dada la grave crisis que afecta al país, y el hecho de que algunos de los indicadores de la Estrategia de País elegidos eran genéricos, es difícil hacer una evaluación cuantitativa de la contribución del BID a los objetivos estratégicos generales durante el período. Además, los indicadores cambiaron significativamente entre 2011-15 y 2017-21, tenían bases de referencia obsoletas y, en ocasiones, no se supervisaron en absoluto (en educación, por ejemplo, nueve de los 16 indicadores de resultados de tres proyectos no tenían valores a finales de 2016).

⁹⁵ Para más detalles, véase el Anexo V- Notas sectoriales: transporte, agricultura, energía y educación.

carreteras, la mejora de la seguridad vial, la reconstrucción de aeropuertos y la reforma portuaria. En energía, la mayor parte del apoyo se dirigió a mejorar la generación y transmisión de electricidad para Puerto Príncipe mediante la rehabilitación de la planta hidroeléctrica de Péligre y la línea de transmisión de Péligre a Puerto Príncipe, así como a aumentar la cobertura y la calidad de la electricidad en zonas rurales. En agricultura, la atención se centró en la transferencia de tecnologías a los agricultores y en la mejora de la gestión del riego y de las cuencas hidrográficas, así como en la eliminación de otros obstáculos a la productividad relacionados con la tenencia de la tierra y los servicios sanitarios agrícolas. Para promover el desarrollo del sector privado, el Banco financió la construcción del PIC en el noreste del país y varias otras operaciones para dotarlo de infraestructuras conexas. Además, el Banco financió operaciones en materia de comercio, mercados financieros y desarrollo del sector privado y de las PYME, haciendo hincapié en la promoción de la inversión extranjera directa (IED) y en la reducción de las barreras de acceso a financiamiento. Durante la primera mitad del periodo de evaluación, el Banco también buscó realizar reformas institucionales y de políticas a través de las series PBP en energía, transporte y agricultura. El Cuadro 5.1 presenta la muestra de proyectos alineados con este objetivo estratégico general, a partir de los cuales OVE presenta sus resultados.

Cuadro 5.1. Lista de proyectos evaluados bajo el Objetivo Estratégico general 1: aumentar la productividad y el desarrollo del sector privado

Número de operación	Nombre de la operación	Tipo	Aprobado	
			Año	Millones de dólares
Transporte				
HA-L1019*	Rehabilitación de la infraestructura vial para la integración del territorio	INL	2007	25
HA-L1046*	Programa de apoyo para el desarrollo del sector de transporte en Haití	INL	2010	29
HA-L1054	Apoyo al sector de transporte en Haití	INL	2011	55
HA-L1055	Programa de infraestructura	INL	2011	55
HA-L1058	Apoyo al sector de transporte en Haití II	INL	2012	53
HA-L1086	Programa de emergencia de rehabilitación de carreteras en respuesta al huracán Sandy	INL	2012	17,5
HA-L1088	Fortalecimiento institucional y reforma del sector de transporte I	PBL	2014	12
HA-L1099	Fortalecimiento institucional y reforma del sector de transporte II	PBL	2015	27
HA-L1130	Programa de emergencia en respuesta al huracán Matthew	INL	2016	20

Número de operación	Nombre de la operación	Tipo	Aprobado	
			Año	Millones de dólares
Energía				
HA-L1032*	Programa de rehabilitación de la central hidroeléctrica de Péligre*	INL	2008	12,5
HA-L1038	Financiación complementaria para la central hidroeléctrica de Peligre	INL	2011	20
HA-L1065	Programa de transformación y modernización institucional del sector energético I	PBL	2011	35
HA-L1073	Programa de transformación y modernización institucional del sector energético II	PBL	2012	12
HA-L1083	Programa de transformación y modernización institucional del sector energético III	PBL	2013	22
HA-L1100	Rehabilitación de la línea de transmisión de Peligre	INL	2014	7,7
Medio ambiente, desarrollo rural y gestión del riesgo de catástrofes				
HA-L1059	Transferencia de tecnología a los pequeños agricultores	INL	2011	15
HA-L1056	Programa de seguridad de la tenencia de la tierra en las zonas rurales	INL	2012	27
HA-L1074	Fortalecimiento institucional y reforma del sector agrícola I	PBL	2012	15
HA-L1082	Fortalecimiento institucional y reforma del sector agrícola II	PBL	2013	15
Parque Industrial Caracol				
HA-L1076	Programa de infraestructura productiva	INL	2012	50
HA-L1081	Programa de infraestructura productiva II	INL	2013	40,5
HA-L1091	Programa de infraestructura productiva III	INL	2014	55
Comercio, mercados financieros y desarrollo del sector privado y las PYME				
HA-L1078	Desarrollo del sector privado mediante la promoción de la inversión	INL	2012	17,5
HA-L1050*	Programa de creación de un Fondo de Garantía Parcial de Crédito para el Desarrollo Empresarial	INL	2010	20
HA-L1057	Programa de servicios de desarrollo empresarial y capacitación para la inversión	INL	2011	11
HA-L1068	Programa de aceleración de empresas del Polo Económico Norte	INL	2012	3,5

Fuente: OVE, a partir del enterprise data warehouse del BID.

Notas: *Operaciones del GRF aprobadas antes de 2011 y finalizadas durante el periodo de evaluación que fueron seleccionadas por su importancia a nivel sectorial. La operación HA-L1019 fue la primera de 4 operaciones del programa PRIVIT que ascendió a 100 millones de dólares. Estas operaciones fueron aprobadas antes de 2011 y sus avances y resultados fueron reportados bajo HA-L1019.

5.15 La contribución del sector de transporte a este objetivo estratégico general fue limitada. En la rehabilitación del sistema primario de carreteras (rutas nacionales), se logró un tercio del objetivo previsto originalmente, con un costo aproximadamente tres veces superior

al estimado inicialmente⁹⁶. No obstante, estas intervenciones permitieron reducir los costos de transporte y ahorrar tiempo de viaje. Respecto a la rehabilitación de carreteras de emergencia, la operación en respuesta al huracán Sandy (HA-L1086) restableció la conectividad a lo largo de las tres rutas seleccionadas (RN2, RD102 y RN25), mientras que la HA-L1130 en respuesta al huracán Matthew, aseguró el restablecimiento de la conectividad de 450 km de carreteras y la restauración de la conectividad eléctrica a los niveles anteriores al huracán. En cuanto al mantenimiento, el BID apoyó un plan de mantenimiento de carreteras para tramos de la RN1, RN2, RN7 y RN8, pero ninguna de estas obras se había ejecutado a finales de 2020. A menudo, esto ocurrió debido a los sobrecostos y retrasos en las obras de rehabilitación anteriores. Además, aunque el plan de modernización del mantenimiento era una condición de los PBL aprobados, las entrevistas con el personal del BID indican que la Unidad de Mantenimiento de Carreteras creada en marzo de 2012 todavía no es plenamente operativa. El mantenimiento efectivo de las carreteras sigue siendo un problema importante que el Banco ha tratado de resolver incorporando las carreteras rehabilitadas en un proyecto como parte de las actividades de mantenimiento financiadas por el siguiente. En cuanto a la seguridad vial, la falta de un monitoreo adecuado impide evaluar los resultados. Por último, la reforma portuaria prevista en la serie PBP de transporte no se logró, ya que la serie se truncó antes de haberse completado.

