



Evaluación Intermedia de los Compromisos del IDB-9

Evaluación de los Compromisos del IDB-9 para **Haití**

Informe Detallado

Clasificación: Documento Público
Versión Original: Inglés
Traducción al Español: Marzo de 2013



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



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



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



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

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

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

SÍNTESIS

El objetivo del presente informe es evaluar la implementación *plena y efectiva* del apoyo del Banco a Haití tras el terremoto de 2010, en cumplimiento de los mandatos del IDB9, que incluyeron la condonación plena de la deuda, la entrega de recursos concesionales durante 2010 y la ampliación de la Facilidad no Rembolsable del Banco (IDBGF), con el fin de proporcionar a Haití US\$200 millones anuales durante un período de 10 años (2011-2020), sujeto a la aprobación anual de los Gobernadores.

La evaluación confirma que los mandatos financieros incluidos en el IDB9 fueron cumplidos. El Banco condonó la deuda de Haití y transfirió recursos al IDBGF con el fin de aprobar donaciones al país por un monto superior a lo establecido y que se situó en US\$231,6 millones para 2010. Durante 2011 y 2012 el Banco realizó transferencias del Capital Ordinario (CO) al IDBGF por US\$200 millones anuales. El Banco financió un programa por un monto superior a las transferencias realizadas, alcanzando US\$231,0 millones y US\$228,0 millones, respectivamente.

En relación con su rol de catalizador de recursos de otros donantes, la actividad ha sido intensa y el Banco ha apalancado en el período 2010-2012 un monto de US\$136 millones. Esta cifra sin embargo es relativamente inferior a la lograda durante el período anterior al terremoto y los montos anuales captados han disminuido. Respecto a la tarea de coordinación de donantes, los esfuerzos de la cooperación internacional han resultado insuficientes frente a los retos del país y a la capacidad real de dirección y ejecución del gobierno de Haití. En este contexto la labor de coordinación sectorial del Banco en algunos sectores clave es reconocida y apreciada positivamente.

La estrategia de intervención aprobada por el Banco privilegió las tareas a largo plazo en los sectores donde ya venía actuando frente a las de reconstrucción, con metas muy ambiciosas frente a la limitada capacidad de gestión del GoH. Los problemas de ejecución, tales como la baja calidad en los diseños y estudios de pre-inversión, y la baja capacidad de ejecución y supervisión de las unidades ejecutoras, han limitado los resultados de estos programas. Los nuevos programas para el desarrollo del polo norte del país y el apoyo institucional a nivel sectorial conllevan riesgos que demandan atención oportuna para garantizar los resultados a largo plazo de la intervención. Por su parte, la urgencia por aprobar y desembolsar US\$200 millones al año durante 10 años, si bien abre nuevas oportunidades para plantear una estrategia con el país a largo plazo, conspira contra la complejidad y lentitud de los procesos de construcción institucional, y ejerce una presión sobre los especialistas del Banco y del país que no siempre se transfiere ni en desembolsos ni en acciones efectivas para avanzar en la superación de los problemas de la sociedad haitiana.

Haití continúa siendo un reto de primer orden para el BID y la coordinación internacional es vital para lograr avanzar en la superación de los urgentes problemas de pobreza y de bajo crecimiento económico. Al respecto, OVE considera que la acción del Banco en Haití será más efectiva en la medida que ancle su actividad en un diagnóstico de las limitaciones asociadas a las condiciones de fragilidad del país, redefina las metas y resultados sectoriales acorde con el contexto e incluya atención especial a las tareas de reconstrucción. Finalmente, armonizar las aprobaciones y desembolsos con las efectivas condiciones de ejecución de las agencias, y respetar los plazos necesarios para apoyar la construcción institucional del país a través de una estrategia de asignación segmentada, permitiría garantizar el apoyo sostenido y de largo plazo del Banco.

PREFACIO

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) esta en un periodo de rápidos cambios en respuesta al dinamismo económico en la Región a la cual sirve y a la creciente competitividad en los mercados financieros internacionales. En la pasada década, los países de América Latina y el Caribe han obtenido mayor acceso a fuentes alternativas de financiamiento y han incrementado su habilidad para generar y compartir conocimiento entre ellos. Como en el caso de otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID busca adaptarse a estos cambios en el panorama internacional, cerciorándose de dar respuesta a las necesidades de los países prestatarios y poniendo un gran énfasis en la efectividad del uso de sus recursos limitados.

En el 2010 la Asamblea de Gobernadores del BID aprobó el Noveno Aumento General de Capital del BID (IDB-9). El Acuerdo del IDB-9 estableció una serie de reformas con el fin de fortalecer el enfoque estratégico, la efectividad en el desarrollo, y la eficiencia del BID para mantener su competitividad y relevancia en los próximos años. Como parte de ese informe, a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID se le asignó la tarea de llevar a cabo un informe de avance, a presentarse en la Asamblea de Gobernadores en marzo de 2013, que busca evaluar el progreso del BID en la implementación de estas reformas. Para ver el documento en su totalidad, visite www.iadb.org/evaluacion.

Este documento es uno de los 22 documentos de referencia preparados por OVE que sirven de insumo para la evaluación de IDB-9. Su propósito es determinar si una parte de los requisitos de IDB-9 ha sido implementada totalmente y efectivamente, además de ofrecer sugerencias para fortalecer la implementación en el futuro. El objetivo general de este documento y de la evaluación completa es proporcionar información a los Gobernadores, al Directorio y a la Administración del BID para ayudar a la institución a ser fuerte y efectiva en la promoción del crecimiento económico y en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

ACRÓNIMOS

I.	CONTEXTO.....	1
II.	MANDATO IDB9: PREGUNTAS EVALUATIVAS Y METODOLOGÍA	3
	A. Objetivos y preguntas evaluativas.....	4
	B. Metodología.....	5
III.	COMPROMISOS FINANCIEROS DEL IDB9	6
	A. La condonación de la deuda	7
	B. Cartera aprobada y desembolsos	8
	C. Catalización de la ayuda.....	9
IV.	COORDINACIÓN DE LA AYUDA	10
V.	POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO Y DESAFÍOS DE LA AYUDA DEL BANCO.....	12
	A. Posicionamiento estratégico: reconstrucción y desarrollo a largo plazo	13
	B. El Programa del Banco (2010-2012): aprobaciones y desembolsos	15
	C. Avances y desafíos en los sectores tradicionales	16
	D. Apoyo al sector privado: el Polo Norte	22
	E. Fortalecimiento institucional y gobernabilidad.....	25
VI.	PROPUESTAS PARA AVANZAR EN LA AYUDA A HAITÍ	28

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LISTADO DE ENTREVISTAS

ANEXO

La preparación de este documento de referencia estuvo a cargo de María Elena Corrales y Lourdes Alvarez. El informe fue revisado y comentado por Yuri Soares y Verónica González. Adicionalmente, todos los documentos de referencia fueron revisados y discutidos en OVE y compartidos con la Administración del BID para comentarios. Para ver otros documentos de referencia, por favor visite www.iadb.org/evaluacion.

ACRÓNIMOS

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ALC	América Latina y el Caribe
APS	Agua Potable y Saneamiento
BRH	Banco de la República de Haití
CAEPA	Comité de Provisión de Agua Potable y Saneamiento (siglas en francés: Comité d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement)
CGD	Centro para el Desarrollo Global (siglas en inglés: Center for Global Development)
CI	Comunidad Internacional
CII	Corporación Interamericana de Inversión
CO	Capital Ordinario
COF	Oficina de País (siglas en inglés: Country Office Field)
CPE	Evaluación del Programa País (siglas en inglés: Country Program Evaluation)
CPIA	Evaluación de Políticas e Instituciones de País (siglas en inglés: Country Policy and Institutional Assessment)
DAC	Comité de Asistencia al Desarrollo (siglas en inglés: Development Assistance Committee)
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (siglas en inglés: Development Effectiveness Matrix)
DINEPA	Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (siglas en francés: Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement)
EBH	Estrategia del Banco con Haití
EDH	Electricidad de Haití
FAES	Fondo de Asistencia Económica y Social
FER	Fondo de Mantenimiento de Carreteras (siglas en francés: Fond d'Entretien Routier)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Franco a Bordo (siglas en inglés: Free on Board)
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FOE	Fondo para Operaciones Especiales (siglas en inglés: Fund for Special Operations)
HGF	Facilidad no Reembolsable para Haití (siglas en inglés: Haiti Grant Facility)
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados (siglas en inglés: Heavily Indebted Poor Countries)
HOPE	Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement
HRF	Fondo de Reconstrucción para Haití (siglas en inglés: Haiti Reconstruction Fund)
ICHR	Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (siglas en inglés: Interim Commission for Haiti Reconstruction)
IDA	Asociación Internacional de Desarrollo (siglas en inglés: International Development Association)
IDB-9	Novena Reposición del IDB (siglas en inglés: Inter-American Development Bank)
IDBGF	IDB9 Grant Facility
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental

OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión (siglas en inglés: Office of Evaluation and Oversight)
PARDN	Plan de Acción para la Recuperación y Desarrollo Nacional
PBG	Donación en Base a Políticas (siglas en inglés: Policy Based Grant)
PIB	Producto Interno Bruto
PIC	Parque Industrial Caracol
PMR	Reporte de Monitoreo de Proyecto (siglas en inglés: Project Monitoring Report)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PyME	Pequeña y Mediana Empresa
SONAPI	Sociedad Nacional de Parques Industriales
T2010	Terremoto 2010
UE	Unión Europea
UNDP	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (siglas en inglés: United Nations Development Program)
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (siglas en inglés: United Nations Children's Fund)
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (siglas en inglés: United States Agency for International Development)
UTE	Unidad Técnica de Ejecución

RESUMEN EJECUTIVO

Durante la Asamblea Anual de los Gobernadores de 2010 el Banco identificó su trabajo en Haití como una de sus prioridades centrales. El informe del IDB9 aprobado durante dicha Asamblea recoge los compromisos del Banco para hacer frente a la crisis derivada de los severos impactos del terremoto de enero de 2010. Tales compromisos incluyen el apoyo financiero a la reconstrucción y desarrollo de Haití y un rol catalítico del Banco en la movilización de la ayuda internacional. En particular, el mandato del IDB9 planteó condonar el total de la deuda que Haití mantenía hasta entonces (US\$479 millones) y dirigir recursos concesionales adicionales para financiar programas durante 2010. Igualmente, se acordó ampliar la Facilidad no Rembolsable del Banco (IDBGF) con el fin de proporcionar a Haití US\$200 millones anuales durante un período de 10 años (2011-2020), sujeto a la aprobación anual de los Gobernadores.

El objetivo del presente informe es evaluar la implementación *plena y efectiva* del apoyo del Banco a Haití en cumplimiento de los mandatos del IDB9. En este sentido, basado en las orientaciones estratégicas de los Gobernadores, OVE ha respondido las siguientes preguntas evaluativas: (i) ¿ha cumplido el Banco con sus compromisos financieros y con su rol de catalizador de la cooperación internacional (CI) pautados en el IDB9?; (ii) ¿Cuál ha sido la efectividad de la coordinación de la ayuda recibida por Haití para avanzar en las tareas de reconstrucción y desarrollo? ¿Cuán efectivo ha sido el rol del Banco en la coordinación de la ayuda brindada?; y (iii) ¿cómo avanza la efectividad de la ejecución de las operaciones, tanto en las tareas de reconstrucción como en el desarrollo del país?

Compromisos financieros del IDB9 y rol catalizador del Banco

La evaluación realizada por OVE confirma que los mandatos financieros específicos incluidos en el IDB9 fueron cumplidos. El Banco condonó la deuda de Haití y transfirió recursos al IDBGF con el fin de aprobar donaciones al país por un monto superior a lo establecido y que se situó en US\$231,6 millones para 2010. Durante 2011 y 2012 el Banco realizó transferencias del Capital Ordinario (CO) al IDBGF por US\$200 millones anuales. El Banco financió un programa por un monto superior a las transferencias realizadas, alcanzando US\$231,0 millones y US\$228,0 millones, respectivamente.

El Banco ha jugado un rol activo en catalizar y captar recursos y voluntades de la cooperación internacional a través de tres vías. En primer lugar, captando recursos de otras agencias bilaterales para complementar el financiamiento de sus proyectos que alcanzaron los US\$136 millones para el período 2010-2012. Los montos captados por este concepto han sido relativamente inferiores (montos captados/montos aprobados) a los logrados en el período previo al terremoto, y se han ido reduciendo a lo largo del período 2010-2012. Segundo, el Banco se ha asociado con otros donantes para financiar el programa de desarrollo del polo norte del país. Hasta el momento se tiene comprometida una inversión de US\$300 millones, financiados en un 40% por USAID y en un 60% por el BID, y existen manifestaciones de interés aún no confirmadas de otros donantes para impulsar las inversiones adicionales que demanda el programa. Finalmente, el Banco movilizó en beneficio de Haití el interés y voluntad de diversas empresas y personalidades privadas para impulsar iniciativas asociadas a sus compromisos de responsabilidad social. En todos los casos se ha tratado de montos pequeños, pero que sin embargo han ayudado a mantener el interés en el país.

Coordinación de la ayuda

La coordinación entre los agentes de la CI continúa siendo insuficiente frente a la capacidad real de dirección y ejecución del gobierno de Haití. Hasta ahora, el Estado haitiano ha resultado demasiado pequeño, débil y poco efectivo para atender todas las demandas derivadas del incremento de actividad de la cooperación internacional post terremoto, y en particular para lograr ejercer una efectiva coordinación y gestión frente a agentes de cooperación internacional que, en muchos casos, poseen mayor capacidad técnica y gerencial.

Las instancias mixtas (GoH-CI) creadas inmediatamente después del terremoto con el fin de coordinar y gestionar transparentemente la ayuda recibida de la CI, resultaron poco exitosas. Ni la Comisión Interina para la Reconstrucción (ICRH) ni el Fondo para la Reconstrucción de Haití (FRH) fueron efectivos para cumplir con este objetivo. La ICHR resultó ser un mecanismo limitado para coordinar la ayuda recibida y asignarla en función de las prioridades establecidas, dejando de funcionar pasados los dieciocho meses desde su creación. Por su parte, la labor del HRF fue marginal y menos de un 8% de la ayuda comprometida durante el período 2010-2012 se canalizó a través de este fondo.

A nivel de sus operaciones el Banco ha logrado coordinar efectivamente sus intervenciones con sus socios en la comunidad internacional de donantes. El papel del Banco como uno de los donantes más importantes del país con visión a largo plazo, junto con la reconocida experiencia de los especialistas del BID en el país, le ha permitido liderar las mesas técnicas en los sectores donde se ha focalizado su estrategia (educación, agua potable y saneamiento, agricultura, energía y transporte) y coordinar los esfuerzos técnicos sectoriales entre los organismos internacionales que trabajan en sectores comunes.

Actualmente el Banco se encuentra apoyando, en conjunto con los otros donantes, al GoH en un nuevo esfuerzo por mejorar y relanzar la coordinación de la ayuda internacional desde las propias instituciones haitianas. Sin embargo, el éxito de un esfuerzo de coordinación impulsado desde el GoH se enfrenta a las limitaciones de la gestión pública en Haití. Avances en esta materia requerirán de un compromiso de largo plazo de la CI, con el fin de crear las instancias de coordinación necesarias al interior del GoH, mejorar los niveles de apropiación de las intervenciones y reconocer la corresponsabilidad de la CI tanto en relación a los logros alcanzados como a los fracasos acaecidos.

Posicionamiento estratégico y desafíos de la ayuda del Banco

El IDB9 proporcionó relativamente poca orientación sobre cómo el Banco habría de trabajar en Haití, dejando un amplio espacio a la Administración para identificar una estrategia general de país, la implementación secuenciada de programas y los instrumentos necesarios para operar en Haití. El informe no contiene una identificación clara y específica de sus objetivos, y limita su mandato a continuar dando apoyo para la "*reconstrucción y el desarrollo*" de Haití.

La estrategia aprobada por el Banco para atender sus mandatos en Haití (2011-2015) se posicionó sobre el largo plazo, con poco énfasis en las tareas de reconstrucción derivadas del terremoto. Los sectores de intervención seleccionados fueron seis y en buena medida corresponden a aquellos en los cuales ya venía incursionando previo al terremoto, incorporando estrategias de intervención novedosas para el caso haitiano. El posicionamiento del Banco incluye dos cambios estratégicos: un programa de desarrollo regional en el polo norte centrado en el impulso del sector privado y la construcción del Parque Industrial Caracol (PIC), y el

abandono de los programas tradicionales de apoyo a la gobernabilidad bajo la premisa que otros actores de la CI estarían al frente de la reforma y fortalecimiento integral del Estado, para orientarse en cambio a programas de restructuración y fortalecimiento institucional en los sectores definidos como prioritarios. En este contexto, las necesidades de la reconstrucción derivadas del terremoto no tuvieron una respuesta estratégica que las posicionara de manera secuencial dentro de los objetivos de largo plazo, y durante el período de análisis menos de un 9% de los fondos adjudicados se dirigieron a estos fines.

La estrategia de intervención del Banco en Haití presenta limitaciones importantes como instrumento de programación, gestión y monitoreo de la relación entre la institución y el país. El establecimiento de metas no realistas o inalcanzables inutiliza la estrategia como instrumento capaz de guiar una programación basada en resultados. Adicionalmente, si bien las operaciones han mejorado su matriz de resultados, los déficits de indicadores apropiados y de información para disponer de líneas de base actualizadas dificultan las tareas de monitoreo y supervisión de las operaciones.

La cartera para fines de 2012 es demasiado amplia en relación con las capacidades de ejecución y supervisión existentes en el país. Actualmente se ejecutan un total de 40 programas de inversión, 20 de cofinanciamiento y 54 operaciones de cooperación técnica, sin incluir las operaciones de FOMIN y la CII. Esta situación ejerce sobre la administración haitiana una carga burocrática, de gestión, ejecución y supervisión imposible de atender efectivamente, y no reconoce las limitaciones de bienes y servicios del sector privado.

Los problemas de ejecución en los sectores de intervención continúan limitando las posibilidades de obtención de los resultados previstos. A pesar del refuerzo técnico de la COF y la presencia de especialistas experimentados en todos los sectores, persisten las dificultades en la ejecución, asociadas principalmente a problemas de diseño de las operaciones, limitaciones en el mercado de empresas contratistas, baja capacidad de ejecución y supervisión de las unidades ejecutoras, y falta de apropiación por parte del GoH de algunas de las intervenciones. Adicionalmente, la falta de estudios de pre-inversión de calidad, la escasa información y la limitación en la identificación de riesgos acorde al contexto de fragilidad y fragmentación del país, han causado sobrecostos y retrasos en la ejecución de los programas.

El éxito de la nueva estrategia de desarrollo de un polo industrial en la región norte del país requiere de un esfuerzo sostenido para identificar y atender los riesgos asociados a la misma. La evaluación realizada por OVE permitió identificar desafíos particulares, los cuales fueron validados durante las consultas de la misión en el país, y en muchos casos incluidos en las observaciones realizadas por la propia Administración en el DEM de las operaciones aprobadas. Dentro de ellos se incluye: (i) la lentitud en el proceso de atracción de firmas a radicarse en el PIC, lo que debilita los beneficios previstos sobre el empleo; (ii) el bajo nivel de salarios de los empleos generados que podrían limitar o anular los efectos cascada del proyecto y contribuir a la creación de espacios de pobreza y violencia; (iii) los déficit enormes de infraestructuras productivas y sociales asociadas al desarrollo del PIC, y (iv) la atención de las externalidades sociales y ambientales del proyecto aumentan los costos de la inversión prevista; y (v) las dificultades para lograr mayores niveles de apropiación del proyecto tanto dentro de los organismos del Estado consultados como de las agencias internacionales.

La ausencia de un programa integral de apoyo a la gobernabilidad por parte del GoH limita el impacto de la decisión estratégica del Banco, en el sentido de fortalecer las instancias sectoriales

y pone en riesgo la sostenibilidad de las acciones realizadas. La inestabilidad política que ha caracterizado al país impacta negativamente en la habilidad del Estado para asumir un rol más activo y central en todas las áreas de desarrollo, a lo que se agrega la ausencia de una agenda de reformas y fortalecimiento del Estado que convoque a los actores de la CI en la promoción de dicha agenda, tal y como estaba sucediendo previo al T2010.

La urgencia por aprobar y desembolsar US\$200 millones al año durante 10 años, si bien abre nuevas oportunidades para plantear una estrategia con el país a largo plazo, plantea desafíos importantes. Primero, genera incentivos para dirigir las operaciones hacia aquellas áreas o sectores que efectivamente puedan desembolsar con cierto grado de autonomía y rapidez (grandes obras de infraestructura y PBG) y, en consecuencia, reduce el atractivo para abordar la tarea fundamental de construir y fortalecer capacidades locales, tanto en el sector público como en el privado, de por sí más compleja y lenta aunque con menores demandas financieras. Segundo, genera un sentido de seguridad y apropiación de los recursos por parte del Gobierno de Haití que reduce los incentivos a la eficiencia en la ejecución y logro de las metas previstas. Al respecto vale la pena señalar que el IDB-9 no demanda de manera explícita que la asignación anual de US\$200 millones sea aprobada y desembolsada anualmente sino que estos fondos sean transferidos a la IDBGF para apoyar la reconstrucción y el desarrollo de Haití.

Propuestas para avanzar en la ayuda a Haití

1. Explorar estrategias que permitan armonizar las aprobaciones y desembolsos con la dinámica y el largo plazo que demandan las tareas de fortalecimiento institucional y la construcción progresiva de capacidades en el gobierno haitiano y en el sector privado nacional. Así, el compromiso de US\$200 millones anuales podría tratarse como una dotación de fondos específicos para la reconstrucción y el desarrollo de Haití con flexibilidad suficiente como para que se ejecuten según la efectividad de los programas y las mejoras progresivas logradas en la capacidad institucional del gobierno, sus agencias ejecutoras y el sector privado haitiano.
2. Aumentar el capital de información y conocimiento sobre Haití que permita mejorar el diseño de las operaciones y fortalecer los procesos de monitoreo y supervisión. Igualmente, frente a las características de fragilidad y fragmentación de Haití, exclusivas en la región de LAC, la acción del Banco podría enriquecerse con la experiencia acumulada por la CI en entornos de países frágiles fuera de la Región.
3. Redimensionar la cartera del Banco en Haití a fin de ajustarla a las posibilidades reales de ejecución de cada sector. Ello implica acompañar los montos a ser ejecutados con las restricciones para la ejecución que presenta cada sector. Dichos montos podrían elevarse en la medida que se fortalecen las capacidades de los ejecutores sectoriales.
4. Aumentar los esfuerzos por impulsar un programa integral para la reforma del Estado incluyendo tanto la gobernabilidad política como la económica. Dicho programa coordinado por el GoH, demandará de una estrecha coordinación con los principales actores de la CI.
5. Intensificar los esfuerzos de coordinación entre donantes y fortalecer al GoH para que pueda ejercer un liderazgo efectivo en la coordinación de la ayuda internacional que recibe y gestionarla en función de una estrategia para la reconstrucción y el desarrollo que tome en cuenta a todos los actores.

I. CONTEXTO

- 1.1 **En enero de 2010 la zona más poblada de Haití, sede de su gobierno y centro económico del país (Port-au-Prince y zonas aledañas) sufrió un terremoto de gran magnitud.** El terremoto (T2010) provocó un alto número de víctimas mortales, especialmente en el área de Puerto Príncipe, y sus consecuencias se amplificaron por la fragilidad del Estado haitiano, la pobreza endémica del país y su precaria infraestructura. Se estima que 250.000 personas murieron en el terremoto y, en el balance, la administración pública sufrió enormes pérdidas, con la muerte de un 17% de su funcionariado (UNDP, 2011). El Palacio de Gobierno, el Parlamento, la Corte Suprema y la mayoría de los edificios ministeriales quedaron destruidos o inutilizables. El impacto en la infraestructura fue importante, con aproximadamente 105.000 viviendas, 1.300 escuelas y 50 hospitales derruidos. El terremoto también causó enormes pérdidas en el sector privado haitiano, especialmente en las pequeñas y medianas empresas¹. Las pérdidas totales ocasionadas por el terremoto se estimaron en US\$7,9 billones, equivalente al 120% del PIB del país.
- 1.2 **La crisis humanitaria causada por el T2010 provocó una masiva respuesta internacional e incrementó los flujos de ayuda hacia el país.** Haití y la crisis haitiana estuvieron en el centro de la atención mundial, abriendo una ventana única de oportunidad para relanzar la recuperación del país. A finales de marzo de 2010 tuvo lugar en Nueva York una conferencia de donantes bajo el auspicio de Naciones Unidas, donde se presentó el Plan de Acción para la Recuperación y Desarrollo Nacional (PARDN). Bajo el eslogan “*Building back better*”, el PARDN trazó una estrategia ambiciosa más allá de la enorme tarea de reconstrucción del país, y presentó un plan que incluía un programa de desarrollo a largo plazo, solicitando US\$11,5 billones en financiamiento. El compromiso financiero alcanzado en Nueva York excedió los US\$11 billones, de los cuáles US\$5,3 billones se comprometieron para el período 2010-2012.
- 1.3 **La evaluación realizada sobre la efectividad de la ayuda internacional a Haití post T2010 reveló resultados mixtos, con mejores desempeños para la fase humanitaria que para la de reconstrucción.** Las evaluaciones hasta ahora realizadas de la efectividad de la ayuda refieren que la respuesta internacional ante la crisis humanitaria fue rápida y masiva, permitió salvar vidas y suministrar ayuda de emergencia en condiciones difíciles tanto por la densidad poblacional de la ciudad como por su nivel de destrucción y la fragilidad del gobierno. Sin embargo, la ayuda internacional fue menos efectiva para atender las necesidades de reconstrucción de las infraestructuras y del aparato económico del país^{3,4}.