- 5.16 En energía se completó la rehabilitación de la central hidroeléctrica de Péligre, pero persisten los problemas de ineficiencia y falta de transparencia en EDH, ya que la serie PBP no logró las reformas necesarias. El apoyo del BID para aumentar la generación y la transmisión de electricidad en la zona de Puerto Príncipe se llevó a cabo a través de dos proyectos para la rehabilitación de la central hidroeléctrica de Péligre (HA-L1032 y HA-L1038), y uno para la línea de transmisión de Péligre a Puerto Príncipe (HA-L1100), continuando la intervención iniciada en 2008 con el proyecto HA-L1032. Estos proyectos lograron el objetivo principal de restablecer la capacidad de generación de electricidad y reducir las pérdidas de transmisión, aunque a un costo significativamente mayor que el previsto originalmente y con considerables retrasos (Párrafo 4.13). En el momento de redactar este informe, todavía estaban pendientes algunos aspectos del plan de reasentamiento y compensación de HA-L1100⁹⁷. La serie PBP se completó, pero sólo

96 Además de contribuir a la rehabilitación de rutas nacionales, HA-L1019 y HA-L1054 buscaban también pavimentar 23,5 kilómetros de rutas urbanas. Sin embargo, sólo esta última contribuyó al objetivo completando 13 kilómetros.

97 Aunque se han producido algunos avances en la construcción de casas para las familias reasentadas, el 20% del importe total de la compensación no se había pagado, y 9 familias aún debían ser reasignadas en diciembre de 2021 (PMR, segundo período de 2020, y entrevistas con los líderes de equipo).

después de que se modificaran algunas condiciones de política y se redujera su nivel de ambición. En la práctica, esto significó que no se cumplieron los objetivos relacionados a la definición de una política energética y a la mejora de la supervisión del sector por parte del gobierno para liderar la modernización de EDH y convertirla en una "empresa financiera y operativamente viable". El marco institucional débil que ha caracterizado históricamente al sector, la falta de claridad sobre los derechos de monopolio de EDH, la falta de una agencia reguladora que supervise las prácticas de EDH y la falta de coordinación dentro del Gobierno de Haití siguen siendo obstáculos importantes para la reforma del sector. Como resultado, en la última parte del período el Banco reorientó sus esfuerzos hacia la mejora del acceso a la electricidad en las zonas rurales (a través de HA-L1140, aprobado en 2019).

- 5.17 En agricultura, OVE identificó resultados limitados tanto en el apoyo a los agricultores relacionado con las transferencias de tecnología como en las intervenciones en materia de tenencia de la tierra. La transferencia de tecnología a los pequeños agricultores (HA-L1059) puso a prueba un sistema de subsidios a la demanda de insumos agrícolas en cinco municipios, mediante la entrega de vales a los agricultores. Según la evaluación de impacto, los paquetes agroforestales (74% de los paquetes fueron entregados) condujeron a un aumento significativo del valor de la producción (38%) y de la generación de ingresos (63%) en comparación con los grupos de control. Sin embargo, otros paquetes tecnológicos, centrados principalmente en cultivos anuales como el arroz y las hortalizas, no generaron mejoras significativas porque no siempre se adaptaron a las necesidades de los agricultores y al potencial de la tierra. De esta experiencia se extrajeron lecciones y se transfirieron al diseño del Programa de Innovación Tecnológica Agrícola y Agroforestal de 2017 (HA-L1107)⁹⁸. Un proyecto de tenencia de la tierra (HA-L1056) tuvo resultados limitados en cuanto a titulación y gestión de tierras, pero generó enseñanzas interesantes. Aunque no hay pruebas de que el programa haya tenido un impacto positivo en las transacciones de tierras o en el valor de estas⁹⁹, desarrolló e implementó exitosamente una metodología innovadora de registro de tierras y base de datos de tenencia de la tierra que tenía potencial de ser ampliada. El proyecto también demostró la importancia de socializar

98 Las principales lecciones incluyen la necesidad de una mayor supervisión de los actores implicados (proveedores y operadores), para mejorar la calidad general de las operaciones y evitar problemas como los retrasos en la entrega de vales; reforzar los procedimientos administrativos para evitar problemas burocráticos que agotan los recursos y crean retrasos innecesarios; intentar mitigar los riesgos relacionados con el clima (por ejemplo, a través de microseguros) para evitar que los agricultores utilicen los subsidios como sustitutos de dinero en efectivo como una estrategia para hacer frente a los riesgos naturales como las sequías; invertir y supervisar con mucho más énfasis la asistencia técnica, para asegurarse de que se entrega según lo previsto.

99 BID (2018). "Technology Transfer to Small Farmers Program in Haiti (PTTA). Implementation, Evaluation and lessons learned".

los programas con los beneficiarios rurales para asegurar su apropiación y desactivar conflictos sociales. Por último, la serie PBP no logró la reforma institucional del MARNDR ni las reformas políticas y jurídicas clave en materia de tenencia de la tierra, riego y servicios de sanidad agraria lo que mermó el rendimiento de las operaciones de inversión complementarias. Sin embargo, algunos logros importantes fueron la creación de una unidad única de adquisiciones y de una unidad de sanidad agraria dentro del MARNDR y la aprobación de la Política Nacional de Investigación Agrícola y de la Política de Riego que han servido de referencia para otras operaciones (HA-L1107, HA-L1087 y HA-L1097).

5.18 Las operaciones que financiaron el Parque Industrial Caracol han contribuido a la creación de empleos y al desarrollo del sector privado en el noreste del país, pero a un alto costo económico, social y ambiental. Tres operaciones de inversión contribuyeron a la creación de 15.300 empleos¹⁰⁰ (60% mujeres), con un costo estimado de 17.970 dólares por puesto de trabajo creado, casi el doble del costo por puesto de trabajo de su comparador, el Parque Industrial CODEVI en Ouanaminthe¹⁰¹. El PIC es ahora el mayor empleador del departamento del nordeste y la UTE reporta que las empresas del PIC pagan actualmente unos 33 millones de dólares en salarios anuales totales a los trabajadores haitianos. Las exportaciones del PIC y las ventas nacionales han aumentado desde 2012 y se han valorado en 196 millones de dólares para 2020. Las exportaciones del PIC utilizan un puerto en la República Dominicana, el más cercano dado que el de Cabo Haitiano está al límite de su capacidad y USAID canceló la construcción de uno nuevo. La construcción del PIC se hizo de forma rápida y, como resultado, no se consideraron las salvaguardias ambientales y sociales antes de iniciar las obras de la primera operación, con importantes impactos en las comunidades circundantes que llevaron su caso al MICI, que se resolvió en 2021. Además, las operaciones del PIC se centraron en la construcción de la infraestructura, pero prestaron menos atención al marco institucional para gestionar el parque. Por último, el PIC ha tenido otros impactos ambientales en la zona, como el aumento de la

¹⁰⁰Todas las operaciones del PIC incluyeron el indicador "Empleo directo de haitianos generado por las empresas del PIC", actualizando los objetivos (y el año previsto de finalización) de una operación a otra. Debido a la escasa documentación sobre los motivos de estos cambios y a la fusión de todos los RM (por sus siglas en inglés) en uno solo en la tercera operación, es imposible hacer un seguimiento de la eficacia de cada operación con respecto a los objetivos originales." Para este indicador, la operación 1055 fijó en 2011 el objetivo de alcanzar 10.000 puestos de trabajo para 2014; en 2012, la operación HA-L1076 actualizó el objetivo a 13.200 puestos de trabajo para 2016, luego en 2013, HA-L1080 redujo el objetivo a 7.000 puestos de trabajo para 2015, y finalmente, en 2014 la operación HA-L1091 lo cambió a 9.800 para 2018. El actual RM fusionado muestra 9800 como objetivo para todas las operaciones.

¹⁰¹La estimación por puesto de trabajo tiene en cuenta la financiación del BID, la cofinanciación de Estados Unidos y la inversión de USAID en la planta de energía de PIC.

demanda de recursos naturales que ha llevado a la tala de árboles y manglares, y el aumento de la producción de residuos que afecta negativamente a las comunidades.

5.19 La labor del Banco en materia de comercio, mercados financieros y las PYME logró resultados limitados en la promoción de la inversión extranjera directa (IED) y la reducción de las barreras de acceso al financiamiento. El apoyo del Banco para fortalecer la Agencia de Promoción de Inversiones de Haití (CFI, por sus siglas en francés) a través de la operación HA-L1078 se tradujo en un aumento de la cantidad y la calidad de los servicios prestados; sin embargo, no es posible verificar en qué medida el fortalecimiento de la CFI ha atraído un mayor volumen de IED¹⁰². En cuanto a la reducción de las barreras de acceso al financiamiento, los resultados de dos operaciones (HA-L1050 y HA-L1068) indican que en promedio, sólo el 28% de los beneficiarios eran elegibles para obtener financiamiento de fuentes distintas a los fondos del proyecto, frente al objetivo de 80%. Además, el programa no facilitó el financiamiento de ninguna de las PYME participantes, y no hay evidencia de que tengan más posibilidades de acceder a financiamiento después, como buscaba el proyecto. Los proyectos de las PYME sólo generaron el 17% del total de los puestos de trabajo estimados al inicio de las operaciones, con un costo superior al previsto¹⁰³. Las tasas de reembolso de los préstamos a las empresas que participaron en la incubadora o aceleradora de empresas siguen estando muy por debajo de los objetivos¹⁰⁴.

5.20 Los resultados obtenidos en el marco del objetivo estratégico general de aumentar la productividad y el desarrollo del sector privado se enfrentan a importantes retos de sostenibilidad. La sostenibilidad de las carreteras rehabilitadas es incierta dado el pobre historial de mantenimiento. Las inversiones se mantendrán hasta 2024-2025 gracias al financiamiento del BID y de otros donantes. El mantenimiento a largo plazo dependerá en gran medida de la aplicación satisfactoria de las medidas de apoyo previstas en los proyectos en curso¹⁰⁵, y del funcionamiento eficaz del *Fonds d'Entretien Routier* del Gobierno. En materia

102 21 nuevas empresas atendidas y el porcentaje de empresas satisfechas aumentó casi siete veces. Ambos indicadores superaron los objetivos iniciales en cerca de un 150%.

103 Costo inicial por trabajo de 3.800 dólares frente a un coste final por trabajo de 9.600 dólares.

104 HA-L1050 y HA-L1068 lograron un 62% y un 25% de reembolso, respectivamente (de un objetivo del 100%).

105 El proyecto HA-L1104 (aprobado en 2018) incluye la financiación de un programa de contratos de mantenimiento que se iniciará con un piloto para la RN4 y otras carreteras nacionales previamente rehabilitadas con financiación del BID; una base de datos para la gestión de las operaciones de mantenimiento, y un mayor apoyo al fortalecimiento del MTPTC en la creación de capacidades de mantenimiento. Asimismo, la HA-L1131 (Reforma/Modernización del Estado, aprobada en 2019) incluye un componente para mejorar las capacidades de prestación de servicios del MTPTC (y del MARNDR), con esfuerzos específicos para fortalecer la unidad de mantenimiento de carreteras.

de energía, la sostenibilidad de la central de Péligre también es incierta debido a un fallo técnico que sigue sin resolverse por un desacuerdo con la empresa constructora. Además, la sostenibilidad a largo plazo depende del operador público, EDH. Su reforma ha sido hasta ahora infructuosa y la debilidad de la gestión, la falta de transparencia y las ineficiencias operativas siguen presentes. En agricultura, si bien las transferencias de tecnología a los agricultores (HA-L1059) contribuyeron a aumentar la capacidad de los proveedores de insumos, en ausencia de un aumento correspondiente de la demanda, los efectos sobre la oferta pueden no ser duraderos. Además, aunque esta operación creó un registro de agricultores y proveedores a través de los proyectos de subvención del MARNDR, esto también significa que la función del registro y sus actualizaciones dependen en gran medida de los fondos del proyecto. En cuanto a la tenencia de la tierra, la no aprobación de las medidas de reforma y modernización incluidas en la serie PBP que se truncó pone en cuestión la viabilidad económica, la eficacia y la sostenibilidad de las actividades a mayor escala de regularización de la tenencia de la tierra y el fortalecimiento de los servicios de administración de tierras en el país. Además, el PIC depende en gran medida del apoyo continuo del BID y de su ocupante más importante (Sae-A), que genera el 79% del empleo. Por último, la entidad responsable del PIC es ahora la UTE, unidad ejecutora de proyectos del BID, dado que las intervenciones del Banco para fortalecer las capacidades de la entidad responsable de los parques industriales (SONAPI) no dieron resultados positivos.

- **Objetivo estratégico general 2: Aumentar el acceso y la calidad de los servicios básicos**¹⁰⁶

5.21 El BID buscó atender el segundo objetivo estratégico general mediante intervenciones en agua y saneamiento, y educación¹⁰⁷. La cartera del GRF para 2011-2020 bajo este objetivo estratégico general ascendió a 498 millones de dólares (28% del total de los montos aprobados). Con el fin de aumentar el acceso a servicios mejorados de agua potable en zonas urbanas y rurales y aumentar el número de personas con acceso a servicios de saneamiento, el enfoque del BID incluyó cuatro líneas de trabajo: (i) agua potable y saneamiento para Puerto Príncipe; (ii) agua potable y saneamiento para ciudades intermedias; (iii) agua potable y

106 Para más detalles, véase el Anexo V - Notas sectoriales: transporte, agricultura, energía y educación.

107 La EBP 2017-2021 también incluyó el objetivo estratégico de mejorar la salud materna y de la infancia temprana para reducir la mortalidad materna y la mortalidad de los niños menores de cinco años. Sin embargo, durante el período de evaluación del GRF, el BID no aprobó ninguna operación dentro del sector de la salud. Las operaciones financiadas por el GRF relacionadas con esta materia (HA-L1042 Mejora de la supervivencia infantil y construcción de redes de seguridad social y HA-L1062 Respuesta de emergencia para la contención del cólera) se aprobaron en 2009 y 2010 respectivamente.

saneamiento y gestión de residuos sólidos para la región norte; y (iv) reforma del sector y fortalecimiento institucional a través de una serie PBP¹⁰⁸. En educación, los esfuerzos se dirigieron a mejorar el acceso y la calidad, con el objetivo de que "un mayor número de niños asista a la escuela primaria, un mayor número de estudiantes apruebe el examen nacional y se garantice el acceso de las niñas a la educación"¹⁰⁹. El Cuadro 5.2 presenta los proyectos que OVE consideró para presentar resultados bajo este objetivo estratégico general.