¹ Ver Tabla 1. Anexo I en el CPE Haití (RE-239) para una descripción detallada de las pérdidas.

² Las ofertas de ayuda oficial se elevaron a US\$870,6 millones para 2012.

³ Varios informes se publicaron en febrero de 2011 sobre la evaluación de la efectividad de la ayuda recibida por Haití tras un año del T2010 (United Nations, 2011; Progressio, 2011; Oxfam, 2011; HRF, 2010; IHRC 2011, United Nations 2012, CDG 2012). Ver más detalles en el informe CPE HA 2007-2011 (RE-329).

- 1.4 **Los avances logrados en la recuperación han sido importantes aunque insuficientes aún ante la magnitud de la crisis.** Para julio 2012, de acuerdo con el informe producido por la Secretaría General de las Naciones Unidas, se había reducido en un 73% el número de personas que permanecían en campos, manteniéndose aún 390.000 personas en 575 sitios transitorios o refugios. Buena parte de esta población, así como la asentada en refugios temporales, continúan dependiendo de la asistencia humanitaria internacional en condiciones extremadamente vulnerables, dado el retiro progresivo de la asistencia humanitaria internacional y la reducción de los flujos de ayuda (UN, 2012). Por su parte, la recuperación y reconstrucción de la ciudad, aunque lenta, muestra algunos avances. El 70% de los escombros ha sido retirado de las vías públicas, lo que ha permitido que regrese cierta normalidad a la ciudad y se inicie el proceso de reconstrucción de algunos de los edificios dañados, principalmente los privados.
- 1.5 **Dentro de este contexto el panorama macroeconómico ha sido relativamente bueno, como consecuencia de los enormes flujos que han llegado de la cooperación externa.** Las tasas de inflación para 2011 fueron relativamente altas (8,3%) frente a las de 2010 (6%). Sin embargo, la reducción de los precios de los alimentos ha disminuido la presión inflacionaria para 2012, la cual se estima se situará en 6%. El crecimiento económico también se ha acelerado. Luego de una contracción de 5,4% post T2010, el Banco de la República de Haití (BRH) calcula que la economía se expandió un 5,6% en 2011, y se estima que crecerá un 5,5% para 2012. El informe del FMI sobre Haití corrobora estas estimaciones, aunque las reducen a 4,5% para 2012 (IMF, 2012). Las exportaciones, por su parte, se han recuperado y superado los niveles previos al T2010. El BRH reporta que las exportaciones totales para 2011 aumentaron a US\$768 millones (FOB), un 40% superiores a la línea de base pre T2010. Un alto porcentaje de estas exportaciones (por encima de un 90%) se encuentran asociadas a la industria de ensamblaje (maquila) y se dirigen a los Estados Unidos, asociadas a las ventajas del convenio *Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement* (HOPE). Las exportaciones en agricultura continúan representando un monto pequeño respecto al total, no superando el 10%. Los resultados de las cuentas públicas también han sido relativamente favorables, con un déficit como porcentaje del PIB más bajo del esperado, y con una recaudación como porcentaje del PIB cerca del 13,5%, superando los valores previstos.
- 1.6 **A pesar del esfuerzo realizado la situación en Haití continúa siendo crítica y requiere de un apoyo sostenido de la comunidad internacional.** La fragilidad y fragmentación del Estado haitiano, los altos niveles de pobreza y exclusión social, la dependencia extrema de la ayuda externa no sólo a nivel macroeconómico sino también para la prestación de los servicios básicos, y la profunda vulnerabilidad ambiental del país, continúan siendo desafíos importantes que crean un ámbito de actuación singular

4

RE-329. Si bien resulta difícil realizar comparaciones en relación con las tareas de recuperación de desastres naturales, sólo a título de referencia se presentan a continuación cifras de desastres naturales de magnitud similar al de Haití. En el caso del terremoto de Chile (febrero 2010), se refiere que ocho meses después de la catástrofe la etapa de emergencia había sido superada, se recuperó toda la infraestructura dañada y se esperaba reconstruir, en un período de tres años, la totalidad de las 220 mil viviendas destruidas (73.333 viviendas por año). En el caso de Indonesia, el plan de reconstrucción fue llevado a cabo en cinco años. Se construyeron 213.503 viviendas, es decir aproximadamente 42.701 viviendas por año. Ver Reconstrucción: ¿Está Realmente Atrasado Chile con el Terremoto del 27F? Fundación Libertad y Desarrollo. Temas Públicos No. 991. Noviembre 2011.

para el Banco en la región. Durante los últimos veinte años un crecimiento económico muy bajo y errático, unido al aumento sostenido de su población, ha dado como resultado el empobrecimiento continuo del país. El T2010 profundizó los inmensos y urgentes desafíos que ya enfrentaba el país. En efecto, Haití se mantiene como el único país de la región caracterizado como “frágil” o “fallido” en la literatura especializada⁵. Superar esta dinámica exige un fuerte compromiso de la cooperación internacional, del gobierno de Haití (GoH) y de la sociedad haitiana (UN, 2012).

- 1.7 **La reciente estabilidad política ofrece un contexto más favorable para el desarrollo efectivo de las tareas de reconstrucción del país.** La lentitud y dificultades políticas para conformar un nuevo gobierno tras el T2010 limitaron las tareas de reconstrucción del país. El triunfo del Michel Martelly en febrero de 2011 generó expectativas positivas por su compromiso abierto con la reconstrucción y la posibilidad de dejar atrás la inestabilidad política que caracterizó el período inicial post T2010. Sin embargo, su primer año de gobierno ha estado marcado por las dificultades para llegar a acuerdos durables con el Parlamento en la nominación del Primer Ministro y de su equipo de gobierno⁶. Finalmente, en mayo de 2012 se alcanzó un acuerdo para nombrar como Primer Ministro a Laurent Lamothe, acompañado de una serie de nominaciones que han permitido la configuración de un nuevo gobierno y han generado expectativas positivas en relación con la posibilidad de avanzar efectivamente en la atención y ejecución de las urgentes y difíciles tareas de la reconstrucción.

II. MANDATO IDB9: PREGUNTAS EVALUATIVAS Y METODOLOGÍA

- 2.1 **El informe del Noveno Aumento de Capital (IDB9) aprobado por los Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2010, identificó el trabajo en Haití como una de las prioridades centrales del Banco.** La importancia de Haití quedó plasmada en el diagnóstico del informe IDB9. Éste pone de relieve los desafíos particulares que enfrenta el país, incluyendo los relacionados con las pérdidas humanas, los daños y la destrucción causados por el terremoto de 2010 (párrafo 3.24), la pérdida en el PIB (párrafo 3.24), la vulnerabilidad ante desastres naturales y choques macro más generales (párrafos 3.24 y 3.28), y los históricamente bajos niveles de crecimiento y altos niveles de pobreza (párrafo 3.28). El informe también destaca el particular rol de la

⁵ RE-329. CPE Haiti. Anexo 1. De acuerdo con la evaluación realizada por el Banco Mundial (CPIA) para los países que reciben ayuda de la *International Development Association* (IDA), Haití se situó para 2009 en el puesto 60 de los 77 países que reciben ayuda IDA (de menor a mayor fragilidad), y ha sido considerado como frágil, atendiendo a la evaluación institucional del país, que arroja un CPIA por debajo de 3 puntos (2,72). Por su parte, de acuerdo con la calificación que realiza conjuntamente Foreign Policy y el Fund for Peace, Haití es considerado un estado fallido, situándose en el número 11 de los 20 Estados identificados como en situación crítica (de mayor a menor fragilidad).

⁶ Michel Martelly fue investido Presidente el 14 de mayo de 2011, pero no fue sino hasta el 5 de octubre de 2011 que logró aprobación para el Primer Ministro, Garry Conille, que sólo permaneció cuatro meses en funciones, hasta febrero de 2012, y en mayo de 2012 se nombró al actual Primer Ministro, Laurent Lamothe.

cooperación internacional en Haití, y señala la participación del Banco y la necesidad de coordinación con otros donantes en el país (párrafo 3.28)⁷.

- 2.2 **A pesar de estas necesidades agudas y de apoyo a largo plazo, el informe del IDB9 proporciona relativamente poca orientación sobre cómo el Banco ha de trabajar en Haití.** El informe no contiene una identificación clara y específica de sus objetivos y limita su mandato a continuar proporcionando apoyo para la *"reconstrucción y el desarrollo"* de Haití (párrafo 3.27). Asimismo, y sin constituir un mandato específico para Haití, el informe menciona que el Banco puede desempeñar un *"rol catalítico en la movilización de apoyo internacional"* para ayudar a los países más vulnerables a salir de la pobreza (párrafo 3.28). Al proporcionar relativamente pocas instrucciones estratégicas sobre los objetivos del Banco en Haití, el IDB9 dejó un amplio espacio a la Administración para identificar una estrategia general de país, la implementación secuenciada de programas y los instrumentos necesarios para trabajar en Haití.
- 2.3 **Sin embargo, el informe de IDB9 es específico en ampliar considerablemente los compromisos financieros del Banco con Haití.** En 2008 y 2009 el Banco ya había tomado la decisión de proporcionar recursos de donación a Haití más allá de los previstos en la Facilidad no Rembolsable. El IDB9 amplía considerablemente este compromiso. Como parte del compromiso del BID con los países menos desarrollados, el IDB9 emplaza a extender el financiamiento concesional a Haití (párrafo 3.23), a apoyar con US\$479 millones en contribuciones del Fondo para Operaciones (FSO) para proporcionar *"alivio completo de la deuda y recursos adicionales para Haití"* (párrafo 3.26); y a reforzar la Facilidad no Rembolsable con el fin de cancelar la deuda de Haití y proporcionar a Haití US\$200 millones anuales durante un período de 10 años (2011-2020) sujeto a la aprobación anual de los Gobernadores (párrafo 3.27).

A. Objetivos y preguntas evaluativas

- 2.4 **El objetivo del presente informe es evaluar el cumplimiento de los mandatos del IDB9 en relación con el trabajo del Banco en Haití.** El informe del IDB9 requiere que la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) evalúe la implementación "plena" y "efectiva" del apoyo del Banco a Haití. En este sentido, OVE ha identificado algunas preguntas evaluativas a responder, basadas en las orientaciones estratégicas de los Gobernadores, tanto en términos de (i) los compromisos financieros como en la estrategia global de (iii) servir de papel catalítico para movilizar la ayuda internacional, y de (ii) trabajar en la reconstrucción y el desarrollo del país. El informe concluye

Recuadro 1. Preguntas evaluativas

- i. ¿Ha cumplido el Banco con sus compromisos financieros y con su rol de catalizador de la ayuda internacional pautados en el IDB9?
- ii. ¿Cuál ha sido la efectividad de la coordinación de la ayuda recibida por Haití para avanzar en las tareas de reconstrucción y desarrollo? ¿Cuán efectivo ha sido el rol del Banco en la coordinación de la ayuda brindada?
- iii. ¿Cómo avanza la efectividad de la ejecución de las operaciones, tanto en reconstrucción como en el desarrollo del país?

⁷

El informe del IDB9 reporta que *"The Bank has joined the coordinating group of agencies (UNDP, World Bank, and EC) to work on the needs assessment and has offered support to the Government of Haiti in developing a reconstruction and economic recovery strategy as well as in prioritizing and sequencing reconstruction activities."*

con un conjunto de propuestas de largo plazo que, de acuerdo con la evaluación, permitirían al Banco mejorar su posicionamiento estratégico y la efectividad de la ayuda brindada a Haití (ver Recuadro 1).

- 2.5 **En materia de efectividad OVE reconoce que se trata de una aproximación aún temprana, dado que han transcurrido sólo tres años del plazo que fija el IDB y que el entorno en el cual se desarrolla la acción del Banco en Haití es singular y complejo.** Es por ello que la evaluación temprana de la efectividad de la implementación del programa del Banco para la reconstrucción y desarrollo de Haití tras el T2010 se realiza con el fin de identificar los desafíos que enfrenta el Banco y proponer cursos de acción que permitan, en la medida de lo posible, superarlos.

B. Metodología

- 2.6 **La complejidad de los desafíos que enfrenta Haití, así como el mandato relativamente amplio del Banco, exigió de OVE la definición de varios métodos evaluativos para valorar la labor del Banco en Haití.** En gran parte, este informe se basa en la evaluación que realizó OVE del Programa de País 2007-2011 (CPE Haití 2007-2011, RE-239), la cual revisó en detalle la programación del Banco y los resultados de los programas en Haití antes e inmediatamente después del T2010. En base a este análisis, la estrategia metodológica de OVE para este informe se ha centrado en (i) la actualización de los resultados del CPE Haití 2007-2011, en términos de la efectividad de la cartera aprobada tras el T2010 (ver Anexo), y (ii) el análisis sobre las cuestiones evaluativas que resultan del mandato de los Gobernadores en el informe del IDB9. Con el fin de evaluar la plena implementación de la labor del Banco, se analizó en primer lugar la respuesta del Banco respecto a sus compromisos financieros. En este sentido, OVE revisó las aprobaciones, desembolsos y el despliegue de recursos del Banco en el país tras el terremoto, así como datos de organizaciones internacionales respecto a los compromisos financieros de la Comunidad Internacional (CI) tras la conferencia de donantes en Nueva York (2010). Asimismo, OVE analizó la capacidad del Banco para apalancar recursos de otros donantes tanto a nivel de sus operaciones como en programas de múltiples donantes. Para la evaluación del papel del Banco en la coordinación de donantes y como "catalizador" de recursos, OVE realizó dos misiones al país para entrevistarse con el gobierno, la cooperación internacional, y miembros de la sociedad civil.
- 2.7 **Finalmente, con el objetivo de examinar la efectividad en la implementación del programa del Banco, la evaluación se basó principalmente en los documentos de monitoreo de las operaciones, los informes de seguimiento preparados por la Administración, y en las entrevistas directas con los especialistas para cada uno de los sectores, en el país y en la sede.** En particular fueron utilizados los Informes de Seguimiento Trimestral presentados por el CDH al Directorio del Banco, los últimos informes de monitoreo de las operaciones en ejecución, evaluaciones intermedias y finales, así como el informe del último ejercicio de revisión de la cartera presentado al GoH en Agosto, 2012.

III. COMPROMISOS FINANCIEROS DEL IDB9

- 3.1 **La Comunidad Internacional (CI) desplegó una respuesta rápida y masiva ante los devastadores efectos del terremoto.** En total las ofertas de donaciones bilaterales y multilaterales para atender la urgencia y la reconstrucción de Haití se elevaron a US\$12,32 billones, de los cuales US\$9,28 billones fueron prometidos por los 58 principales donantes durante la conferencia de Nueva York de 2010 (Office of the Special Envoy for Haiti, 2012). Durante el período 2010-2012 se han comprometido US\$5,33 billones provenientes de las ofertas realizadas por los donantes en la conferencia, de los cuales un 52,3% ya ha sido desembolsado. Adicionalmente, Haití recibió un estimado de US\$994 para la condonación de la deuda oficial que mantenía con la comunidad internacional, y de US\$3,06 billones provenientes de fondos privados canalizados a través de ONGs de ayuda humanitaria.
- 3.2 **El Banco ha sido uno de los principales agentes financieros durante el período 2010-2012 y muestra uno de los mejores índices de desembolso en el universo de donantes.** El Banco, junto con la ayuda oficial del gobierno de Estados Unidos (USAID), Venezuela, Canadá, España y Unión Europea, concentra un 70% del total de la ayuda programática comprometida y desembolsada en Haití durante el período 2010-2012. Durante el período 2010-2012, el total de la ayuda proveniente del BID alcanzó un 22% de la ayuda de la cooperación oficial internacional, colocándose en segundo lugar respecto de los montos ofertados, por debajo sólo de los fondos provenientes del gobierno de USA. Sin embargo, el Banco ocupa el primer lugar en referencia a los fondos de ayuda programática efectivamente desembolsados, superando el monto ofertado en Nueva York (ver Cuadro 1). Asimismo, pocos días después del terremoto y previo a la conferencia de Nueva York, el BID se comprometió a condonar la deuda que el país tenía con el Banco por un total de US\$441 millones.

**Cuadro 1. Montos ofertados y comprometidos en la conferencia de donantes de Nueva York. Septiembre 2012
(en US\$ millones)**

Institución	Período 2010-2012				
	Monto ofertado ^{1,2}	Monto aprobado o comprometido ³	Monto desembolsado	% respecto al monto ofertado	% respecto al monto desembolsado
BID	744,0	463,4	447,0	22%	16%
USA	906,4	605,5	250,1	29%	9%
Canadá	353,6	28,8	326,8	1%	12%
Venezuela	1.182,0	214,6	222,6	10%	8%
España	325,5	50,5	282,5	2%	10%
FMI	158,6	-	158,6	0%	6%
UE	409,9	323,2	171,9	15%	6%
Banco Mundial	307,2	252,7	270,1	12%	10%
Resto de donantes	946,9	153,0	659,3	7%	24%
Total	5.334,1	2.091,7	2.788,9	100%	100%

¹ Se refiere al monto teórico que cada donante ofreció durante la conferencia.

² No incluye condonación de la deuda.

³ Se refiere al monto asociado a proyectos aprobados o contratos/acuerdos comprometidos en fase de desembolso o transferencia.

Fuente: *Office of the Special Envoy for Haiti*, 2012.

- 3.3 **La importancia del Banco como fuente de financiamiento del programa de ayuda para Haití podría incrementarse a mediano plazo.** A medida que se ejecutan las ofertas realizadas por los otros donantes en la conferencia de Nueva York, el rol del Banco como socio privilegiado de Haití en el proceso de reconstrucción post T2010 podría consolidarse, al ser el único agente de cooperación que mantiene compromisos de largo plazo. En función de las cifras disponibles hasta la fecha, los compromisos del Banco derivados del IDB9 podrían representar casi un 60% del total de fondos de donaciones disponibles para Haití durante 2013-2020, tomando como referencia las ofertas realizadas durante la conferencia de NY de 2010.
- 3.4 **La evaluación realizada por OVE confirma que los mandatos financieros específicos incluidos en el IDB9 fueron cumplidos.** El Banco condonó la deuda de Haití y transfirió recursos al IDBGF con el fin de aprobar donaciones al país por un monto superior a lo establecido y que se situó en US\$231,6 millones para 2010. Durante 2011 y 2012 el Banco realizó transferencias del Capital Ordinario (CO) al IDBGF por US\$200 millones anuales. El Banco financió un programa por un monto superior a las transferencias realizadas, alcanzando US\$231,0 millones y US\$228,0 millones, respectivamente.

A. La condonación de la deuda

- 3.5 **La condonación de la deuda a Haití pauta en el IDB9 consolidó un esfuerzo que se venía realizando desde 2004 y que, en el caso de Banco, alcanzó un total cercano a los US\$1.100 millones.** A partir de 2004 Haití se abocó a un proceso de estabilización económica y mejora de la gobernabilidad, llegando a acuerdos con el FMI sobre un Programa de Emergencia Post-conflicto (EPCA) y posteriormente, en 2006, formando parte de los acuerdos de ayuda para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC). Hasta

2009 y dentro del marco de ambos acuerdos, el BID condonó el total de la deuda contraída por Haití hasta 2004, la cual alcanzaba a US\$646 millones. Luego del T2010 y en el marco del IDB9, se realizó una nueva condonación de deuda correspondiente a los préstamos FOE, contraídos a partir de 2004 y hasta el 31 de diciembre de 2009, la cual ascendía a US\$447 millones.

B. Cartera aprobada y desembolsos

- 3.6 **Con el fin de cumplir con el mandato de IDB9, el Banco tuvo una respuesta organizativa rápida y oportuna, lo que permitió recuperar en un plazo breve la operatividad necesaria para enfrentar las urgentes tareas que la situación demandaba.** En un plazo relativamente corto, la Oficina de País (COF) estaba funcionando con todo su personal instalado de regreso en Puerto Príncipe y disponía de un espacio para la recepción de las misiones, así como de servicios de hospedaje, seguridad y transporte necesarios. A lo largo de 2010 continuó el fortalecimiento de la representación en Haití, a fin de atender el aumento del flujo de operaciones y demandas. Inmediatamente después del T2010 se creó el Haiti Response Group (HRG), el cual para 2012 se transformó en una Gerencia. El HRG resultó una apuesta organizativa relevante para dinamizar la presencia del Banco en Haití y, en conjunto con la COF, coordinar las relaciones con el GoH, la comunidad internacional y los diferentes socios dentro y fuera del Banco.
- 3.7 **El Banco logró aumentar de manera sostenida los montos aprobados durante el período 2010-2012.** La dinámica del Banco permitió aprobar cada año una cartera incluso superior a los US\$200 millones que fueron transferidos al IDBGF para Haití. La media de aprobación durante el período 2010-2012 fue muy superior a la del período anterior 2007-2009, elevándose a un promedio de US\$284 millones, frente a los US\$81,0 millones promedio del período anterior. En total se aprobaron 61 operaciones, más 15 asociadas a cofinanciamiento, por un monto total de US\$852 millones⁸. Por su parte, los desembolsos también crecieron significativamente. Durante el período 2010-2012 se desembolsaron en total US\$619,06 millones, con una media anual cercana a los US\$206 millones frente al promedio de US\$137,4 anual que mostró el período 2007-2009.

Cuadro 2. Operaciones aprobadas, 2010-2012 (en US\$ millones)

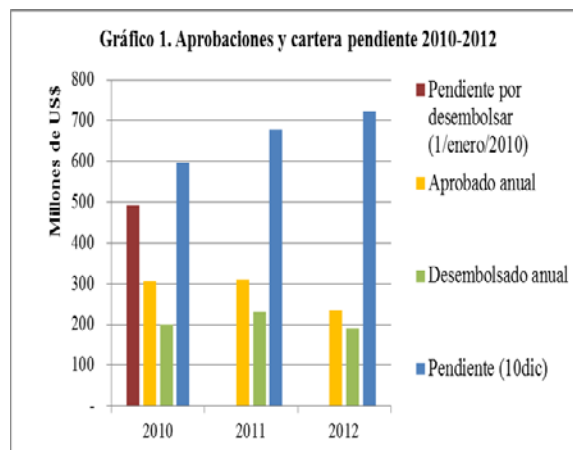
Tipología	2010		2011		2012		Total	
	Núm.	Monto	Núm.	Monto	Núm.	Monto	Núm.	Monto
Asistencia técnica	15	5,64	11	2,63	9	5,80	35	14,07
Inversión	8	176,00	7	210,00	7	203,00	22	589,00
PBG	1	50,00	1	35,00	2	27,00	4	112,00
Subtotal	24	231,64	19	247,63	18	235,80	61	715,07
Cofinanciación	9	74,26	6	62,70	0	0	15	136,96
Total	34	305,90	25	310,33	18	235,80	76	852,03

Fuente: OVE, 2012.

⁸

Adicionalmente, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) aprobó durante el período 2010-2012 un total de 19 operaciones por un valor de US\$27,55 millones, y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) aprobó durante el período 2010-2012 un total de 4 operaciones por un valor de US\$5,15 millones.

3.8 **Los desembolsos han mostrado menor dinamismo y los montos por desembolsar han venido aumentando.** A pesar del esfuerzo realizado, la cartera por desembolsar ha venido aumentando de manera sostenida a lo largo del período. Para el año 2010 el monto por desembolsar se situó en US\$491 millones y en 2011 la cifra fue casi de US\$600 millones. Para el año 2012 (diciembre) el monto por desembolsar aumenta a US\$724 millones.



C. Catalización de la ayuda

3.9 **El Banco ha desplegado un rol activo para catalizar y captar recursos y voluntades de la cooperación internacional.** Esta actividad se ha llevado a cabo a través de tres canales:

- Primero, el Banco se asoció con agencias bilaterales para complementar el financiamiento de sus proyectos, consiguiendo catalizar durante el período 2010-2012 un monto de US\$136 millones de otros donantes. Ello le permitió apalancar US\$0,20 por cada dólar aprobado, monto sin embargo sensiblemente inferior al apalancado durante el período previo al T2010 (US\$0,43/US\$ aprobado)⁹.
- Segundo, el Banco se ha asociado con otros actores para el impulso de grandes programas de desarrollo en el país. Tal es el caso del Polo de Desarrollo del Norte del país, cuyo elemento central es la construcción del Parque Industrial Caracol (PIC). El total de inversión comprometida se eleva hasta ahora a US\$300 millones, los cuales están siendo financiados en un 40% por la USAID y un 60% por el BID. Adicionalmente existe manifestación de interés de participar en esta estrategia de desarrollo por parte de otros donantes como World Bank, PNUD y la AEIC, aún sin concretar¹⁰.
- Finalmente, el Banco implementó de forma dinámica una actividad de captación de voluntades y recursos financieros provenientes de personalidades y empresas privadas. Por ejemplo, el BID ha impulsado iniciativas con la Fundación Pies Descalzos de la cantante Shakira para la construcción de escuelas, y ha firmado convenios con empresas como Coca Cola o Nestlé para el apoyo de programas agropecuarios (mango, café).

3.10 **El impulso inicial del Banco para catalizar recursos de cofinanciamiento de otros donantes está perdiendo su dinamismo.** Tras el T2010 el Banco logró captar recursos de otros donantes para cofinanciar los programas en Haití por un monto total de US\$136 millones, manteniendo su papel apalancador de recursos en relación con el trienio

⁹ Por año, el monto apalancado ha disminuido, siendo en 2010 de US\$0,32 por dólar aprobado, de US\$0,24 en 2011 y de sólo US\$0,04 en 2012.