Cuadro 5.2. Lista de proyectos evaluados bajo el Objetivo Estratégico general 2: aumentar el acceso y la calidad de los servicios básicos

Número de operación	Nombre de la operación	Tipo	Aprobado	
			Año	Millones de dólares
Agua y saneamiento				
HA-L1039*	Agua y saneamiento para ciudades intermedias (II)	INL	2009	19
HA-L1044*	Proyecto de agua y saneamiento en Puerto Príncipe*	INL	2010	15
HA-L1075	Proyecto de agua y saneamiento en Puerto Príncipe II	INL	2013	35,5
HA-L1090	Fortalecimiento institucional y reforma del sector de agua y saneamiento	PBL	2014	15
Educación				
HA-L1049*	Apoyo a la reconfiguración del sector educativo en Haití	INL	2010	50
HA-L1060	Apoyo a la aplicación del plan y la reforma de la educación en Haití	INL	2011	50
HA-L1080	Apoyo al plan y a la reforma de la educación en Haití - IV	INL	2014	24

Fuente: OVE, a partir de IDB Enterprise Data Warehouse.

Notas: *Operaciones del GRF aprobadas antes de 2011 y completadas durante el periodo de evaluación.

5.22 La contribución del BID a la mejora del acceso a los servicios de agua y saneamiento en la zona metropolitana de Puerto Príncipe y las ciudades intermedias es mixta en lo que se refiere a agua y pobre respecto a saneamiento. Mediante los proyectos HA-L1044 y HA-L1075 orientados a la zona de Puerto Príncipe, al menos 51.200 nuevos hogares tuvieron acceso al servicio de agua¹¹⁰, y se regularizaron unas 40.200 conexiones de agua adicionales (90%

108 Hubo una línea de trabajo adicional en las zonas rurales (HA-L1007), pero el proyecto se aprobó en 2006, antes del periodo cubierto por la evaluación.

109 Matriz de resultados de la Estrategia de País de Haití 2017-2021. La anterior Estrategia de País 2011-15 definía los objetivos del sector: (i) mejorar el acceso y la calidad de la educación, (ii) fortalecer la capacidad institucional y el sistema de gobernanza del MENFP, (iii) reformar la formación técnica y profesional y (iv) reformar la educación superior.

110 Esta cifra sólo incluye la primera operación (HA-L1044). Es difícil calcular una contribución precisa de la segunda operación (HA-L1075), ya que no ha seguido bien el indicador correspondiente. Por ejemplo, el PMR no informa de un EOP para el indicador, y sólo incluye información hasta 2018 (falta información para 2019 y 2020). El PMR también parece informar sólo de las cifras incrementales del indicador en lugar del total, lo que resulta confuso dado que existe una línea de base para el indicador. Además, el informe PMR informa de una línea de base diferente a la que

del objetivo inicial). Sin embargo, las protestas y el aumento de la inseguridad a partir de 2018, así como la llegada de la pandemia en 2020, afectaron la tasa de recaudación, los ingresos operativos, el volumen de agua producida y el margen operativo de la DINEPA. En cuanto a los servicios de saneamiento en la zona de Puerto Príncipe, las operaciones no avanzaron hacia la consecución de la meta esperada de 1.700 nuevos hogares con instalaciones higiénicas de saneamiento, ya que la mayor parte del componente para la construcción de soluciones de saneamiento se canceló y no se incluyó un componente de saneamiento en el diseño de la segunda fase. Las limitaciones principales para lograr resultados en el sector fueron la baja disponibilidad de agua en la red y los altos niveles de agua no contabilizada, lo que llevó a la decisión de posponer la ampliación de la cobertura del servicio. La contribución del BID a la mejora del acceso a los servicios de agua y saneamiento en seis ciudades intermedias (Saint-Marc, Port-de-Paix, Les Cayes, Jacmel, Ouanaminthe y Cap-Haitien) a través de la operación HA-L1039 también fue mixta respecto a agua y pobre respecto a saneamiento. La operación logró la consolidación de los operadores del servicio en cinco de las seis ciudades originales y alcanzó a unos 26.800 hogares adicionales con un servicio de agua nuevo o mejorado, logrando el 70% del objetivo original. En cuanto a saneamiento, el único avance fue la construcción de 15 bloques sanitarios en escuelas (aunque el objetivo inicial era de 100 bloques en lugares públicos) con un costo unitario casi el doble del estimado inicial¹¹¹. Las razones que explican los escasos resultados en el sector de saneamiento son, entre otros: (i) una reforma del sector y un marco jurídico incompleto y la falta de capacidad de planificación, implementación y supervisión; y (ii) la ineficacia de los proveedores de servicios, tanto públicos como privados, así como las infraestructuras construidas por debajo de lo previsto inicialmente¹¹². De la serie PBP de agua potable y saneamiento sólo se aprobó el primer PBL, por lo que no se logró mejoras significativas en la reforma del sector ni en su gobernanza. Así, la reforma institucional del sector sigue pendiente, la DINEPA sigue actuando como operador y no como el ente responsable por la definición de la política del sector que debía ser, y los servicios no se han descentralizado como se había previsto inicialmente.

5.23 En educación, los resultados de las intervenciones del Banco para aumentar el acceso y mejorar la calidad de la educación fueron limitados, mientras que el programa de exención de la matrícula

se incluyó originalmente en el LP (287.800 frente a 420.000, respectivamente), lo que también crea problemas para calcular el logro sobre el objetivo inicial. No hay documentación sobre este cambio.

111 El costo por bloque sanitario acabó siendo de casi 37.000 dólares, mientras que el presupuesto era de 20.000 dólares.

112 Véase la sección 2.2.A.d del CDC para la Estrategia de País 2017-21.

promovió un aumento de la inscripción de los estudiantes, una repetición de curso menor y una disminución de la proporción de estudiantes con extraedad. El componente de infraestructura de los proyectos HA-L1049, HA-L1060 y HA-L1080 se vio limitado por la escasa capacidad tanto del gobierno como de los contratistas. El número de escuelas construidas o rehabilitadas ascendió a 85 (64% del objetivo inicial) con un costo casi del doble del presupuestado inicialmente¹¹³. El BID buscó complementar las obras de infraestructura con inversiones paralelas en capacitación de profesores, equipamiento y exenciones/subsidios de matrícula, pero las entrevistas realizadas por OVE indicaron que estas intervenciones se llevaron a cabo de forma ad hoc y fragmentada. En particular, se otorgó una exención de casi 118.000 matrículas (86% del objetivo inicial), y aunque no existen datos específicos del proyecto para evaluar la mejora del aprendizaje a nivel nacional, se encontró que la exención de las matrículas está correlacionada con tasas de matriculación más elevadas, con una proporción alumno-profesor relativamente baja (40 alumnos por profesor) y con una reducción de la repetición de curso y de los alumnos con extraedad¹¹⁴. Se proporcionaron kits escolares para los estudiantes (mochilas, uniformes, libros de texto), aunque no hay datos específicos del proyecto para evaluar si estos kits condujeron a una mejora del aprendizaje y cómo lo hicieron¹¹⁵. Entre los factores que el personal del BID destacó como limitantes de la efectividad de la inversión del BID en educación se encuentran un enfoque demasiado ambicioso en cuanto a las áreas de intervención y las regiones; plazos de ejecución demasiado cortos; falta de coherencia entre los objetivos (incluido el abandono de la TVET); un enfoque que, al menos al principio, favoreció la cantidad (grandes compromisos; desembolsos basados en indicadores cuantitativos) en detrimento de la calidad; intervenciones de proyectos insuficientemente articuladas; y un enfoque centrado en los compromisos y los desembolsos a expensas del monitoreo de los resultados.

5.24 Varios problemas (financieros, operativos e institucionales) amenazan la sostenibilidad de los resultados en materia de agua y saneamiento y en educación. Desde el punto de vista financiero,

113 El costo de cada escuela rondaba el millón de dólares, mientras que el presupuesto era de 550.000 dólares.

114 Adelman, M., Holland, P., y Heidelk, T. (2017). Aumentar el acceso mediante la renuncia a la matrícula: Evidencia de Haití. *Comparative Education Review*, 61(4), 804-831.

115 En cambio, los avances fueron más limitados o nulos en otras áreas como la capacitación del profesorado, (sólo recibieron capacitación unos 1.400 profesores de los 3.100 previstos inicialmente), las oportunidades de desarrollo profesional para profesores y personal administrativo, el programa de radio interactivo previsto para ayudar a la enseñanza en lengua y matemáticas, el fondo competitivo para innovaciones educativas y la asistencia técnica para el desarrollo de un sistema nacional de exámenes. Algunos de estos últimos fueron cancelados debido a los cambios de prioridades del gobierno.

las instituciones de agua y saneamiento (DINEPA, OREPA y operadores de servicios calificados) dependen casi por completo de la ayuda internacional, ya que los ingresos de los operadores son insuficientes para cubrir los costos operativos y de mantenimiento. Además, el sector requiere inversiones importantes para aumentar la producción de agua y ampliar el número de clientes. A nivel operativo, la producción y los problemas de calidad del agua, la demanda limitada de los usuarios de servicios mejorados de agua y saneamiento, y la dependencia técnica de los operadores de servicios de la ayuda exterior, comprometen la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento. Desde el punto de vista institucional, los limitados avances en la reforma del sector y la escasa probabilidad de que la reforma pueda avanzar sin apoyo externo limitan la sostenibilidad de los resultados obtenidos. En educación, la capacidad de regulación y gestión limitada del Ministerio y el gasto público escaso en el sector¹¹⁶ plantean dudas sobre la sostenibilidad de los resultados del sector. Además, el acceso a la educación también se ve perjudicado por los desafíos externos. Por un lado, como se ha señalado en los PCR, las escuelas construidas se enfrentan a graves limitaciones en cuanto a la disponibilidad de personal, el pago a los profesores y el mantenimiento de las escuelas, ya que el MENFP sigue siendo una institución muy dependiente de la ayuda internacional. Asimismo, a pesar de los resultados positivos del programa de exención, su finalización en 2017 devolvió la carga financiera de la educación a los hogares. Por otro lado, los episodios recurrentes de malestar social pueden llevar al cierre temporal de las escuelas, como ocurrió en 2019.

- **Objetivo estratégico general 3: Aumentar la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y para prestar servicios básicos**

5.25 El BID desplegó recursos importantes y utilizó diferentes enfoques para fortalecer la capacidad institucional del Gobierno de Haití¹¹⁷. Casi dos tercios (60%) de las operaciones de inversión aprobadas durante el período de evaluación incluían objetivos, componentes o actividades de fortalecimiento institucional (Cuadro III.3, Anexo III). Éstas representaron alrededor del 11% del total de las operaciones de inversión financiadas por el GRF al momento de su aprobación (175 millones de dólares). Los sectores de transporte y energía tuvieron la mayor proporción de recursos asignados al fortalecimiento institucional (23% y 22%, respectivamente), seguidos por modernización del Estado (17%), agricultura (14%) y

116 Entre el 1,4 y el 1,9% del PIB entre 2014-2018 (únicos años disponibles) (<http://uis.unesco.org/en/country/ht>).

117 La evaluación de los resultados de las intervenciones de fortalecimiento institucional en las operaciones financiadas por el GRF está limitada por los siguientes factores: (i) los diferentes enfoques de fortalecimiento institucional seguidos por las EBP; (ii) la escasez y calidad de los datos disponibles; (iii) los cambios dentro de las intervenciones de fortalecimiento institucional durante la implementación, que en

agua y saneamiento (13%) . Las intervenciones de fortalecimiento institucional estuvieron presentes en toda la cartera, sobre todo en proyectos sectoriales, a través de componentes específicos. Solo un proyecto de inversión del sector modernización del Estado (HA-L1131), aprobado en 2019, está totalmente dedicado al fortalecimiento institucional, pero es demasiado pronto para informar sobre sus resultados. Los objetivos de fortalecimiento institucional, y/o los componentes o actividades relevantes integrados en las operaciones de inversión variaron en términos de tipo, alcance y ambición. Además, los ocho PBL, por un total de 153 millones de dólares, se centraron reformas institucionales y regulatorias. Por último, 17 millones de dólares de los recursos de las CT (es decir, más del 25% del presupuesto total de las CT) se asignaron al fortalecimiento institucional (Cuadro III.4 del Anexo III). El Cuadro 5.3 presenta los proyectos del GRF que OVE consideró para presentar los resultados bajo este objetivo estratégico general.

5.26 OVE encontró evidencia limitada de resultados en materia del fortalecimiento de las capacidades de las instituciones gubernamentales para ejecutar su mandato. Todas las operaciones examinadas se refirieron a las capacidades

Cuadro 5.2. Lista de proyectos evaluados bajo el Objetivo Estratégico general 2: aumentar el acceso y la calidad de los servicios básicos

Nº de operación	Nombre de la operación	Tipo	Aprobado		Compo- nente FI aprobado	% FI sobre el total aprobado
			Año	Mill. de dólares		
Transporte						
HA-L1054	Apoyo al sector de transporte en Haití	INL	2011	55	0,5	1%
HA-L1055	Programa de infraestructura	INL	2011	55	4	7%
HA-L1058	Apoyo al sector de transporte en Haití II	INL	2012	53	4,5	8%
HA-L1088	Fortalecimiento institucional y reforma del sector de transporte I	PBL	2014	12	12	100%
HA-L1099	Fortalecimiento institucional y reforma del sector de transporte II	PBL	2015	27	27	100%
HA-L1130	Programa de emergencia en respuesta al huracán Matthew	INL	2016	20	2,6	13%
Energía						
HA-L1065	Programa de transformación y modernización institucional del sector energético I	PBL	2011	35	35	100%
HA-L1073	Programa de transformación y modernización institucional del sector energético II	PBL	2012	12	12	100%
HA-L1083	Programa de transformación y modernización institucional del sector energético III	PBL	2013	22	22	100%
HA-L1100	Rehab. de la línea de transmisión de Péligre	INL	2014	7,7	1,6	21%

algunos casos desvincularon los resultados de los objetivos de fortalecimiento institucional originalmente establecidos. En el Anexo III se ofrecen más detalles sobre la metodología de OVE para la evaluación del fortalecimiento institucional.

Nº de operación	Nombre de la operación	Tipo	Aprobado		Compo- nente FI aprobado	% FI sobre el total aprobado
			Año	Mill. de dólares		
Medio ambiente, desarrollo rural y gestión del riesgo de catástrofes						
HA-L1056	Programa de seguridad de la tenencia de la tierra en las zonas rurales	INL	2012	27	7,8	29%
HA-L1074	Fortalecimiento institucional y reforma del sect. agrícola I	PBL	2012	15	15	100%
HA-L1082	Fortalecimiento institucional y reforma del sect. agrícola II	PBL	2013	15	15	100%
Parque Industrial Caracol						
HA-L1076	Programa de infraestructura productiva	INL	2012	50	6,2	12%
HA-L1091	Programa de infraestructura productiva III	INL	2014	55	1	2%
Agua y saneamiento						
HA-L1044*	Proyecto de agua y saneamiento en Puerto Príncipe	INL	2010	15	8,5	57%
HA-L1075	Proyecto de agua y saneamiento en Puerto Príncipe II	INL	2013	35,5	6,7	19%
HA-L1090	Fortalecimiento institucional y reforma del sector de agua y saneamiento	PBL	2014	15	15	100%
Educación						
HA-L1049*	Apoyo a la reconfiguración del sector educativo en Haití	INL	2010	50	6,2	12%
HA-L1060	Apoyo a la aplicación del plan y la reforma de la educación en Haití	INL	2011	50	6,7	13%
HA-L1080	Apoyo al plan y a la reforma de la educación en Haití - IV	INL	2014	24	2,6	11%
Comercio						
HA-L1078	Desarrollo del sector privado mediante la promoción de la inversión	INL	2012	17,5	8,5	49%

Fuente: OVE, basado en el Enterprise data warehouse del BID.