¹⁰ El último Reporte de Monitoreo de Proyecto (PMR) del programa HA-L1055 (septiembre 2012), señala la falta de cofinanciamiento hasta la fecha para la inversión directa en el PIC.

anterior cuando se logró captar US\$129,7 millones. Del total de las aprobaciones en el período 2010-2012, un 16,7% de la cartera provino de fuentes externas de financiamiento, concentradas en el año 2010 (US\$74,8 millones) y 2011 (US\$62,7 millones). El cofinanciamiento se obtuvo principalmente de la cooperación española (US\$50 millones del Fondo Español de Agua y Saneamiento), del Fondo Fiduciario del Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (US\$25 millones) y de la cooperación canadiense (US\$20 millones). Sin embargo, para el año 2012 este efecto dinamizador ha decaído y no se ha logrado cofinanciamiento durante este año¹¹.

IV. COORDINACIÓN DE LA AYUDA

- 4.1 **Inmediatamente después del terremoto, el Banco, en coordinación con los principales agentes de la CI, apoyaron activamente la construcción de una instancia mixta para la coordinación y aplicación transparente de la ayuda y los fondos provenientes de la CI.** La debilidad del GoH agravada por los efectos del T2010¹², el aumento de los flujos de cooperación internacional y el aumento en el número de agentes cooperantes, obligó a la CI a tomar un rol más activo en la coordinación de la ayuda. En respuesta a esta necesidad fue creada la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (ICHR), codirigida por el Primer Ministro y el Enviado Especial de las Naciones Unidas para Haití, con el mandato de coordinar la respuesta a la ayuda atendiendo a las necesidades identificadas en el PARDN. Igualmente se constituyó el Fondo para la Reconstrucción de Haití (HRF) para canalizar los recursos de la ayuda de manera transparente y según las necesidades identificadas en el PARDN. El Banco apoyó con personal técnico las diversas comisiones que fueron creadas para la consideración y coordinación de la ayuda.
- 4.2 **La ICHR resultó un mecanismo limitado para coordinar la ayuda recibida y asignarla en función de las prioridades establecidas.** Las áreas y sectores de actuación de los donantes no coincidieron con las prioridades expresadas en el PNADR, y la canalización de fondos se ha realizado principalmente a través de unidades externas al GoH. Por ejemplo, en el sector transporte las ofertas de financiamiento alcanzaron 510% (\$737 millones) superiores a la solicitud formulada por el GoH. Por el contrario, las ofertas para el fortalecimiento de la gobernabilidad e instituciones democráticas sólo representaron un 20% (\$31 millones) de lo solicitado (Ramachandran et al, 2012). Por su parte, las ONGs y los contratistas privados internacionales continuaron siendo los principales canalizadores de la ayuda recibida¹³. La baja confianza de la CI en la eficiencia y transparencia de los organismos públicos privilegió la canalización de fondos a través de organizaciones para-estatales y ONGs. Esta práctica, que había sido ya objeto de críticas y revisión por parte de la comunidad internacional, se intensificó durante el

¹¹ Algunas hipótesis sobre las razones de tal reducción se exploran en el Capítulo V de efectividad en este informe.

¹² El T2010 provocó la pérdida del 17% del funcionariado del gobierno haitiano, así como la destrucción o inutilización del Palacio de Gobierno, el Parlamento, la Corte Suprema y la mayoría de edificios ministeriales.

¹³ CGD. 2012 y Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Informe Grupo Especial Asesor para Haití. Julio, 2012. Es de aclarar que los fondos del BID y el Banco Mundial son canalizados a través del gobierno de Haití, a diferencia de otras instituciones que hacen contrataciones directas (IDA, UNICEF, entre otras)

período post T2010 con consecuencias perversas sobre el fortalecimiento del Estado haitiano¹⁴.

- 4.3 **La creación de un organismo mixto (GoH-CI) para lograr mayor efectividad y transparencia en la asignación y gestión de la ayuda internacional resultó poco exitosa.** La apuesta de replicar las funciones de planificación en una estructura paralela codirigida por el GoH y la CI, si bien tenía lógica dada la baja capacidad de respuesta del Gobierno post T2010, resultó poco exitosa, y la ICHR dejó de funcionar al no renovarse su mandato pasados los dieciocho meses de su creación. Por su parte la labor del HRF fue marginal, ya que menos de un 8% de la ayuda comprometida durante el período 2010-2012 se canalizó a través de este fondo¹⁵. Los donantes prefirieron canalizar sus contribuciones directamente o a través de arreglos específicos con otras agencias ejecutoras. A septiembre de 2012 el HRF todavía mantiene fondos sin asignar, y un 60% de los fondos comprometidos aún están sin desembolsar (Office of the Special Envoy for Haiti, 2012).
- 4.4 **El Banco se encuentra participando en conjunto con los otros donantes en un nuevo esfuerzo por mejorar y relanzar la coordinación de la ayuda internacional desde las propias instituciones haitianas.** Recientemente, el Primer Ministro ha asumido también como ministro de Planificación y Cooperación Externa con el objetivo central de ejercer un mayor rol en la coordinación de la CI y orientarla, atendiendo los objetivos del Plan de Desarrollo del país¹⁶. Durante el año 2012 se está desarrollando el nuevo marco de coordinación de la ayuda, liderado por el gobierno de Haití y Naciones Unidas, con la participación del denominado G12¹⁷ y que se prevé operativo a finales de este año.
- 4.5 **El éxito de un esfuerzo de coordinación impulsado desde el GoH se enfrenta a las limitaciones endémicas de la gestión pública en Haití.** El nuevo marco de cooperación plantea la construcción de mecanismos de coordinación y priorización de los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo, junto a la coordinación con el liderazgo de los ministerios a través de las mesas sectoriales, así como la creación de una Secretaría Técnica dentro del ministerio de Planificación y Cooperación Externa, para asegurar la gestión eficiente del nuevo marco de coordinación. Sin embargo, el Estado haitiano es demasiado pequeño, débil y poco efectivo para atender todas las demandas derivadas del incremento de

¹⁴ En 2004 la CI se reconoció corresponsable de la falta de impactos positivos de la ayuda a Haití. El fracaso de más de 10 años de ayuda internacional que representaron una transferencia superior a los US\$2,5 mil millones, fue compartido entre el gobierno y la comunidad de donantes internacionales (Cadre de Cooperation Interimaire 2004-2006. Rapport de Synthèse. Juillet 2004). Dentro de los elementos críticos que se señalaron en la oportunidad estuvo la ejecución de proyectos y programas a través de Unidades Ejecutoras Especiales, incluyendo ONGs y empresas privadas, que en general contaban con personal mejor remunerado pero que erosionaban su rol público y generaban mayor debilitamiento por la pérdida de personal calificado.

¹⁵ De los \$5,3 billones desembolsados, sólo US\$387,6 millones se canalizaron a través del HRF (Office of the Special Envoy for Haiti, 2012).

¹⁶ El Plan Strategique de Developement d'Haiti, aprobado en mayo de 2012 y bajo consulta, es un nuevo plan que sustituye al PARDN. Según conversaciones en el ministerio, está prevista su presentación a la CI en los próximos meses.

¹⁷ El G12 incluye los 12 donantes más importantes en Haití: USAID, BID, Canadá, UE, Banco Mundial, MIF, NNUU, Francia (AFD y Embajada), España, Japón, Noruega, y un representante del grupo ABC (Argentina, Brasil y Chile).

actividad post T2010 impulsada por la CI¹⁸, y en particular para poder ejercer una efectiva coordinación y gestión frente a agentes de cooperación internacional que, en muchos casos, poseen mayor capacidad técnica y gerencial. El T2010 aumentó los desafíos y la numerosa presencia de organizaciones internacionales en el país genera una fuerte presión sobre los limitados recursos humanos calificados¹⁹.

- 4.6 **A nivel técnico la reconocida capacidad del BID en Haití le ha permitido ejercer el liderazgo de coordinación en algunos sectores.** El papel del Banco como uno de los donantes más importantes del país con visión a largo plazo, junto con la reconocida experiencia de los especialistas del BID en el país, le ha permitido liderar las mesas técnicas en los sectores donde se ha focalizado su estrategia (educación, agua potable y saneamiento, agricultura, energía y transporte) y coordinar los esfuerzos técnicos sectoriales entre los organismos internacionales que trabajan en sectores comunes. En particular, en el programa para la reforma del sector eléctrico el Banco mantiene estrecha colaboración con las intervenciones realizadas por el Banco Mundial y ha concluido un acuerdo conjunto de intervención del cual participan el Banco Mundial y USAID, en conjunto con el GoH. Sin embargo, los especialistas del Banco reconocen que el rol y la participación de los representantes técnicos del GoH debe ser incentivada y fortalecida con el fin de mejorar la apropiación de las intervenciones.

V. POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO Y DESAFÍOS DE LA AYUDA DEL BANCO

- 5.1 **Tras el T2010, el BID decantó su estrategia con Haití en el largo plazo, centrada en los sectores tradicionales de actuación antes del terremoto e introduciendo dos cambios estratégicos: el desarrollo regional del polo norte y los programas de fortalecimiento institucional a nivel sectorial.** El presente capítulo analiza el posicionamiento estratégico del Banco frente a las actividades diferenciadas de reconstrucción y desarrollo del país, evaluando la relevancia y calidad de las intervenciones e identificando los principales desafíos en la ejecución de la acción del Banco en Haití, tanto para los sectores tradicionales como para las nuevas áreas de intervención.

¹⁸ El sector público haitiano es reducido cuando se le compara con países con un nivel de renta y salarios particularmente bajos. El empleo público representa el 2,8% del total, frente al 6,5-9% en los países en desarrollo, o el 17% de los países de la OECD. Incluso en términos de población, Haití sólo emplea al 0,6% de la población en el sector público, en comparación con el 2,3% de los países de renta baja. A pesar de ser reducido, los salarios del sector público representan una proporción elevada de los gastos (40%), así como de los ingresos (46%) totales. Es decir, si bien la administración pública de Haití es hoy pequeña, absorbe una parte considerable de los recursos del Estado. Además de su limitado tamaño, los salarios del sector público no son competitivos, especialmente en las posiciones más calificadas (RE-239).

¹⁹ El flujo de consultores y cooperantes internacionales presiona sobre el mercado laboral, aumentando el nivel de honorarios demandado sobre un mercado de bienes y servicios poco profundo, incluyendo vivienda, lo que impulsa los precios al alza. En este contexto, las consecuencias sobre las instituciones públicas, incapaces de competir en el mercado laboral de los organismos internacionales, han sido las de una mayor dificultad para captar y retener los recursos humanos necesarios para hacer frente al incremento de actividades post T2010.

A. Posicionamiento estratégico: reconstrucción y desarrollo a largo plazo

- 5.2 **La estrategia del Banco en Haití post T2012 mantuvo el énfasis en los sectores tradicionales²⁰ de actuación e incluyó una focalización regional y cambios en la modalidad de apoyo presupuestario.** El HRG consolidó dicha estrategia en dos documentos. El primero se refiere a una estrategia interina aprobada en junio de 2010²¹. En noviembre de 2011 se aprobó una nueva estrategia para Haití para el período 2011-2015. En ambos documentos, el Banco se decanta por una estrategia de largo plazo centrada en sectores tradicionales de actuación e introduce dos cambios estratégicos. Primero, énfasis en el desarrollo regional del polo norte centrado en el impulso del sector privado y la construcción del Parque Industrial Caracol (PIC). Segundo, abandona los programas tradicionales de apoyo presupuestario condicionados a avances de la gobernabilidad económica, y se orienta a programas de reestructuración y fortalecimiento institucional en los sectores definidos como prioritarios.
- 5.3 **En relación con las acciones dirigidas a la emergencia, el Banco jugó un papel de apoyo puntual dejando el espacio para la acción de las organizaciones humanitarias mejor posicionadas para este tipo de tareas.** En esta línea, los recursos de préstamos previamente aprobados y sin desembolsar fueron dirigidos hacia la emergencia en los sectores de agua (entrega de agua potable y dotación de tabletas purificadoras, jabón y cloro para la población afectada por el terremoto) y electricidad (instalación de 192 transformadores a fin de rehabilitar el servicio). Con la reformulación de una operación en el sector educativo, el Banco financió a través de UNICEF la construcción de 58 espacios escolares transitorios, que permitieron atender a unos 70.000 alumnos. El resto de la actividad de apoyo a la emergencia se concentró en el financiamiento de acciones para atender la epidemia de cólera, realizadas a través de UNICEF.
- 5.4 **Las necesidades de la reconstrucción no tuvieron una respuesta estratégica que las posicionara de manera secuencial dentro de los objetivos de largo plazo.** En el caso de la reconstrucción de las infraestructuras destruidas por el terremoto, las necesidades quedaron o bien fuera del ámbito del BID, como en el caso de edificios y sistemas de administración pública, o fueron introducidos dentro de programas sectoriales de largo plazo, como en el caso de las escuelas. En este último caso, la reconstrucción de escuelas dañadas durante el terremoto²² se incluyó dentro de un ambicioso programa de reforma del sector educativo, con el fin de crear un nuevo sistema que permitiera brindar cobertura educativa a todos los niños haitianos. Al no constituir este objetivo el foco de los programas, la dinámica de urgencia y corto plazo que debía caracterizar las actividades de reconstrucción masiva de las escuelas destruidas quedó sumergida dentro de la complejidad de los programas de reforma y ampliación del sistema educativo, los

²⁰ El término “sectores tradicionales” utilizado por OVE indica aquellos sectores en los cuales ya el Banco venía trabajando en el país con estrategias de intervención previas al T2010 y en ningún momento se asume como una valoración aplicable a las estrategias de intervención utilizadas.

²¹ Para un análisis y evaluación detallada de la estrategia interina ver el CPE Haití 2007-2011 (RE-329).

²² El ministerio de Educación estimó que el T2010 afectó al 23% de todas las escuelas en Haití, unas 1.200 escuelas. De éstas, un 80% fueron destruidas o inutilizadas tras el terremoto. <http://www.haitispecialenvoy.org/relief-and-recovery/key-statistics/>

cuales por su naturaleza demandan de plazos más largos.²³ Como resultado de lo anterior, las escuelas que serán reconstruidas con fondos del Banco constituyen un porcentaje relativamente insignificante frente a las necesidades que plantea la reconstrucción. Finalmente las tareas de remoción de escombros, relocalización de la población y recuperación de las infraestructuras quedaron fuera del espectro de acción del Banco.

- 5.5 **La estrategia de intervención del Banco en Haití presenta limitaciones como instrumento de programación, gestión y monitoreo de la relación entre el Banco y Haití.** Las seis áreas de actuación definidas como prioritarias reflejan el portafolio del Banco durante la última década²⁴. A pesar de reconocer las restricciones y desafíos que se han presentado para su ejecución y las cuales se agravaron como consecuencia del T2010, el Banco propuso para cada uno de los sectores un ambicioso programa de desarrollo a largo plazo. Por ejemplo, las metas en educación para 2015 plantean la duplicación de la tasa bruta de matrícula en los grados 7-9 (del 46% al 96%), o la cuadruplicación del porcentaje de alumnos matriculados en los grados 1-9 en escuelas gratuitas (del 20% al 85%). Asimismo, las metas para el 2015 en energía y agua potable y saneamiento, respecto a la mejora de los niveles de cobertura, fueron de magnitudes similares: el porcentaje de pérdidas técnicas y no técnicas de la Electricidad de Haití (EDH) pasaría del 60% en 2010 al 30% en 2015; la cobertura de electricidad en Puerto Príncipe del 40% al 70% o más; y el beneficio operativo de Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DINEPA) del 30% al 65%.
- 5.6 **El establecimiento de metas no realistas e indicadores incompletos dificulta las tareas de monitoreo y evaluación de impacto de las intervenciones del Banco.** La Estrategia aprobada para 2011-2015 establece metas no realistas o inalcanzables y limita su utilidad como instrumento capaz de guiar una programación basada en resultados. Adicionalmente, si bien la evaluabilidad de las operaciones ha mejorado al incluir indicadores y metas tanto de productos anuales como de desarrollo, los déficits de indicadores apropiados y de información para disponer de líneas de base actualizadas dificulta las tareas para su monitoreo y supervisión.

²³ En total se planteó, para todo el período, reconstruir 200 escuelas de las casi 1.000 que se estima quedaron inutilizadas tras el terremoto, incluyendo las 50 escuelas incorporadas en cada uno de los cuatro programas anuales secuenciales previstos. Hasta la fecha no se ha construido ninguna escuela permanente.

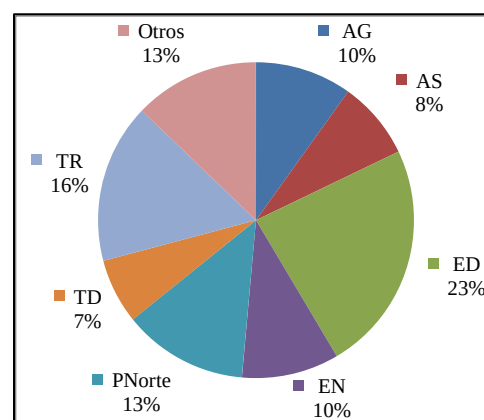
²⁴ Las áreas fueron (i) educación; (ii) agua y saneamiento; (iii) transporte; (iv) energía; (v) agricultura; y (vi) sector privado. Durante el período 2007-2009 estas áreas sumaron el 62% de la cartera del Banco y el 95% de la cartera aprobada en 2009.

B. El Programa del Banco (2010-2012): aprobaciones y desembolsos

5.7 **Casi la totalidad de la cartera aprobada se dirigió a atender programas de desarrollo de largo plazo con escaso énfasis en las actividades de reconstrucción.** Del total de operaciones aprobadas durante el período, 8 operaciones por un total de US\$60 millones respondieron directamente a la emergencia (7% del total), 4 operaciones por US\$745 millones se dirigieron a actividades de reconstrucción de los impactos provocados por el terremoto (9% del total), y el resto de la cartera aprobada (64 operaciones, US\$717 millones, 84% del total) se emplaza bajo la estrategia de largo plazo del Banco con Haití.

5.8 **La cartera aprobada durante el período de análisis comprende un alto número de programas y se diversifica en varios sectores.** Durante el período de análisis se aprobaron un total de 76 operaciones, por un total de US\$852 millones, distribuidas en 14 sectores (Gráfico 2)²⁵. El sector educación concentra el mayor monto aprobado, con 22% del total de la cartera (US\$201 millones), seguido del sector transporte con un 16% (US\$139 millones). Por su parte, los tres programas aprobados para el polo norte componen el 13% de la cartera, con US\$108,5 millones, seguido de los programas en el sector energético (US\$85 millones) y el sector agrícola (US\$84 millones), con un 10% de la cartera respectivamente²⁶. Finalmente, entre los años 2010-2012, la cartera de aprobaciones muestra una reducción de los montos de operaciones de rápido desembolso para el apoyo presupuestario, o de Donación en Base a Políticas (PBG).

Gráfico 2. Aprobaciones por sector 2010-2012



Fuente, OVE, 2012

5.9 **Asimismo, la cartera pendiente por desembolsar, aprobada con anterioridad al T2010, también era numerosa y orientada a atender un amplio número de sectores.** Al inicio del período de análisis se encontraban en ejecución 72 operaciones aprobadas con anterioridad al T2010, con un monto pendiente por desembolsar de US\$491,4 millones. El sector transporte, con US\$166 millones, el sector agua potable y saneamiento (APS), con US\$90 millones, y el sector agrícola, con US\$79 millones,

²⁵ Adicionalmente, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) aprobó durante el período 2010-2012 un total de 19 operaciones por un valor de US\$27,55 millones, y estableció en 2010 el programa de fondos de emergencia HESAR por un valor de US\$3 millones, para asistir a 16 socios locales en restaurar su habilidad para proporcionar servicios a sus clientes y beneficiarios. La Corporación Interamericana de Inversiones (CII) aprobó durante el período 2010-2012 un total de 4 operaciones por un valor de US\$5,15 millones.

²⁶ Nota al Gráfico: AG-Agricultura, AS-Agua potable y Saneamiento, ED-Educación, EN-Energía, PNorte – Polo Norte, TD-Comercio, TR-Transporte, Otros: incluye DU-Desarrollo Urbano y Vivienda, FM-Mercados Financieros, IN-Industria, OT-Otros, PS-Desarrollo de Pequeña y Mediana Empresa, SA-Salud, y TU-Turismo Sostenible.

concentraban casi el 70% de la cartera por desembolsar a enero de 2010. Actualmente, la cartera del Banco, teniendo en cuenta las operaciones pre y post T2010, está conformada por 110 operaciones en ejecución (38 operaciones de inversión, 19 operaciones de cofinanciamiento, 52 asistencias técnicas, 1 PBG) con actividades en prácticamente todos los sectores, con excepción del de salud²⁷.

5.10 Los desembolsos han estado impulsados por actividades que por su naturaleza permiten altos desembolsos por transacción.

Dentro de estas actividades se incluyen los programas de rápido desembolso (PBG) y las actividades asociadas a los grandes contratos de obras y servicios. Así, los desembolsos se concentran en el sector carretero, con un 24% del total desembolsado (US\$148 millones), asociados a licitaciones por altos montos para la rehabilitación de carreteras, características de este sector (ver Gráfico 3). Las erogaciones en el sector educación, que alcanzan al 13% del total de la cartera desembolsada, se concentran en el

componente de exención de matrículas de escolaridad y la repartición de estuches escolares para niños de educación preescolar y secundaria (HA-L1049 y HA-L1060)²⁸. En el caso del sector energético, las erogaciones están relacionados con el desembolso de los dos programas PBG de 2011 y 2012, y el de APS en la contratación de la firma de asesoría integral a la gestión de PAP.

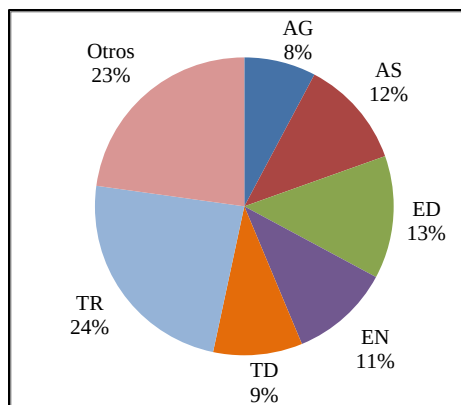
5.11 Los desembolsos en las actividades que demandan de un mayor compromiso institucional continúan mostrando niveles bajos de ejecución. Los desembolsos asociados a programas complejos con múltiples actividades y la presencia de varias instituciones, reflejan retrasos notables, como es el caso de los programas de agricultura en el valle de Artibonite. Por su parte, tanto los programas de inversiones para mejora de la cobertura de APS y electricidad han sufrido retrasos importantes, asociados a las dificultades de apropiación de los proyectos por parte de DINEPA y EDH, respectivamente, así como a la falta de capacidad institucional. Mención especial demandan los programas de cooperación técnica de apoyo y fortalecimiento institucional, que muestran bajas tasas de desembolsos.

C. Avances y desafíos en los sectores tradicionales

a. El programa sectorial y sus avances

5.12 El Banco amplió su involucramiento en los sectores tradicionales de actuación en los que venía trabajando a través de estrategias de intervención novedosas para el caso

Gráfico 3. Desembolsos por sector 2010-2012



Fuente, OVE, 2012

²⁷ Este monto no incluye las operaciones de FOMIN y la CII.

²⁸ Nota al Gráfico: ver pie de página 25.

haitiano²⁹. Durante el período de análisis el Banco continuó avanzando en los sectores que ya conformaban el grueso de sus intervenciones con anterioridad al sismo. Las estrategias de intervención seleccionadas en cada sector fueron, sin embargo, distintas y en muchos casos más complejas y ambiciosas. El sector educación modificó su estrategia, insertándose tras el T2010 en el programa de *Education pour tous*, relanzado y ampliado por el GoH con el apoyo del BID bajo la figura del Programa para la Refundación del Sistema Educativo³⁰. Por su parte, en el sector de APS se encuentra implantando una estrategia de mejoras institucionales y gerenciales apoyándose en la contratación de una firma internacional especializada en sistemas de APS. Igualmente, para la reforma del sector eléctrico se diseñó un programa integral de intervención con el apoyo de la CI y en el sector de agricultura y transporte, se ha rediseñado la estrategia de intervención incluyendo mayor énfasis sobre los temas de desarrollo institucional.

- 5.13 **Si bien en el caso del sector educación el Banco reaccionó rápidamente ante la emergencia, no se ha logrado hasta ahora impulsar un proceso amplio e intenso para la reconfiguración del sector educativo.** Para atender la emergencia derivada de la destrucción de la infraestructura escolar, se reformuló una operación que estaba bajo ejecución con el fin de contribuir a la construcción y equipamiento de estructuras educativas provisorias, permitiendo el ingreso de 65.000 niños que se habrían quedado sin acceso a la educación tras el terremoto³¹. En paralelo, el Banco avanzó en la definición de un plan sectorial a largo plazo para garantizar educación gratuita a todos los niños haitianos, y cuyos resultados son aún incipientes. La lentitud en el logro de los productos así como la dificultad para movilizar y ejecutar los enormes niveles de inversión requeridos, hacen poco probables el logro de los objetivos de desarrollo pautados en la EBH³². Las metas previstas han sido también difíciles de alcanzar, a pesar de su relativa modestia frente a los desafíos del sector. Hasta fines de 2012 el Banco sólo había logrado iniciar la ejecución de 21 escuelas permanentes, muy por debajo de la meta

²⁹ Para un análisis detallado de la cartera aprobada y su ejecución durante el período 2010-2012, ver el Anexo de este informe.

³⁰ La Estrategia Nacional de Acción para la Educación para Todos (*Education pour tous*) fue aprobada por el ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MNEFP) en 2007. Tras el T2010, el MNEFP lanzó el Plan Operacional 2010-2015 Hacia la Refundación del Sistema Educativo Haitiano (*Plan Operationelle 2010-2015 Vers la Refondation du Système Éducatif Haïtien*), con un presupuesto estimado de US\$4,2 billones necesarios para la refundación del sistema educativo. El BID ha apoyado el Plan Operacional 2010-2015 tanto técnica como financieramente, el cual incluye, a diferencia del período anterior, el trabajo con las escuelas privadas.

³¹ En junio de 2009 se aprobó el proyecto HA-L1040 por US\$20,5 millones para aumentar y mejorar la oferta educativa en las escuelas públicas y comunales (50 escuelas), respaldando la calidad de las instalaciones y asegurando el fortalecimiento institucional para la agencia ejecutora (FAES). El proyecto, sin desembolsos asociados antes del T2010, fue formalmente reformulado en septiembre de 2010 para atender la emergencia. El proyecto se ejecutó oportuna y totalmente, logrando entregar 58 estructuras provisorias así como el mobiliario y los paquetes escolares que garantizarían su funcionamiento. El componente de apoyo financiero a las escuelas privadas, por el contrario, no logró las metas planteadas ante la falta de demanda por parte de las escuelas privadas, y los fondos fueron recanalizados hacia la construcción de las escuelas temporales. Sólo se consiguió llegar a un 50% de las 1.100 escuelas previstas inicialmente en el programa.

³² En efecto, en la Estrategia del Banco con Haití (EBH) 2011-2015, el Banco prevé US\$50 millones anuales durante los próximos cinco años, y se compromete a equiparar sus propios aportes mediante la captación de recursos de cofinanciamiento de donantes tradicionales y no tradicionales, tanto públicos como privados (párrafo 3.9). Hasta ahora el Banco no ha logrado movilizar el cofinanciamiento previsto.

prevista (100 escuelas) e insignificante frente a las casi 1.000 escuelas destruidas o inutilizadas durante el terremoto. La repartición de estuches escolares para alumnos de preescolar y secundaria tampoco logró sus metas y, dado los sobrecostos presentados, éstas se han redefinido a la baja para 2012³³.

- 5.14 **En relación con el programa de transporte, el énfasis del Banco continúa en la rehabilitación de las vías primarias, acumulando retrasos sobre las secundarias y terciarias.** Para fines de 2012 la cartera no desembolsada en el sector carretero ascendía a más de US\$213 millones, incluyendo el programa aprobado a finales del año 2012 (HA-L1058) por US\$53 millones. La velocidad de ejecución mostrada durante los primeros años sufrió un duro revés producto de los problemas tanto en el diseño de los programas como en la ejecución de los mismos, que provocaron retrasos y disminución de las metas originalmente planteadas³⁴. La práctica de reformulación de los componentes destinados a la rehabilitación de carreteras secundarias y terciarias para cubrir sobrecostos en carreteras primarias se ha mantenido, limitando los objetivos de sostener la infraestructura básica de apoyo a la producción agrícola³⁵. Por su parte, el mantenimiento de las carreteras construidas y rehabilitadas continúa siendo uno de los retos más importantes que enfrenta el sector carretero en el país y frente al cual el Banco se encuentra apoyando la creación de una instancia en el GoH responsable por dicha actividad.
- 5.15 **Los resultados de los programas del Banco en APS son diferenciados en función del ámbito de actuación, con resultados destacables sólo en el ámbito rural.** En efecto, el programa del Banco incluye acciones a tres niveles: Port-au-Prince, ciudades intermedias, y suministro al medio rural. Los programas en Puerto Príncipe avanzan con lentitud, especialmente en el área de saneamiento donde hasta el momento no se han logrado resultados. El programa de ciudades intermedias ha tenido problemas en su implementación, con resultados mixtos en las diferentes ciudades tratadas. Finalmente, el programa rural avanza con buenos resultados y el objetivo estratégico de mejorar la cobertura fue alcanzado. El objetivo estratégico de mejorar las prácticas de gestión de residuos sólidos no se ha desarrollado, a la espera de estudios de preinversión que ayuden a definir las metas del programa, previsto para 2013.
- 5.16 **La cartera de apoyo al sector agrícola presenta un nivel de desembolsos bajo y se mantienen los problemas en la ejecución existentes previos al T2010.** Con aprobaciones por más de US\$84 millones entre los años 2010-2012, y montos remanentes a enero de 2010 por US\$78,6 millones, los desembolsos durante el período 2010-2012 no superaron los US\$47,6 millones. Estos desembolsos provienen casi por completo de programas aprobados con anterioridad al T2010 y del programa PBG, aprobado y desembolsado en 2012 por US\$15 millones. Los retrasos y problemas en la ejecución

³³ En 2011 se logró la distribución de 16.541 estuches escolares, frente a los 80.000 planificados. Se modificó el contenido de estos estuches por sobrecostos en los materiales previstos. Asimismo, no existe un criterio definido para la distribución de estos estuches por parte del ministerio de Educación.

³⁴ Los desembolsos anuales para el sector carretero se han reducido de US\$70 millones en el 2010 a un estimado de US\$40 millones en 2012.

³⁵ El programa HA-L1019 respecto a la rehabilitación de rutas primarias para el período 2010-2012 ha logrado un 48% de sus metas (67km. frente a 138km. planeados); en relación a la rehabilitación de rutas secundarias y terciarias, el cumplimiento de metas se limita al 8% de lo planeado (20km. frente a los 250km. planeados).

están asociados a la complejidad de los diseños de la mayoría de los programas, la baja capacidad de las unidades ejecutoras, los sobrecostos, y la dificultad de encontrar empresas consultoras interesadas en participar en los programas.

- 5.17 **Los desembolsos para el sector eléctrico están asociados principalmente a los programas PBG³⁶, y en consecuencia los objetivos de ampliación de la cobertura del servicio eléctrico en zonas urbanas y rurales no se han logrado.** Durante el periodo se aprobaron dos préstamos de inversión por un total de US\$34 millones, ambos suplementarios a operaciones que estaban bajo ejecución con anterioridad al terremoto. El último informe trimestral de la cartera (GN-2610-5) indica pocos avances en la construcción de la subestación eléctrica, la rehabilitación de la red eléctrica y la instalación de medidores. Las dificultades de ejecución aducidas son múltiples y se refieren a la falta de apropiación y capacidad institucional de la EDH, sobrecostos, y restricciones operativas derivadas de la disponibilidad de terrenos. Finalmente, la ampliación de la central hidroeléctrica Peligre presenta retrasos y sobrecostos derivados tanto de la falta de cofinanciamiento como de restricciones asociadas al cumplimiento de salvaguardas ambientales no identificadas oportunamente³⁷.

b. Desafíos de la acción del Banco en sectores tradicionales

- 5.18 **Existe un déficit generalizado de información por parte de las agencias ejecutoras, con frecuentes reportes de monitoreo incompletos que limitan el análisis sobre los objetivos de desarrollo logrados.** Adicionalmente, la ausencia endémica de información restringe el uso de fuentes secundarias para documentar impactos sobre el desarrollo. La calidad evaluativa de la cartera es también baja, con falta de indicadores adecuados y con objetivos de desarrollo poco realistas en relación con los esfuerzos y recursos asignados, y muy optimistas ante los severos problemas de ejecución que muestra la cartera. Asimismo, los datos presentados en los informes de monitoreo y seguimiento del Banco (PMR) respecto a la consecución de actividades (*outputs*) y resultados (*outcomes*) son insuficientes, lo que limita el análisis y justificación del avance de los programas y su impacto³⁸.
- 5.19 **Los problemas de ejecución han limitado las posibilidades de obtención de los resultados previstos en los programas sectoriales.** A pesar del refuerzo técnico en la COF y la presencia de especialistas experimentados en todos los sectores, las dificultades en la ejecución de los programas confinan los resultados esperados en prácticamente todos los sectores. Estos problemas han sido identificados en evaluaciones anteriores del Banco y se refieren principalmente a problemas de diseño de las operaciones, limitaciones en el mercado de empresas contratistas, baja capacidad de ejecución y supervisión de las unidades ejecutoras, y falta de apropiación por parte del GoH de algunas de las intervenciones.

³⁶ El análisis de los PBG se realizará en el posterior apartado dedicado a la acción del Banco en Gobernabilidad.

³⁷ La incompatibilidad del vaciado de la presa con los programas de agricultura del Banco en Artibonite hicieron modificar las condiciones de ejecución de las obras, lo que ha retrasado el componente y ha aumentado los costos de ejecución. Asimismo, el Parlamento haitiano frenó la aprobación del financiamiento de OFID hasta junio de 2012, por lo que no existían fondos suficientes para la rehabilitación de la central.

³⁸ De los 17 PMR revisados, un total de 52 indicadores de *output* para el año 2012, de los 103 presentados, no incluyen datos.

- 5.20 **Respecto al diseño de las operaciones, la falta de estudios de pre-inversión de calidad, la falta de información y la limitación en la identificación de riesgos acorde al contexto de fragilidad y fragmentación del país, ha causado sobrecostos y retrasos en la ejecución de los programas.** La falta de información de líneas de base y de estudios de pre-inversión de calidad con cálculos reales de costes asociados al contexto haitiano (mayores costes de transacción, de materiales, inestabilidad del mercado, costos de expropiación, etc.), en un entorno impulsado por la urgencia, desembocan en licitaciones no adecuadas a la realidad del país, que generan ofertas económicas muy superiores a los montos previstos³⁹. Esta situación ha supuesto en algunas ocasiones la necesidad de reducir las metas de los programas (HA-L1019, HA-L1002) o conseguir recursos adicionales para mantener los parámetros iniciales del diseño (HA-L1032, HA-L1041).
- 5.21 **La necesidad de desembolsar rápida y efectivamente los fondos comprometidos favorece la contratación de firmas de mayor tamaño, en general internacionales, sobre las nacionales.** Existe una tensión permanente entre la necesidad de eficiencia y rapidez en la ejecución de las obras y la del mayor plazo requerido para apoyar el desarrollo de un mercado nacional de contratistas. En tales circunstancias las contrataciones realizadas por el Banco recurren a la contratación de firmas más grandes, principalmente internacionales, para ejecutar los contratos mayores de obras de infraestructura como en el caso de las intervenciones en electricidad o en el PIC. Esta tensión se hace más crítica a medida que la presión por desembolsar se acrecienta. Así por ejemplo, la tendencia inicial de contratar a firmas locales en los programas del sector educativo se ha enfrentado con la realidad de un mercado de pequeñas empresas de construcción con menor capacidad técnica, no siempre acorde con los requisitos de las contrataciones⁴⁰. En tales condiciones, disminuye el impulso dinamizador de los fondos aportados por el Banco y sus posibilidades para desarrollar capacidades nacionales ante la urgencia por la entrega de los productos.
- 5.22 **La capacidad de ejecución y supervisión de las unidades ejecutoras ha resultado insuficiente ante el aumento de las actividades asociadas al programa del Banco.** El ejemplo del sector educativo es ilustrativo de esta situación. El Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES), considerada antes del T2010 como una agencia de ejecución efectiva y con buenos resultados, pasó de gestionar una cartera de US\$63 millones en 2009 a otra de más de US\$100 millones en 2011, sin un refuerzo de personal acorde a este aumento y bajo un contexto de inestabilidad, debido a cambios en la dirección de la institución. El componente de fortalecimiento institucional del FAES, planificado dentro de la operación HA-L1049, no ha sido ejecutado hasta la fecha. Adicionalmente, la modalidad de ejecución preveía trabajar con empresas nacionales para la construcción de escuelas con contratos individuales, lo cual demandaba esfuerzos

³⁹ Este ha sido el caso de los programas HA0093 o HA-L1019 en el sector carretero, el programa HA-L1002 de rehabilitación urbana, los programas HA-L1014 y HA-L1032 en electricidad, el programa HA-L1014 en APS o los programas HA-L1009, HA-L1041 y HA-L1059 en agricultura.

⁴⁰ En este caso, la contratación de empresas locales para la construcción de escuelas (una escuela por contrato) dio resultados negativos en cuanto a la calidad de las obras y los altos costos de seguimiento; para los próximos contratos la Administración ha propuesto la contratación de una empresa internacional para que construya paquetes de escuelas (20 escuelas) con las mismas características, lo que podría abaratar los costos de seguimiento y revisión de obra.

adicionales en la supervisión. Con el fin de atender esta situación el BID ha propuesto modificar la modalidad de su estrategia: transferir la ejecución de las obras a la Unidad Técnica de Ejecución (UTE)⁴¹ y contratar empresas internacionales bajo contratos de mayor tamaño en sustitución de las empresas nacionales.

- 5.23 **La aprobación continua y frecuente de operaciones también ejerce una fuerte presión sobre la actividad de la COF y limita su disponibilidad para la supervisión de los programas activos.** En el caso del sector educación y carreteras, la estrategia a largo plazo programó la aprobación anual de operaciones subsecuentes por cinco años, sin tomar en cuenta las limitaciones en el diseño y ejecución de la cartera. Ello ha generado una demanda sobre la COF y el GoH por aprobar nuevas operaciones cuando las anteriores se mantienen con bajos niveles de desembolsos. Así, por ejemplo, el sector educación se ha visto comprometido a aprobar en 2012 una nueva operación por US\$50 millones, según lo previsto en la estrategia, a pesar de tener unos niveles de desembolsos acumulados de sólo el 33,6%, con US\$154,9 millones por desembolsar a diciembre de 2012, y la propia recomendación del equipo de especialistas de no aprobar más operaciones durante el año 2012 (PMR HA-L1049, octubre 2012). Un caso similar se ha presentado en el sector carretero, donde a pesar de presentar montos por desembolsar por más de US\$126 millones, se aprobó una nueva operación en 2012 por US\$63 millones.
- 5.24 **El esfuerzo para la aprobación de nuevos programas ha limitado la capacidad de supervisión para mejorar la ejecución y la consecución de resultados de programas ya aprobados⁴².** Las actividades necesarias para el diseño y aprobación de nuevas operaciones (estudios, análisis sectoriales, diálogo con el gobierno, diseño) compite con las necesarias para avanzar en la ejecución de la cartera. Asimismo, la gestión de los montos de cofinanciamiento por parte de los especialistas en la COF (informes de seguimiento, monitoreo) añade altos costos de transacción sobre la actividad normal asociada a los programas del Banco, que no son contabilizados en los objetivos sectoriales de desembolso y consecución de resultados⁴³.
- 5.25 **Hasta el momento no ha sido posible generar los incentivos necesarios para involucrar efectivamente al GoH en algunos procesos de transformación sectorial.** En el caso del sector eléctrico (EDH) y del sector APS (DINEPA), la estrategia del Banco de incorporar una consultoría internacional para la mejora de la gestión de ambas instituciones ha tenido resultados limitados en el acompañamiento efectivo de dichas entidades. En el caso de EDH, el compromiso recién adquirido por la nueva dirección de esta institución abre una oportunidad para una mayor apropiación de los programas del

⁴¹ La Unidad Técnica de Ejecución depende del Ministerio de Economía y Finanzas.

⁴² Esta observación fue recogida durante la Misión de OVE a Haití (septiembre, 2012) y ha sido incluida en el PMR del proyecto HA-L1049 de octubre 2012.

⁴³ A pesar que los montos de cofinanciamiento son mucho más bajos en los últimos años, los costes de tiempo en la preparación de reportes es similar (PMR HA-L1049, octubre 2012). Asimismo, desde 2010 la Administración del Banco no carga una tasa administrativa por su gestión ante las contribuciones de cofinanciamiento de donantes, por lo que las actividades de los especialistas asociadas con estos programas de cofinanciamiento se cubren bajo los costes de la gestión de los programas aprobados por el Banco.

Banco y el avance en la consecución de resultados⁴⁴. Por otra parte, el sector educativo muestra reticencias a la hora de avanzar en la ejecución de una reforma, postergando la toma de decisiones respecto a las intervenciones a ejecutar para las mejoras del sector.

- 5.26 **En el sector agrícola, una nueva estrategia de diálogo del BID con el gobierno abre oportunidades a la mejora en la ejecución de los programas y en la consecución de objetivos de desarrollo.** En un contexto de falta de apropiación de los programas y de baja capacidad institucional para la ejecución de la cartera agrícola, el BID se ha planteado una estrategia desde varios focos. Tras un trabajo de cancelaciones y finalización de los programas más antiguos de la cartera durante 2012 y 2013⁴⁵, se aprobó un PBG de fortalecimiento institucional y reforma del sector agrícola (HA-L1074) por US\$15 millones, con condicionalidades sencillas y de gestión básica del sector. Si bien el PBG lo ejecuta el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y podría limitar los incentivos para el cumplimiento de las condicionalidades por parte del ministerio de Agricultura, los nuevos proyectos a aprobar incluirán parte de estas condicionalidades como condiciones para su aprobación, así como otras basadas en el contexto institucional y en las capacidades de las unidades ejecutoras. Finalmente, la cuantía de montos aprobados en futuras operaciones dependerá de la capacidad de desembolso de la unidad ejecutora en anteriores años, con el fin de incentivar el aumento de desembolsos y la calidad en la implementación de las actividades.

D. Apoyo al sector privado: el Polo Norte

- 5.27 **La estrategia de apoyo al sector privado incluye el desarrollo del Parque Industrial Caracol (PIC) y el apoyo a las PyMEs.** El programa del PIC es el que avanza con mayor celeridad. Por su parte, las operaciones de apoyo a las PyMEs mediante una línea de garantías (HA-L1078) y el desarrollo singularizado de planes de negocios (HA-L1068) enfrentan limitaciones y bajos desembolsos asociados a la escasa demanda de las microfinancieras. Asimismo, el Banco ha aprobado y ejecutado un conjunto de cooperaciones técnicas con el fin de mejorar el clima de negocios en el país y promover las inversiones del sector privado.
- 5.28 **El PIC y sus actividades conexas es la propuesta más novedosa y audaz que adelanta el Banco, en conjunto con el GoH y otros agentes de la CI.** El Banco, en conjunto con otros agentes de cooperación al desarrollo, atendiendo al propósito de desconcentración del GoH, identificó el desarrollo de la región norte del país como un área de acción prioritaria. En total la inversión comprometida se eleva hasta ahora a US\$300 millones, los cuales están siendo financiados en un 40% por la USAID⁴⁶ y un 60% por el BID. El

⁴⁴ En agosto de 2012 se reorganizó EDH y se nombró una nueva dirección, que confirma el compromiso del GoH adquirido en un memorándum de entendimiento entre el GoH, el BID, USAID y el Banco Mundial en base al denominado *White Paper* (2011), con el objetivo de avanzar en la reforma del sector energético y en la mejora de los niveles de ejecución y desembolso de la cartera.

⁴⁵ La cartera agrícola está en proceso de cancelación y clausura de algunos programas aprobados con anterioridad al T2010, y que están estancados en la ejecución de sus actividades. Para el 2012 se espera la finalización de los programas HA-L1005 y HA0016, y en 2013 se cerrarán los programas HA-L1021, HA-L1003 y HA-L1009.

⁴⁶ Según el diseño del programa HA-L1076, USAID ofrecerá financiamiento no rembolsable por valor de más de US\$120 millones para la generación de energía, viviendas en las comunidades aledañas al PIC, mejoras portuarias y otras infraestructuras.

elemento central de dicha estrategia es la construcción del PIC para atraer firmas internacionales con el fin de aprovechar las ventajas derivadas del acuerdo HOPE-II con los Estados Unidos. El parque se orienta a la atracción de empresas privadas que, ancladas sobre las facilidades del HOPE-II, permitan generar empleos, principalmente en el sector de ensamblaje textil. El programa será complementado con inversiones en turismo, agricultura, transporte y otros sectores, tanto a través de programas del Banco como con otras fuentes de financiamiento aún por confirmar⁴⁷. La meta prevista de acuerdo a la estrategia es la de generar 50.000 nuevos empleos para el año 2015.

- 5.29 **Los avances en el programa han sido notorios respecto a la construcción de infraestructura.** Hasta ahora el Banco ha aprobado tres operaciones específicas para el desarrollo del Polo Norte, la primera (HA-L1055) por US\$55 millones, desembolsada en un 58%, la segunda (HA-L1076) por US\$50 millones, pendiente de iniciar desembolsos y una operación aprobada a final de 2012 (HA-L1068) por US\$3,5 millones. Para fines de 2012 se habrá finalizado la construcción de 11 naves industriales para la operación de las empresas a instalarse en el PIC, y se habrá completado el programa de compensación de las 600 personas desplazadas por la construcción del parque. Actualmente sólo una empresa internacional (Sae-A) y una empresa nacional de pinturas (Peintures Caraïbes) han iniciado operaciones en el PIC, dando empleo a unas 1.500 personas. El Banco, en conjunto con USAID y el GoH, mantienen un programa activo para lograr captar nuevas inversiones que permitan poblar el PIC, y numerosas empresas han manifestado su interés por localizarse en el mismo.
- 5.30 **La urgencia con la cual se abordó el diseño y ejecución de las obras ha dejado poco espacio para responder a problemas asociados al impacto ambiental e institucional del PIC, e incluso para atender las observaciones que desde el mismo Banco han sido formuladas.** La ejecución de las obras se realizó en un tiempo récord de diez meses. Sin embargo, presentó un aumento del costo de 40% debido a fallas en el diseño y la debilidad de estudios de ingeniería⁴⁸. La operación ha estado sujeta a fuertes críticas derivadas de la falta de estudios ambientales y de las medidas de mitigación que de ellos se derivarían, las cuales fueron incluidas en la segunda operación. De manera similar, los riesgos institucionales no fueron evaluados ni atendidos desde el inicio y es solamente en la segunda operación cuando se incluye un componente de fortalecimiento institucional y apoyo a la Sociedad Nacional de Parques Industriales (SONAPI) para la gestión del PIC por parte de las autoridades haitianas. Frente a tales debilidades en el diseño, la puntuación que han registrado las operaciones en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) respecto a la lógica del programa (“Evaluación basada en pruebas y solución”) se han mantenido en valores ligeramente superiores a 5 puntos (5.2 y 5.4, respectivamente). Las observaciones señaladas al respecto son relevadores de las tensiones existentes alrededor del programa (ver Recuadro 2).

⁴⁷ El último PMR del proyecto HA-H1055 (septiembre 2012) señala la falta de cofinanciamiento, hasta la fecha, para la inversión directa en el PIC.

⁴⁸ HA-L1076, párrafo 1.16.

Recuadro 2. Observaciones incluidas en el DEM de la operación HA-L1076

*“Este proyecto involucra la expansión de un parque industrial ubicado en el norte de Haití. La primera operación que financió la creación del parque se aprobó en 2011. Al igual que dicha operación el objetivo de este proyecto es facilitar el establecimiento de firmas manufactureras privadas para que estas creen empleo y aumenten la actividad económica en el norte de país. Esto se llevará a cabo proveyendo infraestructura básica, estructuras industriales, apoyo gerencial e inversiones requeridas para complementar la expansión y operación del Parque Industrial Caracol. El POD presenta los problemas a ser atacados por el proyecto al igual que los factores que generan dichos problemas. Adicionalmente los beneficiarios han sido identificados. **El POD no incluye referencias a estudios que provean evidencia empírica respecto a las causas principales de los problemas a los cuales se dirigirá el proyecto.** La única referencia que se provee es un estudio que fue encomendado por la USAID y el Banco Mundial sobre la situación de los servicios sociales, infraestructura y gobernanza de la región del norte, sin embargo dicho estudio no se completará hasta julio de 2012. **El POD no incluye referencias a estudios que demuestren la efectividad de este tipo de intervención en Haití.** Se mencionan los dos parques industriales (Parque CODEVI y el Parque Industrial Metropolitano de Port-au-Prince) que existen en el país. Sin embargo, no se indica cual ha sido el desempeño de dichos parques, ni tampoco se presenta información que sustente el argumento de que “la demanda para espacios industriales en Haití es robusta.” Sería útil que se presente información sobre la capacidad, la utilización y demanda de los parques existentes, ya que esto sería un buen indicador con respecto a la efectividad de este tipo de parques en Haití. **La evidencia empírica con respecto a la efectividad de parques industriales en obtener beneficios de empleo y productividad es mixta.** Numerosos estudios tales como “Políticas Activas para atraer inversión extranjera en América Latina”, publicado por la CEPAL, presentan tal evidencia. Por tanto, este tipo de operaciones tienen riesgos significativos con respecto a la obtención de sus objetivos.*

*El POD indica que el proyecto se dimensionó con base en un “estudio de demanda.” Sin embargo la documentación sólo incluye una lista de firmas que estarían interesadas en participar en el parque. Esto no constituye una demanda. De las diez firmas listadas ninguna ha decidido participar, y para seis de ellas el plazo para tomar una decisión es indefinido. Esta también fue una preocupación importante en la operación anterior. De acuerdo a la matriz de resultados de HA-L1055, el parque se dimensionó para emplear 20,000 trabajadores en 2014. Se estima que en 2012 la empresa Coreana SAE-A Trading Co. LTD (la única empresa que está operando en el parque) empleará 1.500 de los 20.000 empleos. HA-L1076 aumentará la capacidad del parque. **Para justificar la expansión del parque el POD debería indicar qué porcentaje del parque, a ser construido por el proyecto HA-L1055, será ocupado por SAE-A y demostrar que existirá demanda suficiente para utilizar la capacidad sobrante del parque construido por HA-L1055 y la expansión que financiará HA-L1076.** (...)*

*El proyecto se analizó utilizando un análisis costo-beneficio. Los costos económicos reflejan el costo de los recursos utilizados. Se han identificado adecuadamente y cuantificado los beneficios. **Los supuestos utilizados se especifican pero no todos son realistas.** El supuesto de empleo anual parece ser sobre optimista dada la actual demanda de empresas por el parque. Adicionalmente, el análisis asume que el salario mínimo que se le pagará a los empleados del PIC será de US\$ 5 al día, cuando actualmente es US\$ 3,75 para trabajadores empleados en la industria textil (la industria que empleará la mayor cantidad de empleados en el PIC). Al usar un salario mínimo más bajo y un crecimiento anual en el empleo más moderado, se reduciría la tasa económica de retorno para Haití. El proyecto tiene un plan de evaluación y monitoreo. (...) La operación se evaluará utilizando una metodología de tipo reflexiva y un análisis de costo-beneficio ex post. (...) El riesgo total de esta operación está clasificada de media-alta.”*

Nota: Énfasis añadido por OVE, 2012.