Notas: FI= fortalecimiento institucional.* Operaciones del GRF aprobadas antes de 2011 y completadas durante el periodo de evaluación.

limitadas de los organismos gubernamentales para ejecutar su mandato y se propusieron reforzarlas. Un poco más de una cuarta parte (19 operaciones) se enfocó en la necesidad de fortalecer las instituciones para garantizar la buena implementación de los proyectos del Banco. Sólo 11 operaciones incluyeron la necesidad de que la institución beneficiaria trabajara en colaboración con otras instituciones gubernamentales y otros actores, a pesar de que esto hubiera sido importante para la implementación y sostenibilidad de varios proyectos. Fortalecer las capacidades de las instituciones gubernamentales para que pudieran llevar a cabo su principal mandato (p. ej., desarrollar análisis, formular políticas públicas y planificar, entre otros) fue un objetivo esperado a partir del apoyo del Banco y el uso de diferentes enfoques (p. ej., fortalecimiento a nivel ministerial, promoción de reformas legales y administrativas, apoyo a través de intervenciones específicas de fortalecimiento institucional como HA-L1131). Sin embargo, en la revisión documental y las entrevistas no se identificaron mejoras significativas en las capacidades de los

organismos gubernamentales con los que el Banco trabajó para su fortalecimiento, y cuando algunas mejoras fueron reportadas, no fue posible atribuir los resultados a los esfuerzos de Banco. El hecho de que los proyectos consecutivos en sectores clave como transporte, energía y agricultura siguieran a lo largo de los años abordando las mismas limitaciones institucionales, parece confirmar esta conclusión. Se realizaron actividades específicas, como la redacción de un proyecto de ley, la revisión de la estructura organizativa de un ministerio o el fortalecimiento de las capacidades de adquisición de una institución, pero éstas no fueron suficientes para lograr la transformación institucional que se esperaba en ninguno de los sectores prioritarios del trabajo del BID (ver Recuadro 5.3).

- 5.27 Es importante desatacar que, desde una perspectiva de fragilidad, hay evidencia muy limitada de que los resultados obtenidos por medio de las operaciones financiadas con el GRF y las CTs en el

Recuadro 5.3. Resultados obtenidos del fortalecimiento institucional en diversos sectores

Agricultura. El objetivo de la serie PBP era la reforma institucional del MARNDR. El primer PBL (HA-L 1074) incluía la creación de un grupo conjunto de especialistas en contratación pública para mejorar la capacidad del MARNDR de absorber y administrar recursos financieros. Para el segundo PBL (HA-L 1082), el MARNDR debía finalizar la hoja de ruta detallada para su reforma, incluyendo un plan de acción centrado en el fortalecimiento de las funciones de programación, supervisión, evaluación y presupuestación, la reasignación de recursos humanos, la creación de una dependencia de compras y adquisiciones que se incorporaría al futuro organigrama del MARNDR y se encargaría de supervisar la función de compras y contrataciones. Ambos PBL fueron desembolsados. Sin embargo, no se logró la reforma institucional del MARNDR. En ausencia de las reformas jurídicas profundas que estaban previstas en el tercer PBL que no se aprobó, los únicos avances concretos fueron la creación de una dependencia única de adquisiciones que mejoró la calidad de los procesos de contratación en el MARNDR, la aprobación de la Política Nacional de Investigación Agrícola y de la Política de Riego. En general, la contribución del BID al fortalecimiento institucional en el sector de desarrollo rural, y a través de las intervenciones del sector al objetivo estratégico del GRF sobre fortalecimiento institucional es modesta. La aprobación de múltiples operaciones en el sector y los saldos acumulados no desembolsados indican una sobrecarga, en lugar de un fortalecimiento, de las capacidades institucionales del sector.

Energía. Los resultados esperados de la serie PBP (HA-L 1065, HA-L 1073, HA-L 1083, Programa de Transformación y Modernización Institucional del Sector Energético I, II y III) incluían: (i) una nueva ley de electricidad; (ii) una nueva agencia de energía con el personal y el presupuesto adecuado; (iii) un mecanismo para que el MEF monitoreara los indicadores del sector de energía con el fin de aumentar la transparencia de las transferencias financieras dentro del sector; (iv) la aplicación de una ley para evitar el robo de electricidad; y (v) la definición de un plan de electrificación rural y de uso de la energía doméstica. La serie PBP se complementó con operaciones de inversión y CT. OVE no encontró evidencia de que se hubiera alcanzado un aumento de la supervisión y la planificación gubernamental del sector energético, ni una mejora de la eficiencia operativa de EDH. Por el contrario, tanto la capacidad del gobierno para gestionar el sector

como de la empresa de energía siguieron viéndose afectadas por las mismas debilidades institucionales que los proyectos pretendían solucionar a lo largo del periodo de evaluación.

Transporte. Dos operaciones de inversión consecutivas (HA-L1054 y HA-L1058) tenían objetivos y componentes de fortalecimiento institucional que abarcaban el fortalecimiento de las capacidades institucionales básicas. La HA-L1054 tenía como objetivo apoyar el fortalecimiento institucional del MTPTEC a través de una evaluación de diagnóstico y análisis del marco institucional del sector vial y de las mejoras propuestas, así como la contratación del personal necesario para que la Unidad Central de Ejecución (CEU, por sus siglas en inglés) llevara a cabo las labores de supervisión. La HA-L1058 tenía como objetivo apoyar el fortalecimiento institucional del MTPTEC, de su Unidad Central de Ejecución (CEU) y de la Autoridad Portuaria Nacional (APN), principalmente a través de la contratación de consultores y empresas de consultoría. Además, los dos PBL aprobados (HA-L1058, HA-L1099, Fortalecimiento Institucional y Reforma del Sector Transporte I, II) tenían como objetivo el fortalecimiento institucional y la modernización del sector vial; y la reforma y modernización del sector portuario, incluyendo reformas políticas y legales y la modernización de las instituciones portuarias. OVE no encontró pruebas sustanciales de que las capacidades institucionales en el sector transporte se hayan reforzado como resultado de las intervenciones financiadas por el GRF. Los resultados de los PBL tenían una importancia limitada y eran de corta duración. Por ejemplo, la estrategia de seguridad vial no es utilizada por el gobierno; la herramienta de recopilación de datos sobre seguridad vial se puso a prueba durante 2017-18, pero dejó de funcionar cuando se interrumpió el financiamiento del BID; no hay indicación de que se haya utilizado el manual de funcionamiento de la unidad de mantenimiento; y la propia unidad de mantenimiento tiene un papel limitado, al igual que el servicio de seguridad vial. Los dos proyectos de ley para la reforma del sector portuario fueron aprobados por el Consejo de Ministros, pero no han sido aprobados por el Parlamento.

Agua y saneamiento. El objetivo del proyecto HA-L-1044 (Proyecto de Agua y Saneamiento de Puerto Príncipe) era el fortalecimiento institucional de la CAMEP y la DINEPA mediante la financiación de la contratación de una empresa internacional de suministro de agua y la financiación de los costos de explotación y mantenimiento a cargo de dicha empresa. El proyecto HA-L1075 (Proyecto de Agua y Saneamiento de Puerto Príncipe II) tenía como objetivo el fortalecimiento institucional de la CTE-RMPP, transformándola en una empresa de agua eficiente en cuanto a su gestión técnica, empresarial, administrativa y financiera, y dotando a la CTE de los recursos financieros necesarios para prestar los servicios hasta que alcanzara el equilibrio financiero. Estas operaciones de inversión y el PBL aprobado (HA-L1090) fueron complementarias. El PBL apoyaba el marco legal/institucional (para acelerar el proceso de reforma mejorando la gobernanza del sector y el rendimiento de los proveedores de servicios) mientras que la operación de inversión se centraba en las obras que debían gestionarse según el nuevo marco institucional. Los logros del PBL fueron modestos. Por ejemplo, se nombraron a los miembros de la Asamblea de Directores de la DINEPA, pero la Asamblea no se reúne salvo para cuestiones específicas ad hoc. Se presentó al Ministro de Obras Públicas un proyecto de ley sobre las OREPA que no fue aprobado como ley ni por decreto. Las entrevistas indicaron que las operaciones de inversión, incluida la HA-L1044, han contribuido a reforzar la capacidad del gobierno para ejecutar proyectos, principalmente a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión financiera y de adquisiciones en la DINEPA y de las capacidades de los proveedores de servicios (los CTE). En general, la contribución del BID al fortalecimiento institucional en el sector de agua y saneamiento es modesta. Las numerosas condiciones del PBL, las inversiones y las CT complementarias pretendían reforzar las capacidades del gobierno para emprender las reformas, pero la inestabilidad política, la falta de compromiso político y la falta de entendimiento de los incentivos de aquellos involucrados en la reforma del sector fueron factores críticos que socavaron la consecución de los

resultados en materia de fortalecimiento institucional. La evidencia disponible, aunque escasa, indica que se crearon algunas capacidades en todos los niveles, desde la formulación y aplicación de políticas hasta el funcionamiento de los servicios del sector.

Educación. HA-L1049 (Apoyo a la Reconfiguración del Sector Educativo en Haití) tenía como objetivo reforzar la gobernanza del sistema educativo a través de un amplio conjunto de intervenciones. La operación HA-L1060 (Apoyo a la Implementación del Plan y la Reforma de la Educación en Haití) también tenía como objetivo fortalecer las capacidades institucionales y la gobernanza del MENFP a través de otro amplio conjunto de intervenciones. Sin embargo, OVE constató que los resultados obtenidos por las operaciones de inversión fueron escasos en términos de fortalecimiento institucional, a pesar de que se completaron algunas actividades a nivel de resultados (censos escolares y mapeo escolar). OVE también encontró que, en general, las capacidades del MENFP seguían siendo débiles, vulnerables a los movimientos políticos, dependientes en gran medida de la ayuda internacional, y que la capacidad del MENFP y del FAES era la razón principal de los retrasos y cancelaciones del programa, lo que sugiere que no se logró el objetivo de fortalecer sus capacidades. Los retrasos importantes en las actividades principales previstas y la escasa calidad de algunos productos clave limitaron el impacto del componente de fortalecimiento institucional en la toma de decisiones y la planificación y mejora de la gobernanza del sector.

Fuente: OVE, basado en la revisión de la cartera.

fortalecimiento institucional lograron informar el diseño de nuevas operaciones del portafolio. Los PCR y otros documentos que fueron revisados por OVE compilaron lecciones aprendidas sobre las intervenciones de fortalecimiento institucional que incluyeron sugerencias para una mejor comprensión del contexto y de la economía política que afecta al fortalecimiento institucional y a la implementación de los proyectos. Sin embargo, las mismas lecciones aprendidas fueron recurrentes en varios documentos posteriores, lo que sugiere que fue poco el aprendizaje sustantivo entre proyectos, sectores y a lo largo del tiempo.

- 5.28 Los resultados alcanzados por las actividades de fortalecimiento institucional financiadas por el GRF fueron modestos y su contribución al objetivo estratégico general de aumentar la capacidad del gobierno para la formulación y aplicación de políticas y para la prestación de servicios es casi nula. Además, ninguno de los proyectos analizados integró medidas para asegurar la sostenibilidad de los resultados. Por el contrario, OVE descubrió que aquellos sectores que dedicaron esfuerzos significativos al fortalecimiento institucional, como transporte y agricultura, tenían proyectos consecutivos con el objetivo de fortalecer las mismas capacidades de las mismas instituciones a través de actividades similares; no existía ningún plan sustantivo para la transferencia de recursos y/o capacidades y conocimientos hacia las instituciones nacionales para las intervenciones de fortalecimiento institucional examinadas; y la sostenibilidad operativa y financiera dependía del apoyo del BID y de otros donantes. Es importante destacar que, desde el punto de vista

de sostenibilidad, la falta de apropiación de las intervenciones de fortalecimiento institucional por parte del gobierno de Haití fue reconocida en la mayoría de los documentos revisados y en las entrevistas realizadas, pero quedó en gran medida sin resolver.

5.29 En resumen, el programa del GRF fue ambicioso en términos de financiamiento y sólo tuvo en cuenta de forma marginal la fragilidad del país en el diseño y la implementación de los proyectos. La presión por desembolsar superó otras consideraciones importantes, como la capacidad de absorción del país, los intereses de las partes interesadas y el poder de los diferentes grupos de la sociedad haitiana. Hacia el final del período, justo cuando el contexto político se volvió más difícil, hubo intentos de desarrollar soluciones más sensibles a la fragilidad. Sin embargo, aún es pronto para saber cómo funcionarán. La implementación fue siempre un gran desafío debido a los múltiples riesgos (contextuales y fiduciarios relacionados con el proyecto) que tenían alta probabilidad de materializarse y alto impacto. La consideración de los riesgos inherentes al contexto como fuera del alcance del Banco hizo que no se los gestionara de manera proactiva y que el Banco no estuviera preparado para cuando se materializaron. El BID demostró cierta flexibilidad en la implementación (p. ej., reglas especiales de contratación), pero dicha flexibilidad terminó exacerbando los riesgos relacionados a la debilidad de los sistemas fiduciarios.

5.30 En general, los resultados del programa del BID durante 2011-2020 son modestos. Algunos resultados a nivel de producto son visibles, pero pocos son evidentes a nivel de resultados. Asimismo, la mayoría de los productos estuvieron por debajo de las metas esperadas. Las limitaciones del programa se deben en parte a la dependencia en reformas de política e institucionales, a la dependencia en los proyectos, a la complejidad de los diseños de las operaciones unida a la escasa capacidad de ejecución y a la gran presión para desembolsar, a los problemas de adquisiciones y al deterioro de las condiciones (inseguridad; inestabilidad política; COVID). Otra limitación está relacionada con altos costos y retrasos considerables con que varios productos se alcanzaron. Estas limitaciones obligan a reconsiderar los supuestos excesivamente optimistas sobre los que se diseñaron muchos proyectos y a evaluar claramente si los puntos de entrada para la acción del Banco pueden llevar a cambios positivos.