- 5.31 **El éxito de la estrategia de desarrollo de un polo industrial en la región norte del país requiere de un esfuerzo mayor para identificar y atender los riesgos asociados a la misma.** Durante las misiones de evaluación realizadas, OVE identificó desafíos particulares, los cuales fueron ampliamente validados durante las entrevistas sostenidas en el país. Dentro de ellos se incluye: (i) la lentitud en el proceso de atracción de firmas a radicarse en el PIC, lo que debilita los beneficios previstos sobre el empleo; (ii) el bajo nivel de salarios de los empleos generados puede limitar o anular los efectos cascada del proyecto y contribuir a la creación de espacios de pobreza y violencia, como ha sido el caso de Cité de Soleil; (iii) los déficit enormes de infraestructuras productivas y sociales asociadas al desarrollo del PIC y (iv) la atención de las externalidades sociales y

ambientales del proyecto, aumentan los costos de la inversión prevista; y (v) los bajos niveles de apropiación del proyecto encontrados tanto en organismos del Estado consultados como de las agencias internacionales, generan críticas frecuentes en los espacios de opinión pública. La atención adecuada de tales riesgos demanda de la CI y el GoH un compromiso institucional y financiero de grandes dimensiones durante un largo período de tiempo, con el fin de evitar costos reputacionales importantes para los agentes involucrados.

E. Fortalecimiento institucional y gobernabilidad

- 5.32 **La estrategia de apoyo a la gobernabilidad y fortalecimiento institucional se concentró en la aprobación de PBG a nivel sectorial y de componentes específicos de fortalecimiento asociados en las operaciones aprobadas.** La estrategia del Banco reconoce que la capacidad del GoH para gestionar la ayuda internacional, ejecutar proyectos, reglamentar y liderar el debate de políticas, constituye un aspecto esencial para el éxito del proceso de reconstrucción y desarrollo del país. Sin embargo, su conclusión es que otros actores de la CI estarán al frente del fortalecimiento “transversal” del Estado, mientras que el Banco reemplazaría los programas tradicionales de apoyo a la gobernabilidad económica y política por programas de reestructuración y fortalecimiento institucional en aquellos sectores en donde se encuentra involucrado, bien con PBG sectoriales, bien con componentes específicos de cooperación técnica.
- 5.33 **A pesar de estar posicionado en programas de fortalecimiento sectoriales, el Banco continúa siendo un actor importante en el apoyo presupuestario que recibe el GoH.** En efecto, si bien los PBG están dirigidos a fortalecer instituciones sectoriales, los fondos son desembolsados al MEF dentro del conjunto de fondos de apoyo presupuestario que recibe el GoH. Para 2012 se estima que el apoyo presupuestario que recibirá el GoH se eleva a US\$80 millones⁴⁹, de los cuales un 34% proviene de los desembolsos del BID, un 38% corresponde a los aportes del Banco Mundial, un 16% a España y un 12% a la Unión Europea. Igualmente, el PBG del sector eléctrico tendría un impacto significativo sobre el presupuesto en la medida que permitiría reducir la carga de las transferencias al sector eléctrico, las cuales representan cerca de un 2% del PIB en las circunstancias actuales y constituyen una pesada carga al presupuesto nacional⁵⁰. El programa de reforma del sector eléctrico que lidera el Banco es acompañado por USAID y el Banco Mundial. **No existe hasta ahora información que permita medir la efectividad de los programas PBG aprobados por el Banco sobre la institucionalidad sectorial.** Durante el período 2010-2012 se aprobaron cuatro programas de rápido desembolso: un PBG general de apoyo presupuestario para hacer frente a la emergencia en 2010 (HA-L1034, por US\$24,5 millones), dos PBG asociados a la transformación institucional y modernización del sector energético (HA-L1065 y HA-L1073, por un total de US\$47 millones) y otro para el fortalecimiento institucional y la reforma del sector agrícola (HA-

⁴⁹ FMI, 2012. Este monto no incluye los fondos de PetroCaribe, si bien el GoH los considera préstamos de apoyo presupuestario. La disponibilidad total de fondos de PetroCaribe es de US\$263 millones.

⁵⁰ Así, “*The disbursement of Spain and World Bank support which are linked (US\$13 million and US\$30 million, respectively) has been delayed. This is attributable to both non implementation of prior actions (mostly on procurement and electricity sector) as well as ongoing discussions to redefine the contents of the World Bank development policy grant*”. FMI, 2012.

L1074 por US\$15 millones). La falta de un sistema robusto de monitoreo para el cumplimiento de las condicionalidades impiden una apreciación de los logros alcanzados. El PBG para promover la restructuración del sector energético busca realizar cambios institucionales en la empresa eléctrica y en los organismos para su control. Sin embargo, la falta de capacidad operacional de la EDH para controlar el desempeño de este tipo de programas impide la verificación de los avances para el cumplimiento de las condicionalidades (Reporte de monitoreo al gobierno. Agosto 2012).⁵¹ Por su parte, el PBG para el fortalecimiento institucional y la reforma del sector agrícola desembolsado en 2012 constituye el primero de una serie de tres PBG, y sus impactos serán evaluados al final del tercer programa (2015).

- 5.34 **Respecto a los componentes de apoyo y capacitación institucional incluidos en las operaciones sectoriales del Banco, los esfuerzos resultan insuficientes frente a las limitaciones detectadas.** Aproximadamente un 10% del monto total aprobado durante el período 2010-2012, excluyendo los PBG, fue destinado a actividades de fortalecimiento institucional. Estas actividades corresponden principalmente a la contratación de especialistas (pago de salarios) para la elaboración de estudios o planes, compra de equipo y talleres de capacitación⁵². El diseño de estos componentes de capacitación atiende necesidades puntuales de ejecución de los proyectos sin una visión integral de fortalecimiento de la institucionalidad haitiana. Asimismo, el desempeño de tales componentes ha sido lento en correspondencia con la compleja dinámica que acompaña los cambios y la construcción de nuevas instituciones, situación agravada por la inestabilidad política que ha caracterizado el período. El nombramiento de una nueva ministra de Economía y Finanzas ha abierto el diálogo para lanzar una estrategia de fortalecimiento institucional de organismos clave del Estado, a través de recursos procedentes de operaciones ya existentes y cooperaciones técnicas (GN-2610-5), lo cual podría revertir esta tendencia.
- 5.35 **La coordinación y actuación conjunta de la CI con anterioridad al T2010 es una estrategia que se ha mostrado exitosa para avanzar en mejoras de la gobernabilidad en Haití.** Durante el período 2004-2007, se lograron avances importantes en materia de gobernabilidad económica en Haití como resultado de la acción conjunta del Banco con el FMI y el Banco Mundial⁵³. Por su parte, las condicionalidades que recaían sobre

⁵¹ Reporte de monitoreo al gobierno. Agosto 2012.

⁵² El programa HA-L1049 de Apoyo a la Reconfiguración del Sector Educativo en Haití, destina el 100% del monto de fortalecimiento (US\$5 millones, componente III) a la contratación de consultores para la creación de una oficina especial en el ministerio y equipo logístico. Es el mismo caso para el programa HA-L1058 de Apoyo al Sector Transporte II, con US\$4,45 millones destinados a la contratación de especialistas.

⁵³ Ver RE-239. Párrafos 3.35 y siguientes. Los programas ejecutados durante la etapa pre-EBH (2004-2007) avanzaron la agenda de reforma de política logrando mejoras significativas en la gobernabilidad económica. Un análisis de las condicionalidades de los PBP realizados de acuerdo con la metodología desarrollada por la oficina de evaluación del FMI (IEO-IMF), revela que durante esta primera etapa las condicionalidades incluidas en los préstamos compaginaron una mayor profundidad estructural con una alta tasa de cumplimiento. Los programas fueron exitosos en lograr reformas y en el desarrollo de instrumentos y sistemas necesarios para alcanzarlas, y dieron lugar a reformas relevantes tales como el establecimiento del presupuesto, la reducción de las cuentas corrientes y los gastos discrecionales no asignados, así como la aprobación de un nuevo código de aduanas. Además, durante esta etapa, el programa de inversión (HA0082) financió productos, instrumentos y sistemas requeridos para el cumplimiento de las condicionalidades.

ministerios sectoriales tuvieron menor grado de cumplimiento, mostrando con ello las limitaciones del MEF para impulsar reformas en otras entidades o ministerios. Actualmente, El Banco continúa jugando un rol de primer orden en el apoyo presupuestario al GoH, sin encontrarse involucrado directamente en los programas de apoyo a la gobernabilidad. Las condiciones de desembolso del BID se encuentran atadas a logros sectoriales específicos no coincidentes con los pautados en los programas de gobernabilidad económica de los otros donantes, cuyos desembolsos se encuentran asociados a los avances que realice el propio MEF en materia de gestión económica y financiera. En tales condiciones, la dispersión de condicionalidades que liberan los desembolsos al MEF podrían debilitar la posición de la CI para lograr avances en materia de gobernabilidad⁵⁴.

- 5.36 **Tras el T2010, el restringido involucramiento de la CI en materia de gobernabilidad política no sustenta la hipótesis bajo las cuales el Banco decidió focalizar su apoyo a la gobernabilidad a nivel de algunos sectores.** Hasta el momento sólo se están realizando avances en el ámbito de la gobernabilidad económica en donde el FMI mantiene un programa de apoyo y fortalecimiento específico con el ministerio de Economía y Finanzas de Haití que incluye reformas en el área presupuestaria, en la administración de impuestos y aduanas, y en la gestión del gasto público (FMI, 2012). Asimismo, el Banco Mundial, dentro del programa de Recuperación de la Infraestructura e Instituciones de Emergencia, incluye un componente dirigido a recuperar las funciones económicas y financieras clave del Estado⁵⁵, si bien reconoce que el tema más amplio de la gobernabilidad del Estado no es un elemento central de su estrategia con el país⁵⁶. En este contexto, los temas más sensibles de la reforma asociados a la gobernabilidad política y las mejoras en la transparencia de la gestión pública, han estado fuera del espectro de las reformas que se adelantan y apoyan desde la CI.
- 5.37 **Fortalecer la gobernabilidad de Haití es un elemento fundamental para emprender con éxito la reconstrucción y el desarrollo del país.** Durante las entrevistas sostenidas en el país, OVE pudo comprobar la ausencia de una agenda de reforma y fortalecimiento del Estado que convoque a los actores de la CI incluyendo al BID⁵⁷. La inestabilidad política que caracterizó al país hasta recientemente impactó la habilidad del Estado para impulsar un programa de reforma del Estado. Existe un amplio consenso en la literatura

⁵⁴ De hecho la misión OVE tuvo conocimiento de que para el desembolso del apoyo presupuestario de julio 2012 surgieron criterios diferenciados entre los donantes. Mientras el FMI, WB y resto de donantes condicionaron sus desembolsos a mejorar la transparencia en la asignación de contratos, el BID decidió autorizar los desembolsos del PBG, pues sus condicionalidades específicas se habían logrado. Ver al respecto FMI, agosto 2012.

⁵⁵ El programa *Infrastructure and Institutions Emergency Recovery Project* aprobado por el Banco Mundial en septiembre de 2012 incluye un primer componente por US\$12 millones para la Restauración de las funciones económicas y financieras clave.

⁵⁶ Entrevista con el Sr. Alexander V. Abrantes. Enviado Especial del Banco Mundial para Haití. Septiembre, 2012.

⁵⁷ La reciente iniciativa del Primer Ministro de Haití de lanzar el “Programme-Cadre de Reforme de l Etat” con el fin de concertar y diseñar un programa de reforma del Estado para el periodo 2012-2017 manifiesta la importancia de reforzar la gobernabilidad política y económica para el Estado haitiano. Durante la reunión de lanzamiento de esta iniciativa se reconoció que ésta es una materia pendiente y urgente en el caso haitiano (Le Nouvelliste, 28-noviembre-2012).

especializada en cuanto a elevar los niveles de gobernabilidad y mejorar la institucionalidad como condición básica para superar las restricciones al desarrollo en contextos frágiles⁵⁸. En el caso específico de Haití, la falta de un programa que permita avanzar sobre esta materia representa un riesgo mayor para la efectividad y sostenibilidad de los avances que logren realizarse a nivel parcial o sectorial. alizar mayores esfuerzos de coordinación entre donantes.

VI. PROPUESTAS PARA AVANZAR EN LA AYUDA A HAITÍ

- 6.1 **La urgencia por aprobar y desembolsar US\$200 millones al año durante 10 años, si bien abre nuevas oportunidades para plantear una estrategia con el país a largo plazo, plantea desafíos importantes.** Primero, genera incentivos para dirigir las operaciones hacia aquellas áreas o sectores que efectivamente puedan desembolsar con cierto grado de autonomía (grandes obras de infraestructura y PBG) y, en consecuencia, reduce el atractivo para abordar la tarea fundamental de construir y fortalecer capacidades locales, tanto en el sector público como privado, de por sí más compleja y lenta aunque con menores demandas financieras. Segundo, genera un sentido de seguridad y apropiación de los recursos que reduce los incentivos a la eficiencia en la ejecución y logro de las metas previstas. Finalmente, el IDB-9 no demanda de manera explícita que la asignación anual de US\$200 millones sea aprobado y desembolsado anualmente sino que estos fondos sean transferidos a la IDBGF para apoyar la reconstrucción y el desarrollo de Haití.

Explorar estrategias que permitan armonizar las aprobaciones y desembolsos con la dinámica y el largo plazo que demandan las tareas de fortalecimiento institucional y la construcción progresiva de capacidades en el gobierno haitiano y en el sector privado nacional. Así, el compromiso de US\$200 millones anuales podría tratarse como una dotación de fondos específicos para la reconstrucción y el desarrollo de Haití con flexibilidad suficiente como para que se ejecuten según la efectividad de los programas y las mejoras progresivas logradas en la capacidad institucional del gobierno, sus agencias ejecutoras y el sector privado haitiano.

- 6.2 **En su posición de donante estratégico, el BID asume una alta corresponsabilidad ante el impacto de los programas en el país, en un entorno singular dentro del espectro regional.** Los desafíos que enfrenta la acción del Banco en Haití están asociados a la necesidad de posicionarse efectivamente en el entorno específico del país. La estrategia del Banco reconoce los riesgos al logro de los objetivos de desarrollo para

⁵⁸ OECD-DAC. Establece como uno de los principios de la acción de la CI en situaciones de fragilidad centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal. "... El compromiso internacional deberá ser concertado, sostenible y centrado en el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad a través del compromiso en dos ámbitos fundamentales. En primer lugar, apoyando la legitimidad y la responsabilidad de los Estados haciendo frente a cuestiones como la gobernanza democrática, los derechos humanos, el compromiso de la sociedad civil y la construcción de la paz. En segundo lugar, fortaleciendo la capacidad de los Estados para llevar a cabo sus principales funciones esenciales para reducir la pobreza. (...)." <http://www.oecd.org/dac/conflictandfragility/38368714.pdf>. Ver también Banco Mundial. *Fragile and Conflict-affected Countries web page and Fragile States Resources Center*. <http://www.fragilestates.org/>

el país, presentes en todas las estrategias del Banco con Haití y agudizados tras el T2010, y plantea un conjunto de medidas de mitigación⁵⁹. Tales medidas han sido o bien insuficientes o no relevantes frente a las dimensiones de los retos del país, que constituye el único país frágil en LAC. La mayoría de los riesgos que identifica el Banco son, en realidad, las condiciones bajo las cuales está obligado a diseñar y ejecutar las operaciones para que puedan efectivamente contribuir en la superación de los complejos problemas que enfrenta el país.

Aumentar el capital de información y conocimiento sobre Haití que permita mejorar el diseño de las operaciones y fortalecer los procesos de monitoreo y supervisión. Igualmente, frente a las características de fragilidad y fragmentación de Haití, exclusivas en la región de LAC, la acción del Banco podría enriquecerse con la experiencia acumulada por la CI en entornos de países frágiles fuera de la Región.

- 6.3 **La cartera del Banco en Haití es demasiado amplia en relación con las capacidades de ejecución y supervisión existentes en el país.** Actualmente se ejecutan un total de 40 programas de inversión, 20 de cofinanciamiento y 54 operaciones de cooperación técnica, sin incluir las operaciones de FOMIN y la CII. A ello se añaden las múltiples demandas y ofertas que se verifican desde los otros agentes de la CI. Esta situación ejerce sobre la Administración haitiana una carga burocrática, de gestión, ejecución y supervisión, imposible de atender efectivamente, y no reconoce las limitaciones de bienes y servicios del sector privado.

Redimensionar la cartera del Banco en Haití a fin de ajustarla a las posibilidades reales de ejecución de cada sector. Ello implica acompañar los montos a ser ejecutados con las restricciones para la ejecución que presenta cada sector. Dichos montos podrían elevarse en la medida que se fortalecen las capacidades de los ejecutores sectoriales.

- 6.4 **La superación de los complejos problemas y limitaciones que enfrenta el país en la ejecución de programas de desarrollo, pasa por impulsar un programa de reforma y fortalecimiento del Estado.** Esto implica el fortalecimiento no sólo de la gobernabilidad económica, sino también el fortalecimiento de las capacidades del Estado y sus organismos para gestionar, coordinar y ejecutar políticas públicas de superación de la pobreza e impulso al crecimiento económico.

Aumentar los esfuerzos por impulsar un programa integral para la reforma del Estado incluyendo tanto la gobernabilidad política como la económica. Dicho programa coordinado por el GoH, demandará de una estrecha coordinación con los principales actores de la CI.

- 6.5 **La coordinación entre los agentes de la CI continúa siendo insuficiente frente a la capacidad real de dirección y ejecución del gobierno de Haití.** La CI mantiene un rol

⁵⁹

Los riesgos identificados en la estrategia del Banco se agrupan en seis áreas: i) macroeconómica, ii) fatiga de donantes, iii) ambiente de negocios, iv) desastres naturales, v) institucionales y de implementación, y vi) organización y coordinación de la ayuda.

fundamental en la planificación y dirección del proceso de reconstrucción y desarrollo del país. Existe corresponsabilidad en materia de los logros alcanzados y también de los fracasos en este proceso. En 2004 la CI admitió tal corresponsabilidad y llegó a acuerdos sustantivos con el GoH sobre los compromisos y responsabilidades de cada una de las partes (República de Haití, 2004; OCDE, 2010). La urgencia derivada del T2010 no hace más que fortalecer la necesidad de nuevos acuerdos al respecto.

Intensificar los esfuerzos de coordinación entre donantes y fortalecer al GoH para que pueda ejercer un liderazgo efectivo en la coordinación de la ayuda internacional que recibe y gestionarla en función de su estrategia para la reconstrucción y el desarrollo del país..

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fundación Libertad y Desarrollo, 2011. *Reconstrucción: ¿Está Realmente Atrasado Chile con el Terremoto del 27F?* Temas Públicos No. 991. Noviembre 2011.

Government of the Republic of Haiti, 2010. *Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general and sectoral needs*. Port-au-Prince, Government of Haiti.

Government of the Republic of Haiti. 2012. *Plan Strategique de Developement d'Haiti*. Ministère de la planification et de la coopération externe (MPCE). Mai 2012.

Haiti Reconstruction Fund (HRF), 2010. *Rebuilding Together. Six month progress report*. Port-au-Prince, HRF Secretariat.

IMF, 2012. *Haiti Credit Facility*. Fourth Progress Report.

Interamerican Development Bank, 2012. Reporte de monitoreo al gobierno. Agosto 2012

Interamerican Development Bank, 2011a. *Country Strategy with Haiti 2011-2015*. GN-2646. November 2011.

Interamerican Development Bank, 2011b. *Towards a Sustainable Energy Sector Haiti. White Paper*. 2011

Inter-American Development Bank, 2010. *Report on the Ninth General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank*. AB-2764. May 2010

Interim Haiti Recovery Commission (IHRC), 2011. *Haiti One Year Later: The Progress to Date and the Path Forward*. Port-au-Prince.

Naciones Unidas. Consejo Económico y Social, 2012. *Informe Grupo Especial Asesor para Haití*. Julio.

OECD, 2010. *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*. Country Report 4. Haiti.

Office of Evaluation and Oversight, 2011. *Country Program Evaluation: Haiti 2007-2011*. RE-394. September 2011.

Office of the Special Envoy for Haiti, 2012a. *International Assistance to Haiti. Key Facts* as of September 2012.

Office of the Special Envoy for Haiti, 2012b. *New York recovery pledge and modalities*. September 2012

Oxfam International, 2011. *Haiti Progress Report 2010*. Washington D.C., Oxfam. August 2011.

Progressio, 2011. *Haiti after the earthquake. Civil society perspectives on Haitian reconstruction and Dominican-Haitian bi-national relations*. London.

Ramachandran, V. and Walz, J., 2012 *Haiti: Where has all the money gone?* Center for Global Development. Policy Paper 004. July.

République d'Haiti, 2004. *Cadre de Cooperation Interimaire 2004-2006. Rapport de Synthèse*. Juillet 2004

UNDP, 2011. *Haiti one year later*. New York.

United Nations, 2011. *Report of the United Nations in Haiti 2010. Situation, challenges and outlook*. Port-au-Prince.

United Nations, 2012. *Stabilization Mission in Haiti*. Report of the Secretary-General on the United Nations. August 2012.

LISTADO DE ENTREVISTAS

En orden alfabético

Alexandre V. Abrantes – Enviado especial para Haití – Banco Mundial

Harry Adam – Director Ejecutivo– Unite de Construction de Logements et de Batiment Publics

Jean Christophe Adrian – Oficina de Haití - UN Habitat

Jose Agustín Aguerre – Gerente General – BID

Eduardo Almeida – Representante en Haití - BID

Jacques Antebi – Gerente, Fondo Fiduciario para Inversiones de Capital– CII/IADB

Evelyne Bazin Verdier – Consorcio de Organizaciones del Sector Privado para la Educación (COSPE)

Camille Cangé – Coordinador de Proyectos - Electricité d’Haiti (EDH)

Francisco Castillo – Técnico Experto Adjunto - Direction Nationale de l’Eau Potable et de l’Assainissement (DINEPA)

Daniel Cho – Presidente Director de S&H Global S.A.

Gilles G. Damais – Especialista Senior en Operaciones - BID

Thierry Delaunay –Especialista en Agua Potable y Saneamiento - BID

Cheich Diop – Técnico Experto en Gestión de Proyectos - Direction Nationale de l’Eau Potable et de l’Assainissement (DINEPA)

Emmanuel Dorval – Director técnico - Direction Nationale de l’Eau Potable et de l’Assainissement (DINEPA)

Nigel Fisher – Representante Especial Adjunto de la Secretaría – Misión de Estabilización en Haití, UNDP

Frederic Fritz – Education per Tous - Ministère de l'Education nationale et de la Formation Professionnelle

Felipe Gómez-Acebo – Especialista del Sector Privado - BID

Julien Hautier – Especialista en Educación- BID

Hugues Heriveaux – Director General Adjunto – Fonds d’Assistance Economique et Social (FAES)

Farnel Jacques-Louise – Coordinador – Programa de Intensificación Agrícola – Ministère de l’Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural

Bruno Jacquet – Especialista en Agricultura - BID

Robert Jean – Director Ejecutivo – Ministère de la Planification et de la Coopération Externe

Stephen Johnson – Director – Americans Program – Center for Strategic and International Studies

Bechir Lamine – Director - UNESCO

Vincent Le Pape – Director – CIDA – Gobierno de Canadá

Marion Le Pommellec – Especialista en Agricultura - BID

Kendrick Lumas – Especialista en Energía - BID

Robert Maguire – Profesor - Practice of International Affairs – The George Washington University

Joseph Marc Josué – Especialista de programa – CIDA – Gobierno de Canadá

Sarah Matthiessent – Especialista en Agua Potable y Saneamiento - BID

Pierre Michael Merisier – Director Técnico Adjunto – Direction Nationale de l’Eau Potable et de l’Assainissement (DINEPA)

Alfred Métellus – Jefe de Gabinete – Ministère de l’Economie et des Finances

Dufirstson Neree – Especialista del Sector Privado - BID

Steven G. Olive – Director Adjunto – USAID Haiti

Vijaya Ramachandran – Investigadora Senior – Center for Global Development

Alix Raymond – Gerente del Parque Industrial Caracol

M^a Carmen Rodríguez Arce – Coordinadora General – Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo – Gobierno de España en Haití

Jacques Rousseau – Ministro – Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications

Viviane Saint-Dic – Consejera principal del Gabinete de Gobierno – Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications

Michel Vallee – Especialista en Transporte- BID

Stephanie von Westarp – Primera Secretaria (Desarrollo) – CIDA – Gobierno de Canadá

ANEXO. EL PROGRAMA DEL BANCO EN HAITÍ 2010-2012

Nota: este anexo puede ser leído como un documento independiente al presente informe; así, parte de la información que en este anexo se presenta también está descrita en el texto principal.

A. Aprobaciones 2010-2012

Durante el período 2010-2012 se han aprobado 76 operaciones por un monto total de US\$852.027.585,68⁶⁰. Del total de operaciones aprobadas, 8 operaciones por un total de US\$60 millones respondieron directamente a la emergencia (7% del total), 4 operaciones por US\$75 millones se dirigieron a actividades de reconstrucción de los impactos provocados por el terremoto (9% del total), y el resto de la cartera aprobada (64 operaciones, US\$717 millones, 84% del total) se emplazó bajo la estrategia de largo plazo del Banco con Haití⁶¹ (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Operaciones aprobadas 2010-2012

Operación	Nombre	Año de aprobación	Monto actual aprobado (US\$)	% desemb. (dic.2012)
HA-G1021	Respuesta de emergencia para el control del cólera	2010	5.000.000,00	36%
HA-G1022	Fondo de Garantías Parciales de Crédito	2010	12.500.000,00	0%
HA-G1024	Apoyo para la Reconfiguración del Sector de Educación	2011	10.000.000,00	59%
HA-G1025	Programa de Transferencia de Tecnología a Pequeños Productores Agrícolas	2011	25.000.000,00	0%
HA-G1026	Apoyo a la implementación al Plan Educativo y de Reforma en Haití	2011	5.000.000,00	3%
HA-L1034	Sostenibilidad Fiscal II	2010	50.000.000,00	100%
HA-L1035	Rehabilitación de la Red de Distribución de Electricidad de Puerto Príncipe	2010	14.000.000,00	0%
HA-L1038	Financiamiento Suplementario para la Central Hidroeléctrica Peligre	2011	20.000.000,00	0%
HA-L1044	Proyecto de Agua Potable y Saneamiento en Puerto Príncipe	2010	15.000.000,00	52%
HA-L1046	Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Transporte de Haití	2010	29.000.000,00	100%
HA-L1048	Apoyo al Plan de Respuesta del Sector Albergue	2010	30.000.000,00	36%
HA-L1049	Apoyo a la Reconfiguración del Sector Educativo en Haití	2010	50.000.000,00	34%
HA-L1050	Fondo de Garantías Parciales de Crédito para el Desarrollo Empresarial	2010	20.000.000,00	26%
HA-L1051	Nuevas Tecnologías y Fortalecimiento de Capacidad Institucional Gobierno Haití	2010	3.000.000,00	21%

⁶⁰ Aprobaciones a fecha 10 de diciembre de 2012.

⁶¹ Adicionalmente, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) aprobó durante el período 2010-2012 un total de 19 operaciones por un valor de US\$27,55 millones, y estableció en 2010 el programa de fondos de emergencia HESAR por un valor de US\$3 millones, con la meta de asistir a 16 socios locales en restaurar su habilidad para proporcionar servicios a sus clientes y beneficiarios. La Corporación Interamericana de Inversiones (CII) aprobó durante el período 2010-2012 4 operaciones por un valor de US\$5,15 millones.

Operación	Nombre	Año de aprobación	Monto actual aprobado (US\$)	% desemb. (dic.2012)
HA-L1054	Apoyo al Sector Transporte de Haití	2011	55.000.000,00	15%
HA-L1055	Programa de Infraestructura	2011	55.000.000,00	81%
HA-L1056	Regularización del acceso a la tierra en áreas rurales de Haití	2012	27.000.000,00	0%
HA-L1057	Prog. de Servicios para el Desarrollo Empresarial y Capacitación para Inversión	2011	11.000.000,00	0%
HA-L1058	Support for Transport Sector in Haiti II	2012	53.000.000,00	0%
HA-L1059	Transferencia de Tecnología a Pequeños Productores Agrícolas	2011	15.000.000,00	3%
HA-L1060	Apoyo a la Implementación del Plan de Educación y la Reforma Educativa en Haití	2011	56.950.000,00	15%
HA-L1062	Respuesta de Emergencia para la Contención de la Epidemia de Cólera	2010	15.000.000,00	97%
HA-L1065	Programa de Transformación Institucional y Modernización del Sector Energético I	2011	35.000.000,00	100%
HA-L1068	Northern Economic Pole Business Accelerator Program	2012	3.500.000,00	0%
HA-L1069	Willbes Haitian	2012	4.000.000,00	0%
HA-L1072	AIC - Desarrollando Soluciones de Seguros para Haití	2012	2.000.000,00	100%
HA-L1073	Programa de Transformación Institucional y Modernización de Sector Energético II	2012	12.000.000,00	100%
HA-L1074	Fortalecimiento Institucional y Reforma del sector Agricultura	2012	15.000.000,00	100%
HA-L1076	Programa de Infraestructura Productiva	2012	50.000.000,00	0%
HA-L1077	Increasing Access to Quality Education in Haiti	2012	50.000.000,00	0%
HA-L1078	Private Sector Development through Investment Promotion	2012	17.500.000,00	0%
HA-T1077	Plan de acción de bioenergía	2010	429.000,00	3%
HA-T1089	Apoyo a Inversiones del Sector Privado y Exportaciones	2010	550.000,00	70%
HA-T1103	Apoyo para Preparación de la operación HA-L1044	2010	1.500.000,00	36%
HA-T1119	Plan Estratégico para el Manejo de Residuos Solidos en 4 Ciudades Intermedias	2010	250.000,00	63%
HA-T1125	Respuesta de emergencia a Terremoto en Haití	2010	200.000,00	100%
HA-T1128	Apoyo al proceso PDNA en Haití	2010	147.722,55	100%
HA-T1130	Hacia un sector de la energía sostenible en Haití - Libro Blanco	2010	99.392,00	100%
HA-T1131	Apoyo a la implementación del plan educativo	2010	599.171,00	96%
HA-T1132	Apoyo Fiduciario al Fondo de Garantías Parciales de Crédito	2010	300.000,00	0%
HA-T1134	Apoyo a la Reconstrucción del Aeropuerto International Toussaint Louverture	2011	830.000,00	18%
HA-T1135	Estudio Estratégico de Puertos en Haití	2010	95.000,00	100%
HA-T1136	Plan Maestro para la rehabilitación y manejo de Trutier Site	2010	360.000,00	18%
HA-T1137	Plan de Comunicación sobre Seguridad Vial en Haití	2010	100.000,00	44%

Operación	Nombre	Año de aprobación	Monto actual aprobado (US\$)	% desemb. (dic.2012)
HA-T1138	Conectividad en Haití: la infraestructura de banda ancha para el Desarrollo Económico	2010	665.000,00	94%
HA-T1139	Apoyo para el programa de Servicios de Desarrollo Empresarial	2010	100.000,00	0%
HA-T1140	Combinando Moda Italiana y diseño Haitiano	2011	50.000,00	100%
HA-T1141	Apoyo al involucramiento del sector privado para el desarrollo del Norte	2010	245.000,00	12%
HA-T1142	Preparación del Programa de Regularización de Tierras	2011	170.000,00	93%
HA-T1143	Apoyo a la Reconstrucción de Hoteles en Puerto Príncipe	2011	210.805,00	37%
HA-T1144	Mesa Redonda con el Nuevo Gobierno Haitiano	2011	100.000,00	0%
HA-T1146	Plan de Acción para Países C y D	2011	516.888,00	42%
HA-T1147	Apoyo al Plan Sectorial de Educación y el Programa BID en Haití	2011	200.000,00	1%
HA-T1148	Haití Foro de Inversión 2011	2011	500.000,00	85%
HA-T1150	Proyecto Hidroeléctrico Artibonite 4C - Estudios	2012	1.500.000,00	8%
HA-T1151	Piloto de vivienda productiva	2012	1.350.000,00	0%
HA-T1152	Visita del Comité Directivo del Programa de Deportes para el Desarrollo a CO	2011	15.000,00	99%
HA-T1153	FOMENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA PROMOVER LA INVERSIÓN PRIVADA EN HAITÍ	2012	750.000,00	19%
HA-T1158	Apoyo al Sector Transporte en Haití	2012	787.738,00	0%
HA-T1163	Feasibility Study of Cash Transfer Program in the Education Sector	2012	336.000,00	0%
HA-T1166	Programa de Inclusion de Reciclado Informal Truitier	2012	300.000,00	4%
HA-T1169	Misión Técnica de Estudio sobre Turismo a Brasil	2011	20.000,00	37%
HA-T1170	Micro-empresas en Mantenimiento de Carreteras: La Experiencia Boliviana	2011	17.000,00	42%
HA-T1171	Apoyo al desarrollo de la política del sector de formación técnica y profesional	2012	130.000,00	0%
HA-T1172	Evaluación de los mecanismos para ampliar el acceso a la educación en Haití	2012	45.000,00	0%
HA-T1174	Plan de Acción para Países C y D	2012	593.915,00	56%
HA-X1014	Programa de agua y saneamiento rural (II)	2010	10.000.000,00	23%
HA-X1015	Co-financiamiento - Programa Cadenas Rurales - Sanidad Agropecuaria	2010	1.895.000,00	55%
HA-X1017	BIOENERGY ACTION PLAN (componente COFAB)	2010	150.000,00	0%
HA-X1018	Programa GEF de Emergencia para Generación Solar y Alumbrado	2010	500.000,00	100%
HA-X1019	SECCI: Programa de Emergencia para Generación Solar	2010	1.000.000,00	74%
HA-X1021	Proyecto de Agua Potable y Saneamiento en Puerto Príncipe	2010	35.000.000,00	20%

Operación	Nombre	Año de aprobación	Monto actual aprobado (US\$)	% desemb. (dic.2012)
HA-X1023	Cuenta para la administración de Recursos en Donación para Haití - UNASUR	2010	8.216.227,13	100%
HA-X1024	Control Integral de Enfermedades Desatendidas en Puerto Príncipe	2011	500.000,00	45%
HA-X1026	Ayudo por la reforma del sector del educación	2011	1.000.000,00	63%
HA-X1027	Ayuda para la reforma del sector de educación	2011	20.000.000,00	71%

Fuente: OVE, 2012.

Respecto a la tipología de los instrumentos de aprobación, los PBG (Policy Based Grants) han concentrado el 13% de los montos de la cartera 2010-2012 (US\$112 millones), siguiendo con la tendencia de los años anteriores al terremoto. La cartera se completa con 22 proyectos de inversión por US\$589 millones (69% de la cartera total aprobada) y 35 proyectos de asistencia técnica (US\$14 millones, correspondientes al 1,7%).

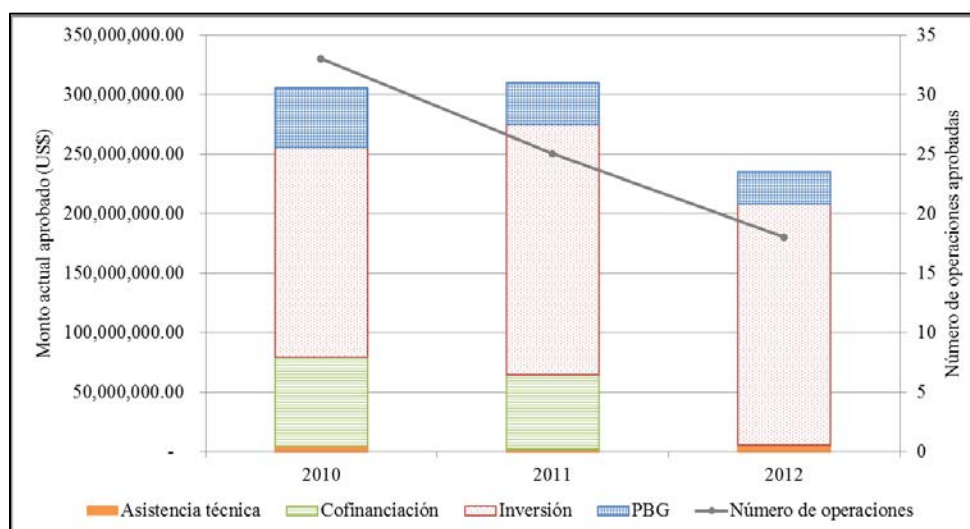
El Banco logró captar recursos de otros donantes para cofinanciar los programas en Haití por un monto total de US\$137 millones, reforzando el papel apalancador de recursos del BID. Del total de las aprobaciones en el período 2010-2012, un 16% de la cartera provino de fuentes externas de financiamiento, apalancadas durante el año 2010 (US\$74,3 millones) y 2011 (US\$62,7 millones). Para el año 2012 no se logró cofinanciamiento. El cofinanciamiento proviene principalmente de la cooperación española (US\$50 millones del Fondo Español de Agua y Saneamiento), del Fondo Fiduciario del Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (US\$25 millones) y de la cooperación canadiense (US\$20 millones) (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Operaciones aprobadas, 2010-2012 (en US\$ millones)

Tipología	2010		2011		2012		Total	
	Núm.	Monto	Núm.	Monto	Núm.	Monto	Núm.	Monto
Asistencia técnica	15	5.64	11	2.63	9	5.80	35	14.07
Inversión	8	176.00	7	210.00	7	203.00	22	589.00
PBG	1	50.00	1	35.00	2	27.00	4	112.00
Subtotal	24	231.64	19	247.63	18	235.80	61	715.07
Cofinanciación	9	74.26	6	62.70	0	0.00	15	136.96
Total	33	305.90	25	310.33	18	235.80	76	852.03

Fuente: OVE, 2012.

Gráfico 4. Aprobaciones por tipología de operación, 2010-2012.



Fuente: OVE, 2012.

El sector educación y el sector transporte concentran el mayor monto aprobado en el período 2010-2012. Durante el período analizado ambos sectores aprobaron más de US\$334 millones, correspondientes a un 38,5% de la cartera total. Las inversiones en el Polo Norte absorben un 12% de la cartera (US\$105 millones), seguidas de los sectores energético y agrícola con el 9,8% y 9,7% respectivamente, con más de US\$84 millones del total aprobado.

Cuadro 5. Análisis sectorial, operaciones aprobadas, 2010-2012 (en US\$).

Sector	2010	2011	2012	Total	%
AG	1.895.000,00	40.170.000,00	42.000.000,00	84,060,000.00	9.9%
AS	67.457.722,55	0	300.000,00	67,757,722.55	8.0%
DU	30.000.000,00	0	0	30,000,000.00	3.5%
ED	50.944.171,00	98.415.000,00	51.525.000,00	200,884,171.00	23.6%
EN	16.178.392,00	55.000.000,00	13.500.000,00	84,678,392.00	9.9%
FM	32.800.000,00	0	2.000.000,00	34,800,000.00	4.1%
IN	0	4.000.000,00		4,000,000.00	0.5%
OT	8.216.227,13	100.000,00	0	8,316,227.13	1.0%
Polo Norte	0	55.000.000,00	53.500.000,00	108,500,000.00	12.7%
PS	0	50.000,00	17.500.000,00	17,550,000.00	2.1%
SA	15.000.000,00	500.000,00	0	15,500,000.00	1.8%
TD	54.215.000,00	1.043.500,00	1.343.915,00	56,602,415.00	6.6%
TR	29.195.000,00	55.847.000,00	53.787.738,00	138,834,738.00	16.3%
TU	0	230.805,00	0	230,805.00	0.0%
Total	305.901.512,68	310.356.305,00	235.452.653,00	851,714,470.68	100.0%

Nota: AG-Agricultura, AS-Agua potable y Saneamiento, DU-Desarrollo Urbano y Vivienda, ED-Educación, EN-Energía, FM-Mercados Financieros, IN-Industria, OT-Otros, PS-Desarrollo de Pequeña y Mediana Empresa, SA-Salud, TD-Comercio, TR-Transporte, TU-Turismo Sostenible.

Fuente: OVE, 2012.

Durante el período 2010-2012 se encontraban en ejecución 72 operaciones aprobadas con anterioridad al terremoto, con un monto aún pendiente por desembolsar de US\$491,8 millones al 1° de enero de 2010. El sector transporte con US\$166,3 millones y el sector agua potable y saneamiento con US\$120,4 millones, concentraban el 58% de la cartera acumulada, aún pendiente por desembolsar.

La aprobación continua y frecuente de operaciones ejerce una fuerte presión sobre la actividad de la COF y limita su disponibilidad para la ejecución y supervisión de los programas activos. En el caso del sector educación y carreteras, la estrategia a largo plazo programó la aprobación anual de operaciones subsecuentes por cinco años en algunos sectores, sin tomar en cuenta limitaciones en el diseño y ejecución de la cartera, agravadas tras el T2010. Así, por ejemplo, el sector educación se ha visto comprometido a aprobar en 2012 una nueva operación por US\$50 millones, según lo previsto en la estrategia, y a pesar de tener unos niveles de desembolsos acumulados de sólo el 33,6%, con US\$154,9 millones por desembolsar a diciembre de 2012 y la propia recomendación del equipo de especialistas de no aprobar más operaciones durante el año 2012 (PMR HA-L1049, octubre 2012). El esfuerzo para la aprobación de nuevos programas (estudios, análisis sectoriales, diálogo con el gobierno, diseño) ha limitado la capacidad de supervisión para mejorar la ejecución y la consecución de resultados de programas ya aprobados⁶². Asimismo, la gestión de los montos de cofinanciamiento por parte

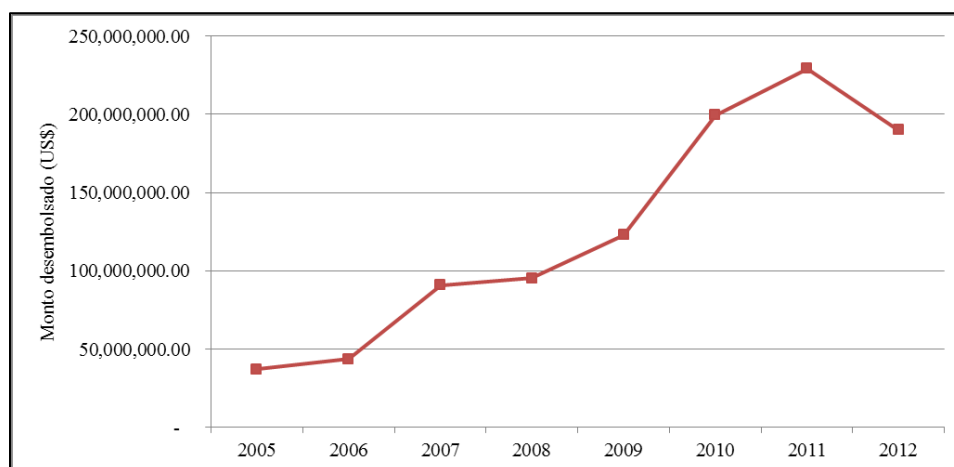
⁶² Esta observación fue recogida durante la Misión de OVE a Haití (septiembre, 2012) y ha sido incluida en el PMR del proyecto HA-L1049, de octubre 2012.

de los especialistas en la COF (informes de seguimiento, monitoreo) añade altos costos de transacción a la actividad normal asociada a los programas del Banco, los cuales no son contabilizados en los objetivos sectoriales de desembolso y consecución de resultados⁶³.

B. Desembolsos

El Banco logró aumentar de manera notoria el nivel de desembolsos en relación con su ejecución histórica, si bien la cartera pendiente por desembolsar ha aumentado respecto a los niveles que se apreciaban antes del T2010. Durante el período 2010-2012 se desembolsaron US\$619 millones, un monto significativamente mayor al de años anteriores (ver Gráfico 4)⁶⁴. Sin embargo, a pesar del aumento de los desembolsos, el monto acumulado ha aumentado en relación a la cifra pendiente previa al T2010⁶⁵. Así, a diciembre de 2012 los montos por desembolsar suman más de US\$724 millones, correspondientes a 116 operaciones activas.

Gráfico 5. Evolución de desembolsos 2005-2012.



Fuente: OVE, 2012.

El nivel de desembolsos durante el año 2012 disminuyó respecto los dos años anteriores por la intensificación de los problemas de ejecución de los programas. Los sectores energético y carretero, si bien siguen siendo en conjunto los sectores de mayores desembolsos, han sufrido una disminución respecto a los montos en 2010 y 2011⁶⁶. Esta disminución se asocia con limitaciones en la capacidad de ejecución de EDH, por parte del sector energético, y problemas en la ejecución del contrato con la empresa constructora que ha paralizado parcialmente las obras

⁶³ A pesar que los montos de cofinanciamiento son mucho más bajos en los últimos años, los costes de tiempo en la preparación de reportes es similar (PMR HA-L1049, octubre 2012). Asimismo, desde 2010 la Administración del Banco no carga una tasa administrativa por su gestión ante las contribuciones de cofinanciamiento de donantes, por lo que las actividades de los especialistas asociadas con estos programas de cofinanciamiento se cubren bajo los costes de la gestión de los programas aprobados por el Banco.

⁶⁴ Durante el período 2007-2009 se desembolsó una media de US\$137,4 millones anuales.

⁶⁵ Al 1° de enero de 2010 la cartera en Haití tenía un monto pendiente por desembolsar de US\$491,4 millones.

⁶⁶ El sector energético desembolsó US\$41,8 millones en 2011, y US\$22 millones en 2012. El sector carretero, por su parte, ha disminuido los montos desembolsados desde 2010 con US\$70,4 millones durante ese año, US\$64,9 en 2011 y US\$41,3 millones en 2012.

en el sector carretero. La complejidad de los programas en otros sectores, como el agrícola o el de agua potable y saneamiento, también ha estancado la capacidad de desembolsos.

Por tipología de instrumento, los PGB han desembolsado el 100% de los montos aprobados durante el período de análisis, conformando un 19% de la cartera desembolsada. Más del 60% de la cartera desembolsada corresponde a programas de inversión y casi un 18% a programas de cofinanciamiento. Respecto al período de aprobación, un 50% de la cartera desembolsada proviene de programas aprobados con anterioridad al T2010.

Los desembolsos han estado concentrados en actividades que por su naturaleza permiten altos desembolsos por transacción. Dentro de estas actividades se incluyen los programas de rápido desembolso (PBG) y las actividades asociadas a los grandes contratos de obras y servicios. Las erogaciones en el sector educación alcanzan el 13% del total de la cartera desembolsada y se concentran en el componente de exención de matrículas de escolaridad y la repartición de estuches escolares para niños de educación preescolar y secundaria (HA-L1049 y HA-L1060)⁶⁷. En el caso del sector carretero, con un 24% del total desembolsado (US\$147,7 millones), los desembolsos están asociados a licitaciones por altos montos para la rehabilitación de carreteras, características de este sector. En el caso del sector energético, las erogaciones están relacionadas con el desembolso de los dos programas PBG de 2011 y 2012, y el de APS en la contratación de la firma de asesoría integral a la gestión de PAP.

⁶⁷

Nota al Gráfico 2: AG-Agricultura, AS-Agua potable y Saneamiento, ED-Educación, EN-Energía, TD-Comercio, TR-Transporte, Otros: incluye DU-Desarrollo Urbano y Vivienda, FM-Mercados Financieros, IN-Industria, OT-Otros, PS-Desarrollo de Pequeña y Mediana Empresa, SA-Salud, y TU-Turismo Sostenible.

Cuadro 6. Desembolsos por sectores, 2010-2012 (en US\$).

Sector	2010	2011	2012	Total	%
AG	8,722,722.46	16,081,638.76	23,247,833.49	48,052,194.71	7.8%
AS	16,735,802.05	24,658,636.17	31,435,378.03	72,829,816.25	11.8%
DU	6,512,907.60	11,101,102.81	2,156,347.34	19,770,357.75	3.2%
ED	22,210,374.16	27,324,671.76	33,000,022.78	82,535,068.70	13.3%
EN	3,072,910.58	41,849,735.75	22,240,826.91	67,163,473.24	10.8%
FM	12,442,335.76	20,000,257.33	15,327,661.67	47,770,254.76	7.7%
IN				-	0.0%
OT	4,561,881.52	3,654,345.13		8,216,226.65	1.3%
Polo Norte		10,909,955.32	33,415,661.93	44,325,617.25	7.2%
PS	107,712.00		50,000.00	157,712.00	0.0%
SA	2,632,466.02	15,979,448.70	1,964,580.46	20,576,495.18	3.3%
TD	52,148,917.96	3,571,765.98	3,969,074.07	59,689,758.01	9.6%
TR	70,376,846.49	54,022,859.62	23,292,290.87	147,691,996.98	23.9%
TU	15,000.00	251,839.00	19,109.88	285,948.88	0.0%
Total	199,539,876.60	229,406,256.33	190,118,787.43	619,064,920.36	100.0%

Nota: AG-Agricultura, AS-Agua potable y Saneamiento, DU-Desarrollo Urbano y Vivienda, ED-Educación, EN-Energía, FM-Mercados Financieros, IN-Industria, OT-Otros, PS-Desarrollo de Pequeña y Mediana Empresa, SA-Salud, TD-Comercio, TR-Transporte, TU-Turismo Sostenible.

Fuente: OVE, 2012.

Por el contrario, las actividades que demandan de un mayor compromiso institucional continúan mostrando bajos niveles de ejecución. Los desembolsos asociados a programas complejos, con múltiples actividades y con la presencia de varias instituciones, reflejan retrasos notables, como es el caso de los programas de agricultura en el valle de Artibonite. Por su parte, tanto los programas de mejora de cobertura de APS y electricidad han sufrido retrasos importantes, asociados a las dificultades de apropiación de los proyectos por parte de DINEPA y EDH, respectivamente, así como a la falta de capacidad institucional.