6.1 El enfoque del BID para apoyar la reconstrucción y el desarrollo de Haití se guio por la visión de “reconstruir mejor” tras el terremoto de 2010. Aunque no se esperaba que el compromiso de 2.000 millones de dólares no reembolsables a lo largo de diez años



06

Conclusiones y recomendaciones

resolviera los problemas de Haití, se esperaba que ayudara a sacar al país de un ciclo de deterioro social, político y económico y lo situara en una senda de crecimiento económico a partir de la cual pudiera afianzarse la estabilidad. A pesar de los enormes esfuerzos, los resultados son modestos. La asignación de fondos del GRF superó la capacidad de absorción de Haití y no proporcionó incentivos convincentes para promover las reformas nacionales necesarias o la implementación efectiva y eficiente del programa del Banco. Por el contrario, el haber comprometido desde el inicio 2 billones de dólares no reembolsables sobre un periodo de diez años impidió que se aplicara cualquier análisis basado en el desempeño para la asignación de recursos al país. Los esfuerzos por fortalecer las capacidades del gobierno, si bien buscaron fortalecer la capacidad de las instituciones para ejercer sus funciones además de las capacidades para ejecutar los proyectos del BID, terminaron enfocándose principalmente en la ejecución de los proyectos del BID y no llevaron a la transformación institucional esperada. El personal del Banco a menudo comprendía bien las dinámicas en juego, pero no contaba con el apoyo de las políticas corporativas, ni con herramientas, ni incentivos para invertir en análisis más profundos o más sistematizados de la situación de Haití e incorporar una perspectiva de fragilidad en el diseño y la implementación de los proyectos.

- 6.2 Esta evaluación considera que los resultados modestos obtenidos están vinculados a la falta de un enfoque estratégico y operativo estructurado que tuviera en cuenta la fragilidad del país e incorporara las lecciones aprendidas de la respuesta temprana y de la experiencia de otros donantes internacionales en contextos frágiles. Comenzó como un esfuerzo masivo para apoyar a un país que había quedado de rodillas por los estragos de los desastres naturales recurrentes y la mala gobernanza histórica, reconociendo que trabajar como siempre no era una opción. Pero ante los múltiples desafíos, no se asimilaron las lecciones con la suficiente rapidez, no se revisaron los supuestos excesivamente optimistas a pesar del deterioro del contexto, y se ignoraron o no se gestionaron de forma proactiva los riesgos presentes en el contexto. El BID modificó algunas de sus políticas y procedimientos, especialmente en materia de adquisiciones, para responder a los retos de Haití, aumentar la flexibilidad del Banco y facilitar el flujo de los desembolsos. Sin embargo, en ausencia de un enfoque de gestión de riesgos y de un modelo de supervisión adecuados al contexto haitiano, estas medidas pueden haber enviado señales equivocadas a las contrapartes del BID, socavando la propia dinámica de reforma que el BID quería apoyar. Además, el BID no utilizó el conjunto de conocimientos, experiencia y buenas prácticas existentes de otros socios de desarrollo y BMDs que trabajan en

estados frágiles. Como resultado, pasaron diez años mientras el Banco seguía probando diferentes medidas provisionales como reacción a los acontecimientos que se desarrollaban rápidamente en el país, sin avanzar en la identificación de puntos de entrada para el cambio.

- 6.3 El BID ha sido un socio clave y apreciado de Haití y puede utilizar las relaciones y los conocimientos construidos a lo largo de los años para mejorar el impacto y la sostenibilidad de su apoyo. Sin embargo, trabajar en entornos frágiles es difícil y está plagado de riesgos. Para que los productos que se han generado con el apoyo BID y que tanto ha costado conseguir se conviertan en resultados y cambios sostenibles, es crucial contar con una estrategia que mantenga la mira en la creación de capacidades en las entidades gubernamentales mediante un enfoque basado en las características únicas del país, incluyendo los intereses y las fuerzas en juego, muchas de ellas no relacionadas con el desarrollo; una estrategia que involucre a coaliciones más amplias que sólo a las contrapartes ministeriales, y que se base en incentivos más claros tanto para el Banco como para el gobierno. Una estrategia de este tipo apoyaría el desarrollo de un programa de trabajo más acorde con las realidades del país, con los incentivos y las salvaguardias necesarias para promover la implementación efectiva del programa y evitar generar posibles daños, con procesos que construyan a partir de pequeños logros, y con medidas de contingencia para ayudar a navegar el contexto siempre cambiante. Tiene que ser una estrategia que ofrezca una orientación clara sobre cuándo ser flexible y cuándo trazar la línea y mantener las normas y procedimientos del Banco.
- 6.4 Los resultados de esta evaluación muestran que la fragilidad plantea retos para el desarrollo en Haití que requieren ser abordados de manera intencional. Esto requiere un enfoque diferenciado y sensible a la fragilidad, centrado en la entrega de proyectos de alta calidad y resultados de desarrollo, en lugar de un enfoque centrado en el monto de financiamiento entregado. En consecuencia, OVE recomienda al BID:
- **Recomendación 1:** Asegurar que la asignación global de recursos para Haití esté condicionada a la capacidad de absorción y al desempeño del país, aplicando de manera consistente el marco DSF/PBA y condicionando nuevas aprobaciones en cada sector al cumplimiento de hitos claros de desempeño en la ejecución de los proyectos en curso.

- **Recomendación 2:** Adoptar un enfoque de gestión sensible a la fragilidad y dinámico en la planificación estratégica y en todos los pasos del ciclo de proyectos para asegurar que el Banco identifica y maneja los riesgos en forma adecuada y que aprende de la experiencia en tiempo real. Para este fin:
 - (i) hacer obligatorios los análisis de riesgos de fragilidad que incorporen el concepto de OII y el monitoreo continuo de los factores de fragilidad para el diseño y la supervisión de las EBP, y
 - (ii) desarrollar y aplicar guías para apoyar dichos análisis y su monitoreo, basándose en la experiencia internacional disponible y las buenas prácticas, incluidas las de otros bancos multilaterales de desarrollo.
- **Recomendación 3:** Reforzar el enfoque en el fortalecimiento de las capacidades del estado mediante el desarrollo y aplicación de un marco conceptual para las intervenciones de fortalecimiento institucional que defina una teoría de cambio con objetivos bien definidos y realistas, con supuestos explícitos, y con una explicación clara de los diferentes puntos de entrada y de los posibles tipos de intervenciones.
- **Recomendación 4:** Fortalecer la gestión de la cartera asegurando que la supervisión (fiduciaria y no fiduciaria) de las operaciones se lleve a cabo a partir de un análisis de riesgo y de desempeño del portafolio adelantado por la COF, haciendo obligatorias las revisiones de cartera con las agencias de gobierno relevantes al menos dos veces al año, y condicionando las extensiones de los proyectos al cumplimiento de hitos de desempeño claramente establecidos.
- **Recomendación 5:** Identificar oportunidades para utilizar arreglos de ejecución de los proyectos que incorporen a socios diferentes a las agencias gubernamentales, aprendiendo de la experiencia de proyectos implementados por organizaciones no gubernamentales y por agencias de Naciones Unidas en Haití y en otros países y contextos frágiles.
- **Recomendación 6:** Incorporar en las políticas de recursos humanos del Banco medidas específicas para asegurar los beneficios e incentivos apropiados para atraer y retener el conjunto de habilidades y experiencia que se requiere en contextos frágiles como el de Haití.

Oficina de Evaluación y Supervisión – OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.



iadb.org/evaluacion



[linkedin.com/showcase/idb-ove](https://www.linkedin.com/showcase/idb-ove)



[@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)