C. Avances sectoriales⁶⁸

Existe un déficit generalizado de información por parte de la agencias ejecutoras, con frecuentes reportes de monitoreo incompletos y de pobre calidad, los que limitan el análisis sobre los objetivos de desarrollo logrados. Adicionalmente, la ausencia endémica de información restringe el uso de fuentes secundarias para documentar impactos sobre el desarrollo. La calidad evaluativa de la cartera es también baja, con falta de indicadores adecuados y con objetivos de desarrollo poco realistas en relación con los esfuerzos y recursos asignados, y muy optimistas ante los severos problemas de ejecución que muestra la cartera. Asimismo, los datos presentados en los informes de monitoreo y seguimiento del Banco (PMR)

⁶⁸

Este apartado describe los principales resultados por sector a la fecha de presentación de este informe (noviembre 2012), y está realizado en base a la información presentada en el último Informe trimestral disponible sobre Haití, en agosto de 2012 (GN-2610-5), en la revisión de la cartera presentada por el Banco al Gobierno de Haití en esta misma fecha, y en los últimos PMR disponibles para cada programa analizado.

respecto a la consecución de actividades (outputs) y resultados (outcomes) son insuficientes, lo que limita el análisis y justificación del avance de los programas y su impacto⁶⁹.

Los resultados obtenidos por sectores han sido desiguales hasta ahora, y el logro de los objetivos de desarrollo establecido enfrenta riesgos importantes⁷⁰. A pesar del refuerzo técnico en la COF y la presencia de especialistas experimentados en todos los sectores, las limitaciones en el diálogo con el gobierno y las dificultades en la ejecución de los programas confinan los resultados esperados. La presión por la aprobación y desembolso de operaciones, y los problemas en la ejecución de los programas, han obligado a reestructurar programas y disminuir las metas previstas⁷¹. Se han reformulado componentes para hacer frente a la urgencia y reconstrucción del país tras el T2010, los que no han logrado ejecutarse con éxito. La multiplicidad de actividades y la complejidad de la cartera en algunos sectores han limitado el logro de las metas establecidas.

Sector Educación

Los desembolsos en el sector educación han sido limitados y han condicionado la consecución de las metas previstas. Un total de 16 operaciones se aprobaron durante el período 2010-2012⁷², y 14 operaciones aprobadas con anterioridad están activas o se completaron durante este mismo período. Actualmente, el nivel de desembolso para el sector educación es del 33,6%, con US\$154,9 millones por desembolsar a diciembre de 2012. Los programas más antiguos de la cartera (HA0017, aprobado en 2005 por US\$22 millones, y HA-L1040, aprobado en 2009 por US\$20,5 millones) finalizarán este año 2012.

Los retrasos, sobrecostos y baja capacidad de la unidad ejecutora han modificado algunas metas de los programas. El programa HA0017 disminuyó de 30.000 a 9.600 el número de jóvenes a beneficiar, y ha logrado un 59% de sus objetivos reformulados, debido tanto a los sobrecostos en los cursos de formación como a la falta de personal capacitado y problemas de gestión con la unidad ejecutora. Asimismo, se disminuyó el número de centros de formación reconstruidos y centros de formación profesional acreditados, y no se lograron las metas redefinidas.

La falta de estudios y de información, así como la debilidad de la unidad ejecutora FAES, están retrasando las actividades previstas. La falta de una cartografía escolar e identificación de terrenos viables para la construcción de nuevas escuelas ha retrasado la ejecución de actividades asociadas con los nuevos programas aprobados (HA-L1049, HA-L1060). Asimismo, se han detectado limitaciones en la capacidad de ejecución de las empresas nacionales

⁶⁹ De los 17 PMR para programas de inversión revisados, 52 de los 103 indicadores de producto (*output*) para el año 2012 no presentan datos sobre su consecución.

⁷⁰ Los resultados presentados en este apartado se basan en la información presentada en el último Informe trimestral disponible sobre Haití, en agosto de 2012 (GN-2610-5), así como en la revisión de cartera presentada por el Banco al Gobierno de Haití en esta misma fecha y en los últimos PMR disponibles para cada programa analizado.

⁷¹ Este es el caso del programa HA-L1049 en el sector educación, que ha modificado varios indicadores de producto y resultados por falta de información para poder reportar, o por considerarse sus indicadores y metas como no realistas con las limitaciones históricas en la ejecución de los programas (PMR septiembre 2012).

⁷² De las 16 operaciones, 9 son Asistencias Técnicas (US\$3 millones), 4 son programas de cofinanciación (US\$36 millones) y 3 son programas de inversión (US\$176,9 millones).

contratadas y de supervisión por parte de la agencia ejecutora FAES, lo que ha provocado el cambio de modelo de intervención⁷³. Así, las nuevas contrataciones para la construcción de escuelas se realizarán a través de firmas internacionales para paquetes de escuelas – en oposición a las contrataciones para la construcción de escuelas a nivel unitario y con firmas locales – junto con la contratación de una firma internacional para el seguimiento de las obras.

Cuadro 7. Principales resultados programas finalizados, sector educación.

Programa	Indicador	Meta del programa	Resultados a 2012	Comentario
HA0017 (2005)	Centros de formación profesional acreditados por el INFP	70	10	
	Centros de formación reconstruidos y equipados	8	6	La meta inicial eran 10 centros
	Formadores capacitados	200	200	
	Formación de jóvenes	5.636	9.600	La meta inicial eran 30.000 jóvenes
	Ejecutivos del INFP formados en gestión	ND	67	
	Sistema de información establecido	1	1	
HA-L1040 (2009)	Distribución de equipos escolares	100.000	36.541	Según el PMR de septiembre de 2012, el número de equipos escolares es de 91.315
	Escuelas equipadas	50	7	Según el PMR de septiembre de 2012 se han equipado 72 escuelas
	Escuelas con apoyo financiero tras el T2010	1.909	577	
	Lugares que han recibido infraestructuras temporales y mobiliario	50	58	Componente reformulado tras el T2010

¹ Datos de la revisión de cartera presentada por el Banco al Gobierno de Haití (agosto 2012).

Fuente: OVE, 2012.

Los avances del programa de apoyo a la reconfiguración del sector educativo son incipientes. El programa HA-L1049, aprobado en 2010, muestra avances en el componente de exención de matrículas de escolaridad, el cual logró sus objetivos con casi 35.000 alumnos matriculados en primaria y preescolar. Por el contrario, el componente de construcción de infraestructura ha presentado retrasos y no ha logrado las metas previstas de construir anualmente 50 escuelas permanentes o semipermanentes⁷⁴. La repartición de estuches escolares para alumnos de preescolar y secundaria tampoco logró sus metas y, dado los sobrecostos presentados, se han redefinido a la baja para 2012⁷⁵. El PMR de septiembre de 2012 no presenta la actualización de las metas conseguidas durante este año en la mayoría de los indicadores, limitando la evaluación de la implementación del programa.

⁷³ Los problemas en la ejecución de las obras de construcción de nuevas escuelas y la falta de supervisión de FAES influyó en la ejecución insatisfactoria y la necesidad de derriuir los trabajos hasta ahora realizados, para iniciar de nuevo las obras por fallas técnicas en la construcción.

⁷⁴ De las 50 escuelas previstas se inició la construcción de 21 escuelas permanentes, detectándose problemas estructurales y paralizando la ejecución de las obras.

⁷⁵ En 2011 se logró la distribución de 16.541 estuches escolares, frente a los 80.000 planificados. Se modificó el contenido de estos estuches por sobrecostos en los materiales previstos. Asimismo, no existe un criterio definido para la distribución de estos estuches por parte del ministerio de Educación.

Sector Transporte

En relación con el programa de transporte, el énfasis del Banco continúa en la rehabilitación de las vías primarias, acumulando retrasos sobre las secundarias y terciarias. Actualmente se encuentra en ejecución el programa HA-L1019 de Rehabilitación de Infraestructura Vial para la Integración del Territorio, aprobado en 2007 por US\$100 millones. El programa muestra un bajo cumplimiento de las metas anuales respecto a la rehabilitación de rutas primarias, y casi nulo respecto a las secundarias y terciarias. Los componentes destinados a la rehabilitación de carreteras secundarias y terciarias se han reformulado continuamente para cubrir sobrecostos de los componentes en carreteras primarias, limitando los objetivos de la EBH de apoyar la infraestructura básica en beneficio de la producción agrícola. Adicionalmente se encuentran aprobadas e iniciando su ejecución dos nuevas operaciones⁷⁶.

Cuadro 8. Metas y resultados del programa HA-L1019, Rehabilitación de Infraestructura Vial para la Integración del Territorio.

Indicador	2010		2011		2012		Total 2010-2012	
	Meta	Logrado	Meta	Logrado	Meta	Logrado	Meta	Logrado
Rutas primarias rehabilitadas (km)	50	35	50	30	38	2	138	67
Rutas secundarias y terciarias rehabilitadas (km)	30	4	90	10	130	5	250	20
Puentes construidos (número)	4	2	6	2	8	2	20	6
Veredas urbanas mejoradas (km)	2	ND	2	ND	4	ND	8	ND

Fuente: PMR, septiembre 2012.

Asimismo, en el año 2010 el Banco aprobó una operación (HA-L1046) de financiamiento suplementario para dos programas aprobados con anterioridad (HA0075 y HA0087), ambos concluidos durante el año 2012, donde se consolida la tendencia de privilegiar la rehabilitación de vías primarias sobre las secundarias y terciarias. Ambos programas modificaron sustancialmente sus metas, disminuyendo los recursos destinados a la rehabilitación de las rutas secundarias y terciarias. El programa HA0075 tenía por objetivo mejorar de manera sostenible la infraestructura secundaria y rural del país, rehabilitando 200 km. de rutas secundarias y 300 km. de rutas terciarias, así como una parte de la ruta RN3 proveniente de un proyecto anterior. Por su parte, el programa HA0087 tenía por metas la rehabilitación de 170 km. de rutas primarias y 300 km. de rutas secundarias y terciarias. El financiamiento suplementario se aprobó para cubrir los sobrecostos surgidos por falta de estudios y por licitaciones que superaban las ofertas propuestas, lo que provocó también grandes retrasos a los programas, que se focalizó en la rehabilitación de las rutas primarias. Las condiciones de ejecución de estos proyectos se vieron fuertemente afectadas por las consecuencias de los huracanes que sufrió el país en 2006 y 2008, lo que obligó a reestructurar el programa y modificar los tramos de carretera a rehabilitar. Al final se lograron en su mayoría las metas reestructuradas del programa.

⁷⁶

HA-L1058 y HA-L1054.

Cuadro 9. Metas y resultados de los programas HA0075 y HA0087.

Programa	Indicador	Acumulado previo 2010		2010		2011		2012		Total 2010- 2012	
		Meta	Logro	Meta	Logro	Meta	Logro	Meta	Logro	Meta ⁷⁷	Logro
HA0075 (1997)	Direcciones departamentales del MTPTC reforzadas	3	0	3	4	4	0	-	-	9	4
	Consultores técnicos contratados para la UTE	-	-	1	7	1	0	-	-	2	7
	Contratos de mantenimiento	-	-	9	8	9	0	-	-	18	8
	Km. ruta primaria	-	-	30	51	31	17	-	-	68	68
	Km. ruta secundaria y terciaria	-	-	75	197	175	28	0	3	250	228
HA0087 (2005)	Km. ruta primaria	35	0	77	103	-	-	-	-	112	103
	Km. ruta secundaria y terciaria	14	0	14	22	-	-	-	-	28	22
	Aeropuerto rehabilitado	-	-	1	0	-	-	-	-	1	0
	Puerto rehabilitado	-	-	1	0	-	-	-	-	1	0
	Estudios de apoyo institucional y técnico	4	0	2	6	-	-	-	-	6	6

Fuente: PMR, septiembre 2012.

La velocidad de la rehabilitación se ha desacelerado debido a problemas tanto en el diseño de los programas como en la ejecución de los mismos, lo que ha provocado retrasos y disminución de las metas originalmente planteadas. En consecuencia, los desembolsos anuales para el sector carretero se han reducido de US\$70 millones en el 2010 a un estimado de US\$20 millones en 2012⁷⁸. Actualmente existen para el sector carretero fondos aprobados y sin desembolsar por un total de US\$160 millones.

El mantenimiento de las carreteras construidas y rehabilitadas continúa siendo uno de los retos más importantes que enfrenta el sector carretero en el país. El objetivo de aumentar la red vial nacional en buenas condiciones de mantenimiento no ha sido logrado, y la estrategia de

⁷⁷ Se indican las metas modificadas respecto a los km. de vías primarias, secundarias y terciarias a rehabilitar.

⁷⁸ Los principales retrasos en la construcción de las redes primarias están asociados a la carencia de diseños precisos de preinversión y a la falta de ejecución de las expropiaciones necesarias para continuar con las obras. La empresa constructora OAS, al no poder ejecutar el contrato previsto por estos problemas y otros asociados al vandalismo y la falta de seguridad, se ha retirado y actualmente mantiene conversaciones con el gobierno para resolver el contrato. Como consecuencia, los desembolsos asociados a la ejecución del programa de carreteras para el año 2012 serán menores de los previstos.

crear microempresas orientadas al mantenimiento de las carreteras no se ha consolidado. El Fondo de Rehabilitación de Carreteras (FER) no dispone de los fondos necesarios ni del personal suficiente para llevar a cabo las tareas de rehabilitación. El futuro establecimiento de una Dirección de Vialidad en el ministerio de Transporte evidencia sin embargo un mayor compromiso del gobierno para la mejora de la calidad del sector.

Sector Agricultura

La cartera de apoyo al sector agrícola presenta un nivel de desembolsos bajo y se mantienen los problemas en la ejecución de los programas. Con aprobaciones por más de US\$84 millones entre los años 2010-2012 y montos remanentes a enero de 2010 por US\$78,6 millones, los desembolsos durante el período 2010-2012 no superaron los US\$47,6 millones. Estos desembolsos provienen casi por completo de programas aprobados con anterioridad al T2010, y del programa PGB aprobado y desembolsado en 2012 por US\$15 millones. Los retrasos y problemas en la ejecución de los programas están asociados a la falta de capacidad de las unidades ejecutoras, tanto en la implementación como en la supervisión y monitoreo de las actividades, los sobrecostos y la dificultad de encontrar empresas consultoras interesadas en participar en los programas.

La complejidad de la mayoría de los programas, con múltiples actividades y diversas agencias ejecutoras de baja capacidad institucional involucradas, han limitado la consecución de objetivos y han provocado reformulaciones frecuentes de los programas. Las operaciones con más del 50% desembolsado presentan resultados limitados y puntuales que no contribuyen a la consecución de los objetivos de desarrollo del sector. Los resultados más destacables se relacionan con la rehabilitación de los sistemas secundarios de irrigación, así como con la mejora de la capacidad del canal de Artibonite, correspondientes al programa HA0016. Los programas HA-L1009 y HA-L1003 presentan retrasos importantes en la mayoría de sus actividades y no hay datos suficientes para la evaluación de su implementación. Algunas metas se han redefinido y varias actividades y componentes se han cancelado por falta de capacidad de la agencia ejecutora para implementarlos, o bien por sobrecostos⁷⁹. Asimismo, según los informes PMR (septiembre 2012), la lógica vertical de algunos programas, como en el caso del HA-L1003 o del HA0016, no es satisfactoria y no hay correlación entre la consecución de las actividades propuestas y las metas finales programadas. Finalmente, los indicadores para la evaluación de los objetivos estratégicos del BID en el sector no son adecuados y no hay evidencia suficiente para prever su consecución⁸⁰.

Una nueva estrategia de diálogo del BID con el gobierno abre oportunidades a la mejora en la ejecución de los programas y en la consecución de objetivos de desarrollo. En un contexto

⁷⁹ Es el caso, por ejemplo, del programa HA-L1003 con la cancelación del producto “Sistemas innovadores de acondicionamiento y comercialización en funcionamiento”, o de los componentes “Irrigación y drenaje de la ribera derecha del río Estère” y “Construcción del sistema terciario de irrigación y drenaje”, del programa HA0016.

⁸⁰ Los indicadores para el resultado previsto del programa “Reducción de pérdidas previstas por inundaciones y avalanchas de tierra” son insuficientes y se clasifican como indicadores de producto (estaciones de medición instaladas, comités de emergencia capacitados, árboles plantados). Es el mismo caso para el resultado previsto del programa “Aumento de ingresos de la agricultura en zonas previstas”, con indicadores asociados al número de animales vacunados o revacunados (sin especificar), canales secundarios construidos o acceso de agricultores a mejores servicios agrícolas (piloto con sólo 2.000 agricultores).

de falta de apropiación de los programas en el sector agrícola por parte del gobierno y de falta de capacidad institucional para la ejecución de la cartera, el BID se ha planteado una estrategia desde varios focos. Tras un trabajo de cancelaciones y finalización de los programas más antiguos de la cartera durante 2012 y 2013⁸¹, se aprobó un PBG de fortalecimiento institucional y reforma del sector agrícola (HA-L1074) por US\$15 millones con condicionalidades sencillas y de gestión básica del sector. Si bien el PBG lo ejecuta el ministerio de Economía y Finanzas y podría limitar los incentivos para el cumplimiento de las condicionalidades, los nuevos proyectos a aprobar incluirán parte de estas condicionalidades como condiciones para su aprobación, así como otras basadas en el contexto institucional y en las capacidades de las unidades ejecutoras. Finalmente, la cuantía de los montos aprobados en futuras operaciones dependerá de la capacidad de desembolso de la unidad ejecutora en años anteriores, con el fin de incentivar el aumento de desembolsos y la calidad en la implementación de las actividades.

Sector Energía

Los desembolsos en el sector energético están asociados principalmente a programas PGB⁸², si bien los objetivos de desarrollo previstos no son verificables. El reporte de monitoreo al gobierno (agosto 2012) detecta la falta de capacidad operacional para controlar el desempeño de este tipo de programas, dada las limitaciones de EDH en la gestión de los programas, así como la falta de apropiación de los programas del Banco. Por otro lado, también se indica la dificultad de asociar los montos de los PBG, dirigidos al ministerio de Economía y Finanzas, con las mejoras en EDH y los bajos incentivos y falta de planificación de la Empresa de Electricidad para que estos proyectos programáticos tengan un impacto real en el sector, más allá del apoyo presupuestario.

Los objetivos de ampliación de la cobertura de servicios eléctricos y energía en zonas urbanas y rurales no han sido alcanzados. El informe trimestral sobre Haití (GN-2610-5) presentado en agosto de 2012 no presenta avances en la rehabilitación de circuitos de voltaje mediano y bajo ni en la instalación de líneas de servicio y medidores, destacando problemas en el acceso a los terrenos destinados para la construcción de una subestación (el componente más importante del proyecto).

El programa HA-L1014 presenta reformulación de metas para varios de sus indicadores por sobrecostos en ejecución de las obras y falta de capacidad institucional de EDH. Las subestaciones a ser rehabilitadas disminuyeron de 6 a 3, de las cuales sólo se han alcanzado a rehabilitar 2. Por otro lado, el número de líneas a rehabilitar también disminuyó de 15 a 7, con la consecución de 5 hasta la fecha, y el número de medidores por habilitar disminuyó de 55.000 a 35.000, los que todavía no han sido instalados.

⁸¹ La cartera agrícola está en proceso de cancelación y clausura de algunos programas aprobados con anterioridad al T2010 y que han estado estancados en la ejecución de sus actividades. Para el 2012 se espera la finalización de los programas HA-L1005 y HA0016, y en 2013 se cerrarán los programas HA-L1021, HA-L1003 y HA-L1009.

⁸² Programas PBG HA-L1065 (US\$35 millones) y HA-L1073 (US\$12 millones).

Cuadro 10. Principales metas y resultados del programa HA-L1014.

Indicadores destacados	Acumulado previo 2010		2010		2011		2012		Total 2010-2012	
	Meta	Logro	Meta	Logro	Meta	Logro	Meta	Logro	Meta	Logro
Subestaciones rehabilitadas	2	0	2	0	2	1	1	1	7	2
Circuitos de media y baja tensión rehabilitados	3	0	7	0	5	0	1	0	16	0
Postes eléctricos entregados	-	-	-	-	1.432	1.432	-	-	1.432	1.432
Conductores entregados (km)	-	-	-	-	200	200	645	0	845	200
Medidores entregados	-	-	-	-	35.000	0	-	-	35.000	0
Personal de EDH capacitado	5	0	10	4	0	10	15	0	30	14

Fuente: PMR, septiembre 2012.

Han existido problemas con salvaguardas ambientales que han retrasado la ejecución de la rehabilitación de la central Péligre y han aumentado los costos. La incompatibilidad del vaciado de la presa con los programas de agricultura del Banco en Artibonite hicieron modificar las condiciones de ejecución de las obras, lo que ha retrasado el componente y ha aumentado los costos de ejecución. Asimismo, el Parlamento haitiano frenó la aprobación del financiamiento de OFID hasta junio de 2012, por lo que no existían fondos suficientes para la rehabilitación de la central.

El compromiso recientemente adquirido por la nueva dirección de EDH abre una oportunidad para una mayor apropiación de los programas del Banco y el avance en la consecución de resultados. En agosto de 2012 se reorganizó EDH y se nombró una nueva dirección, que ha adquirido el compromiso de avanzar en el programa energético del país junto con el Banco y mejorar los niveles de ejecución y desembolso de la cartera. El Banco está apoyando los trabajos de consultoría internacional para el fortalecimiento institucional de EDH, que hasta la fecha no los ha integrado en su gestión por no aceptar la presencia de especialistas internacionales en el funcionamiento de la empresa.

Sector Agua Potable y Saneamiento

Los desembolsos asociados a la cartera de agua potable y saneamiento han sido limitados y corroboran los problemas de ejecución de los programas, principalmente asociados a la falta de apropiación de los programas por parte de DINEPA y su baja capacidad institucional. Con una cartera por desembolsar a diciembre de 2012 de más de US\$102 millones, los programas de APS han sufrido retrasos y limitaciones por la escasa capacidad de DINEPA para llevar a cabo la gestión de proyectos (GN-2610-5). Asimismo, los montos de facturación son muy bajos y los contratos de gestión poco atractivos para el sector privado⁸³.

⁸³

HA-L1007. Presentación de resultados al gobierno Haitiano. Agosto 2012.

Finalmente, los usuarios del sistema no se apropian de las nuevas instalaciones y se han dado casos de vandalismo que limitan la consecución de los objetivos de los programas⁸⁴.

El programa de ciudades intermedias (HA0014, HA-L1039 y HA-X1013) ha tenido problemas en su implementación, con resultados mixtos en las diferentes ciudades tratadas. Las ciudades de Saint Marc y Port de Paix han avanzado en la contratación de la gestión de sus sistemas de APS, mientras que Ouanaminthe, Jacmel y Les Cayes están con retrasos. La progresión del servicio en todas las ciudades tratadas, en términos de número de abonados, avanza con más lentitud de lo previsto, y se espera conseguir los primeros resultados en 2013⁸⁵. Tampoco se ha conseguido extender la red tal y como estaba previsto (15 km. programados). El componente de saneamiento no ha conseguido hasta la fecha ningún resultado previsto (PMR HA-L1039, septiembre 2012).

Cuadro 11. Principales metas y resultados del programa de ciudades intermedias.

Indicadores destacados	2010		2011		2012		Total 2010-2012	
	Meta	Logro	Meta	Logro	Meta	Logro	Meta	Logro
Plan director de saneamiento para 5 ciudades	-	-	2	0	-	-	2	0
Servicios de propiedad urbana establecidos	-	-	-	-	2	0	2	0
Red piloto de saneamiento construida en Saint Marc y Jacmel	-	-	1	0	-	-	1	0
Sanitarios públicos construidos en 6 ciudades	-	-	0	1	20	0	20	1
Campañas de promoción en 6 ciudades	-	-	2	0	2	1	4	1
UTE en funcionamiento en Ouanaminthe, Port-de-Paix y Les Cayes	-	-	1	2	2	0	3	2
Estudios de saneamiento realizados	-	-	1	0	-	-	1	0
Km. de red realizados en zonas periféricas	-	-	15	0	20	0	35	0
Campañas de sensibilización sobre enfermedades hídricas	-	-	6	6	12	6	18	12
Personas en DINEPA con contrato y plan de trabajo	35	35	35	65	35	0	105	100

Fuente: PMR, septiembre 2012.

El programa rural avanza con buenos resultados y el objetivo estratégico de mejorar la cobertura de APS fue alcanzado tanto en 2011 como en 2012. Durante 2012 se logrará el objetivo de hogares rurales con abastecimiento nuevo o mejorado de agua (14.000), letrinas comunales construidas (30) y operadores profesionales de gestión en funcionamiento y coordinación con las CAEPAS (20). Existen dificultades para implementar el componente de

⁸⁴ HA-L1039, HA-L1007. Presentación de resultados al Gobierno Haitiano. Agosto 2012.

⁸⁵ Actualmente el programa ha desembolsado un 23% de los montos aprobados

fortalecimiento institucional (producción de estados financieros auditados, personal capacitado), si bien se ha mejorado en ciertos indicadores de gestión.

Cuadro 12. Principales metas y resultados del programa rural de APS (HA-L1007).

Indicadores destacados	2010		2011		2012		Total 2010-2012	
	Meta	Logro	Meta	Logro	Meta	Logro	Meta	Logro
Unidades Rurales Departamentales (URD) en funcionamiento	10	10	10	1	11	0	51	11
Familias con acceso sostenible a agua potable	5.000	4.500	4.500	4.000	4.500	4.700	14.000	13.200
Letrinas colectivas construidas o rehabilitadas	-	-	20	29	10	2	30	31
Operadores profesionales de gestión en funcionamiento	6	11	6	3	8	5	20	19

Fuente: PMR, septiembre 2012.

El objetivo estratégico de mejorar las prácticas de gestión de residuos sólidos no se ha desarrollado, a la espera de estudios de preinversión que ayuden a definir metas. Existen dificultades asociadas a la localización del futuro nuevo vertedero de Truitier, así como con las propuestas de las empresas privadas presentadas en las licitaciones. No existe experiencia en el país ni capacidad técnica en DINEPA para la gestión de desechos sólidos, y se necesita un refuerzo institucional en este sentido. El programa queda congelado hasta 2013, a la espera de estos estudios.

Los resultados de los programas de agua potable y saneamiento en Puerto Príncipe avanzan lentamente, especialmente en el área de saneamiento donde no se han logrado resultados. Se han logrado los objetivos propuestos para 2012 respecto a las reparaciones de pérdidas del sistema de distribución de agua (150), los hogares en Puerto Príncipe con nuevas conexiones individuales instaladas (2.081) y el número de kioscos de agua en funcionamiento (60). No hay resultados satisfactorios respecto a la capacitación del personal de DINEPA⁸⁶ o la rehabilitación de fuentes de agua y pozos, ni datos disponibles sobre medidores instalados o instalación de soluciones de saneamiento. Asimismo, los problemas para sacar los materiales de la aduana está retrasando la mejora de la infraestructura de provisión del servicio.

⁸⁶

Se han modificado las metas ante la dificultad para medir las horas informales de capacitación en esta actividad (PMR, septiembre 2012).

Cuadro 13. Principales metas y resultados del programa APS en Puerto Príncipe (HA-L1044).

Indicadores destacados	2011		2012	
	Meta	Logro	Meta	Logro
Horas de capacitación formal de personal	120.000	1.177	120.000	5.624
Sistemas de contabilidad en operación según estándares	1	0	-	-
Rehabilitación de pozos y fuentes de agua	4	2	11	0
Quioscos de agua operando	200	200	50	60
Hogares con conexiones de agua nuevas instaladas en Puerto Príncipe	700	1.200	2.000	2.081
Hogares con soluciones de saneamiento instaladas	6	0	6	0
Medidores macro instalados	16	0	78	0
Fugas de agua reparadas	50	1.285	100	150
Hogares con soluciones de saneamiento instaladas en Ouanaminthe	-	-	4.600	202

Fuente: PMR, septiembre 2012.

Con el objetivo de mejorar la gestión de DINEPA, agilizar las obras y fortalecer la institución, se aprobó una consultoría con una operadora de reconocido prestigio internacional para acompañar a DINEPA en su proceso de mejora, si bien los resultados son hasta ahora limitados. Asociado al programa de APS para Puerto Príncipe (HA-L1044), se aprobó el componente de fortalecimiento institucional por US\$17 millones para la contratación de una consultoría internacional que acompañara a DINEPA durante tres años para la gestión de la red de agua potable en la región metropolitana de Port-au-Prince. La empresa ha elaborado los informes de seguimiento y estudios asociados al contrato firmado con DINEPA y el BID, pero la dirección de DINEPA no se ha apropiado de los resultados y no está colaborando en la mejora de sus procesos de gestión, por lo que el impacto hasta la fecha de la consultoría es bajo.

Sector Privado

La estrategia de apoyo al sector privado incluye el desarrollo del Parque Industrial Caracol (PIC) y el apoyo a las PyMEs. El programa del PIC es el que avanza con mayor celeridad. Por su parte, las operaciones de apoyo a las PyMEs mediante una línea de garantías (HA-L1078) y el desarrollo singularizado de planes de negocios (HA-L1068), enfrentan limitaciones y bajos desembolsos asociados a la escasa demanda de las microfinancieras. Asimismo, el Banco ha aprobado y ejecutado un conjunto de cooperaciones técnicas con el fin de mejorar el clima de negocios en el país y promover las inversiones del sector privado.

El PIC y sus actividades conexas es la propuesta más novedosa y audaz que adelanta el Banco, en conjunto con el GoH y otros agentes de la CI. El Banco, en conjunto con otros agentes de la cooperación al desarrollo, atendiendo al propósito de desconcentración del GoH, identificó el desarrollo de la región norte del país como un área de acción prioritaria. En total, la inversión comprometida se eleva hasta ahora a US\$300 millones, los cuales están siendo financiados en un 40% por la USAID⁸⁷ y en un 60% por el BID. El elemento central de dicha

⁸⁷

Según el diseño del programa HA-L1076, USAID ofrecerá financiamiento no rembolsable por un valor de más de US\$120 millones para la generación de energía, viviendas en las comunidades aledañas al PIC, mejoras portuarias y otras infraestructuras.

estrategia es la construcción del PIC para atraer firmas internacionales, con el fin de aprovechar las ventajas derivadas del acuerdo HOPE-II con Estados Unidos. El parque se orienta a la atracción de empresas privadas que, ancladas sobre las facilidades del HOPE-II, permitan generar empleos, principalmente en el sector del ensamblaje textil. El programa será complementado con inversiones en turismo, agricultura, transporte y otros sectores, tanto a través de programas del Banco como con otras fuentes de financiamiento aún por confirmar⁸⁸. La meta prevista, de acuerdo a la estrategia, es la de generar 50.000 nuevos empleos para el año 2015.

Los avances en el programa han sido notorios respecto a la construcción de infraestructura. Hasta ahora el Banco ha aprobado dos operaciones específicas para el desarrollo del Polo Norte. La primera (HA-L1055), por US\$55 millones desembolsados en un 58%, y la segunda (HA-L1076), por US\$50 millones y pendiente de iniciar los desembolsos. Para fines de 2012 había concluido la construcción de 11 naves industriales para la operación de las empresas a instalarse en el PIC, y se había completado el programa de compensación para las 600 personas desplazadas por la construcción del parque. Actualmente sólo una empresa internacional (Sae-A) y una empresa nacional de pinturas (Peintures Caraïbes) han iniciado operaciones en el PIC, dando empleo a unas 1.500 personas. El Banco, en conjunto con USAID y el GoH, mantiene un programa activo para lograr captar nuevas inversiones que permitan poblar el PIC y están en contacto con varias empresas que han manifestado su interés por localizarse en la zona.

La urgencia con la cual se abordó el diseño y ejecución de las obras ha dejado poco espacio para responder a los problemas asociados al impacto ambiental, social, económico e institucional del PIC, e incluso para atender las observaciones que desde el mismo Banco le han sido formuladas. La ejecución de las obras se realizó en un tiempo récord de diez meses. Sin embargo, ésta presentó un aumento del costo de 40% debido a fallas en el diseño y la debilidad de estudios de ingeniería⁸⁹. La operación ha estado sujeta a fuertes críticas derivadas de la falta de estudios ambientales y de las medidas de mitigación que de ellos se derivarían, las cuales fueron incluidas en la segunda operación. De manera similar, los riesgos institucionales no fueron evaluados ni atendidos desde el inicio, y es solamente en la segunda operación cuando se incluye un componente de fortalecimiento institucional y apoyo al SONAPI para la gestión del PIC por parte de las autoridades haitianas. Frente a tales debilidades en el diseño, la puntuación que han registrado las operaciones en el DEM respecto a la lógica del programa (“Evaluación basada en pruebas y solución”) se ha mantenido en valores ligeramente superiores a 5 puntos (5.2 y 5.4, respectivamente). Las observaciones señaladas al respecto son reveladoras de las tensiones existentes alrededor del programa (Ver Recuadro 3).

⁸⁸ El último PMR del proyecto HA-H1055 (septiembre 2012) señala la falta de cofinanciamiento hasta la fecha para la inversión directa en el PIC.

⁸⁹ HA-L1076, párrafo 1.16.

Recuadro 3. Observaciones incluidas en el DEM de la operación HA-L1076.

“Este proyecto involucra la expansión de un parque industrial ubicado en el norte de Haití. La primera operación que financió la creación del parque se aprobó en 2011. Al igual que dicha operación el objetivo de este proyecto es facilitar el establecimiento de firmas manufactureras privadas para que estas creen empleo y aumenten la actividad económica en el norte de país. Esto se llevará a cabo proveyendo infraestructura básica, estructuras industriales, apoyo gerencial e inversiones requeridas para complementar la expansión y operación del Parque Industrial Caracol. El POD presenta los problemas a ser atacados por el proyecto al igual que los factores que generan dichos problemas. Adicionalmente los beneficiarios han sido identificados. **El POD no incluye referencias a estudios que provean evidencia empírica respecto a las causas principales de los problemas a los cuales se dirigirá el proyecto.** La única referencia que se provee es un estudio que fue encomendado por la USAID y el Banco Mundial sobre la situación de los servicios sociales, infraestructura y gobernanza de la región del norte, sin embargo dicho estudio no se completará hasta julio de 2012. **El POD no incluye referencias a estudios que demuestren la efectividad de este tipo de intervención en Haití.** Se mencionan los dos parques industriales (Parque CODEVI y el Parque Industrial Metropolitano de Port-au-Prince) que existen en el país. Sin embargo, no se indica cual ha sido el desempeño de dichos parques, ni tampoco se presenta información que sustente el argumento de que “la demanda para espacios industriales en Haití es robusta.” Sería útil que se presente información sobre la capacidad, la utilización y demanda de los parques existentes, ya que esto sería un buen indicador con respecto a la efectividad de este tipo de parques en Haití. **La evidencia empírica con respecto a la efectividad de parques industriales en obtener beneficios de empleo y productividad es mixta.** Numerosos estudios tales como “Políticas Activas para atraer inversión extranjera en América Latina”, publicado por la CEPAL, presentan tal evidencia. Por tanto, este tipo de operaciones tienen riesgos significativos con respecto a la obtención de sus objetivos.

El POD indica que el proyecto se dimensionó con base en un “estudio de demanda.” **Sin embargo la documentación sólo incluye una lista de firmas que estarían interesadas en participar en el parque. Esto no constituye una demanda.** De las diez firmas listadas ninguna ha decidido participar, y para seis de ellas el plazo para tomar una decisión es indefinido. Esta también fue una preocupación importante en la operación anterior. De acuerdo a la matriz de resultados de HA-L1055, el parque se dimensionó para emplear 20,000 trabajadores en 2014. Se estima que en 2012 la empresa Coreana SAE-A Trading Co. LTD (la única empresa que está operando en el parque) empleará 1.500 de los 20.000 empleos. HA-L1076 aumentará la capacidad del parque. **Para justificar la expansión del parque el POD debería indicar qué porcentaje del parque, a ser construido por el proyecto HA-L1055, será ocupado por SAE-A y demostrar que existirá demanda suficiente para utilizar la capacidad sobrante del parque construido por HA-L1055 y la expansión que financiará HA-L1076. (...)**

El proyecto se analizó utilizando un análisis costo-beneficio. Los costos económicos reflejan el costo de los recursos utilizados. Se han identificado adecuadamente y cuantificado los beneficios. **Los supuestos utilizados se especifican pero no todos son realistas.** El supuesto de empleo anual parece ser sobre optimista dada la actual demanda de empresas por el parque. Adicionalmente, el análisis asume que el salario mínimo que se le pagará a los empleados del PIC será de US\$ 5 al día, cuando actualmente es US\$ 3,75 para trabajadores empleados en la industria textil (la industria que empleará la mayor cantidad de empleados en el PIC). Al usar un salario mínimo más bajo y un crecimiento anual en el empleo más moderado, se reduciría la tasa económica de retorno para Haití. El proyecto tiene un plan de evaluación y monitoreo. (...) La operación se evaluará utilizando una metodología de tipo reflexiva y un análisis de costo-beneficio ex post. (...) El riesgo total de esta operación está clasificada de media-alta.”

Nota: Énfasis añadido por OVE, 2012.

D. Ejecución de la cartera

Las dificultades en la ejecución de la cartera, detectadas con anterioridad al terremoto, se vieron intensificadas tras el desastre y han limitado la efectividad de la acción del Banco en el país. De acuerdo a la revisión de cartera realizada por el BID en julio de 2012⁹⁰, existen limitaciones en la ejecución de la cartera asociadas a la debilidad de las unidades ejecutoras, al diseño de las operaciones, a las limitaciones del mercado y a la falta de apropiación en algunos de los programas por parte del gobierno y de la población beneficiaria, limitaciones que ya se habían detectado en el período anterior al terremoto⁹¹.

Las unidades ejecutoras continúan, tras el terremoto, con limitaciones en su capacidad técnica para ejecutar los programas del BID, confrontando la presión de gestionar más proyectos y desembolsar más montos pero sin suficiente fortalecimiento institucional. Las unidades de ejecución de algunos de los programas presentaban, antes del terremoto, problemas en la gestión de los programas y en la capacidad para ejecutar desembolsos, los cuales se vieron reforzados tras la catástrofe. Algunas unidades ejecutoras, como FAES, pasaron de gestionar una cartera de US\$63 millones en 2009 a otra de más de US\$100 millones, sin un refuerzo de personal acorde a este aumento y bajo un contexto de inestabilidad originado por numerosos cambios en la dirección de la institución durante los años 2011 y 2012. Asimismo, el análisis de la cartera destaca la falta de capacidad técnica de las unidades de ejecución de los programas agrícolas inscritos dentro del ministerio de Agricultura, Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como en otras instituciones públicas⁹². Estas limitaciones técnicas, junto con los altos costes de contratación de especialistas tanto nacionales como internacionales, condicionan el éxito de las operaciones.

Si bien el Banco ha destinado esfuerzos al fortalecimiento institucional como parte de sus operaciones, las actividades asociadas a este componente no han sido suficientes para superar las limitaciones detectadas. Aproximadamente un 10% del monto aprobado durante el período 2010-2012, excluyendo los PBG, fue destinado a actividades de fortalecimiento institucional. Estas actividades corresponden principalmente a la contratación de especialistas (pago de salarios) para la elaboración de estudios o planes, compra de equipo y talleres de capacitación⁹³. El diseño de estos componentes de capacitación responde generalmente a necesidades puntuales de ejecución de los proyectos, pero sin una visión integral de fortalecimiento de la institucionalidad haitiana. Asimismo, el desempeño de tales componentes ha sido lento y responde a la compleja dinámica que acompaña los cambios y construcción de nuevas instituciones que aseguren de manera sostenida los procesos de desarrollo. Se destacan 20 operaciones (9 de inversión, 10 de cofinanciamiento) por un valor de US\$224,9 millones y sin un monto específico destinado al fortalecimiento o capacitación institucional.

⁹⁰ BID, 2012. *Révision du Portefeuille de Projets Financés par la Banque Interaméricaine de Développement*. Juillet 2012. Presentado al Gobierno en la reunión de revisión de cartera en Julio de 2012.

⁹¹ Capítulo III, CPE Haití 2005-2011 (RE-394).

⁹² Otros programas que destacan limitaciones en la implementación por falta de capacidad técnica de las unidades ejecutoras son el programa energético HA-L1014, el programa de infraestructura HA-L1055, los programas de APS HA0014 y HA-L1007, el programa de vivienda HA-L1048, entre otros.

⁹³ El programa HA-L1049 de “Apoyo a la Reconfiguración del Sector Educativo en Haití”, destina el 100% del monto de fortalecimiento (US\$5 millones, componente III) a la contratación de consultores para la creación de una oficina especial en el ministerio y equipo logístico. Es el mismo caso para el programa HA-L1058 de “Apoyo al Sector Transporte II”, con US\$4,45 millones destinados a la contratación de especialistas.

Queda sin resolver la necesidad de disponer de más profesionales especializados en la gestión de programas, especialmente en temas de adquisiciones y seguimiento. Los programas de educación (HA-L1019), energía (HA-L1032), agua (HA0014), transporte (comentario general de la cartera sectorial), agricultura (HA-L1003, HA-L1009) han destacado entre sus problemas de ejecución las limitaciones en el seguimiento de las actividades⁹⁴.

La oferta de empresas nacionales para la ejecución de obras y seguimiento de operaciones es limitada, y la oferta internacional tiene generalmente costes asociados mucho más altos que no aseguran resultados de calidad. Existe un compromiso entre la eficiencia en la ejecución de las obras y el desarrollo y apoyo de un mercado nacional limitado, con escasas empresas y capacidad técnica no siempre acorde a los requisitos de las contrataciones. Este ha sido el caso en los programas de educación (HA-L1049), infraestructura (HA-L1055), rehabilitación urbana (HA-L1002), agua (HA0014, HA-L1007) y agricultura (HA-L1003, HA-L1041, HA-L1059). La tendencia inicial de contratar a firmas locales para la ejecución de pequeños proyectos ha evolucionado a la contratación de firmas más grandes, principalmente internacionales, para ejecutar contratos de mayores proporciones, como fue el caso de la construcción de escuelas en el proyecto de educación (HA-L1049)⁹⁵.

Respecto al diseño de las operaciones, la falta de estudios de pre-inversión de calidad, de información adecuada y la limitación en la identificación de riesgos acorde al contexto de fragilidad y fragmentación del país, ha causado sobrecostos y retrasos en la ejecución de los programas. La endémica limitación en la oferta de empresas nacionales e internacionales para la contratación de obras y supervisión, la falta de información de líneas de base, así como las limitaciones en la capacidad de las unidades ejecutoras para sobrellevar la cantidad de contratos a ejecutar tras el aumento de sus carteras, se refuerzan con la falta de estudios de pre-inversión de calidad y cálculos reales de costes asociados al contexto haitiano (mayores costes de transacción, de materiales, inestabilidad del mercado, costos de expropiación, etc.). Como consecuencia, en algunos casos, como el programa HA0093 o HA-L1019 en el sector carretero, el programa HA-L1002 de rehabilitación urbana, los programas HA-L1014 y HA-L1032 en electricidad, el programa HA-L1014 en APS o los programas HA-L1009, HA-L1041 y HA-L1059 en agricultura, la calidad de las licitaciones ha resultado limitada y los costos de las ofertas recibidas han sido muy superiores a los previstos. Esta situación ha supuesto en algunas ocasiones la necesidad de reducir las metas de los programas (HA-L1019, HA-L1002) o conseguir recursos adicionales para mantener los parámetros iniciales del diseño (HA-L1032, HA-L1041).

La baja apropiación de algunos programas por parte de los ministerios de línea, así como por parte de los potenciales beneficiarios, limitan la efectividad de las acciones, así como su sostenibilidad a medio y largo plazo. La coordinación entre las unidades ejecutoras de algunos proyectos y sus contrapartes en los ministerios de línea ha sido relegada a reuniones esporádicas sin un compromiso sólido de apropiación de los programas, poniendo en riesgo la sostenibilidad

⁹⁴ Estas limitaciones por parte de FAES, en el caso del programa de educación HA-L1019, condujeron a la deconstrucción de escuelas que ya estaban siendo edificadas, debido a fallas estructurales asociadas a las condiciones de anti-sismicidad.

⁹⁵ En este caso, la contratación de empresas para la construcción de escuelas (una escuela por contrato) dio resultados negativos en cuanto a la calidad de las obras y altos costos de seguimiento; para los próximos contratos se propone la contratación de una empresa internacional para que construya paquetes de escuelas (20 escuelas) con las mismas características, lo que podría abaratar los costos de seguimiento y revisión de obras.

a medio y largo plazo. Éste ha sido el caso de los programas de educación, vivienda y agricultura, entre otros. Los programas que implican la coordinación interministerial, como es el caso del programa de infraestructura HA-L1055 o el de agricultura HA-L1005, también han acusado las dificultades de sentar en la misma mesa a diferentes ministerios, unidades ejecutoras y beneficiarios. En el caso del ministerio de agricultura, la revisión de portafolio acusa la falta de planificación para la movilización y priorización de recursos, lo que desemboca en significativos problemas de ejecución y desembolso (programas HA-L1003 y HA-L1005). Esta falta de apropiación también ha sido detectada a nivel de los beneficiarios o potenciales beneficiarios de los programas, que se han manifestado en contra de los mismos (como en el programa de transporte HA-L1019), han limitado su participación en las actividades consideradas (como en el caso de los programas agrícolas HA-L1009 y HA-L1059, o en el programa HA-L1050 con el sector privado), e incluso han provocado acciones de vandalismo (como en el caso de los programas de agua HA-L1007 y HA-L1044).

Comentarios de la Administración del BID

• • • • •

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**Evaluación de Medio Término de los Compromisos del BID-9
Documento de Referencia: Haití
Respuesta de la Administración**

Evaluación de Medio Término de los Compromisos del BID-9
Documento de Referencia: Haití
Respuesta de la Administración

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La Administración agradece el informe “Evaluación de los compromisos del IDB-9 para Haití” y el diálogo constructivo con la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) sobre sus conclusiones y sugerencias. También se complace en ver que algunos de los comentarios otorgados al primer borrador del informe fueron tomados en cuenta en la versión final.
- 1.2 La Administración aprecia el reconocimiento de OVE sobre los “enormes desafíos” de trabajar en Haití y los importantes esfuerzos que el Banco ha hecho para construir un programa de desarrollo estratégico, especialmente a raíz del terremoto de 2010. De hecho, desde el terremoto, organismos bilaterales y multilaterales que apoyan Haití han enfrentado retos considerables para operar en un país que perdió en un solo evento catastrófico, gran parte de su ya sobrecargada capacidad de gobernanza. Mientras se ayuda a satisfacer las necesidades inmediatas de la reconstrucción, los esfuerzos del Banco posteriores a la emergencia también están dirigidos a cumplir con su compromiso de largo plazo con Haití y su gente hacia un desarrollo sostenible. Este compromiso se refleja en la estrategia de país actual de Haití para el período 2011-2015, así como en los ejercicios de programación anuales, acordados con el Gobierno de Haití (GoH).

II. HALLAZGOS Y SUGERENCIAS

- 2.1 La Administración recibe con satisfacción la observación de OVE de que el Banco ha cumplido el mandato del BID-9 en la condonación de la deuda, la entrega de recursos concesionales y la expansión del fondo de donaciones que el Banco proporciona anualmente a Haití por US\$200 millones de Capital Ordinario. La Administración también aprecia el reconocimiento de OVE por los esfuerzos "intensos" del Banco para apalancar los recursos otorgados por la comunidad internacional. La Administración considera que el análisis de OVE es amplio y profundo, pero cree que algunas de las conclusiones del documento pueden ser prematuras debido a que están fuertemente basadas en una estrategia que fue recientemente aprobada. Por lo mismo, a la Administración le gustaría aclarar algunas cuestiones planteadas en el informe y compartir su opinión sobre algunas conclusiones y sugerencias.
- 2.2 **Fortalecimiento Institucional y Gobernanza.** La Administración considera que la evaluación no contempla adecuadamente el nivel de apoyo del Banco a las reformas del sector – sin precedentes en comparación con las estrategias del Banco del pasado. La afirmación de OVE que "los esfuerzos son insuficientes" no parece justificarse plenamente. Por ejemplo, todas las operaciones en los sectores prioritarios incluyen componentes y recursos para reformas y apoyo institucional. A la fecha, el monto aprobado por el Banco para los componentes de fortalecimiento institucional de las operaciones existentes en el sector es de US\$126,4 millones, que asciende a US\$ 188,4 millones o el 15% del total de aprobaciones desde 2010 si se incluyen también los Recursos No Reembolsables Basados en Política (PBG), que apoyan las reformas del sector. Cabe destacar las intervenciones intersectoriales para apoyar el

fortalecimiento de capacidad institucional en el sector público (por ejemplo, la plataforma de gobierno electrónico y la inversión pública para el sistema de control y seguimiento presupuestal) y el menos visible esfuerzo que se lleva a cabo como parte de los intercambios cotidianos entre los equipos técnicos del Banco y las autoridades de Haití.

2.3 Dentro del pilar estratégico de desarrollo del Sector Privado, el Banco también apoya una serie de actividades encaminadas a mejorar el marco institucional para la inversión local y extranjera que parece no haberse tomado en cuenta en la evaluación. La evaluación tampoco menciona los proyectos de modernización del estado promovidos por otras agencias¹ y el apoyo complementario del Banco en esas iniciativas. De esta manera, la Administración evita la duplicación de esfuerzos a la vez que fomenta mayor cooperación entre Donantes, como la propia OVE recomienda.

2.4 ***Parque Industrial Caracol (PIC)***. La Administración considera que algunas de las siguientes conclusiones sobre el Parque Industrial de Caracol (PIC) merecen una aclaración adicional:

- i. Construido en tiempo récord, el PIC fue diseñado para atraer la inversión extranjera que necesita Haití y proporcionar oportunidades de empleo. El incremento de costo en la primera fase de ejecución del PIC fue debido a varias razones, incluyendo la respuesta a la demanda de los inquilinos (para los cuales se supone que parte de los costos será recuperada). Dado el enfoque modular que se adoptó para el diseño del PIC, el Banco espera que estos aumentos no representen riesgos mayores a al logro de los objetivos generales de desarrollo del programa;
- ii. OVE se refiere a la "lentitud en atraer a las empresas a instalarse en el PIC". De hecho, la demanda de espacios ha avanzado más rápido de lo esperado, superando la capacidad de construcción de edificios. Los depósitos y fábricas construidos con los recursos del Banco han sido ocupados por las empresas inmediatamente al terminar la construcción. Actualmente, hay tres contratos firmados y ocho aplicaciones de arrendamiento bajo estudio
- iii. Las condiciones de trabajo y remuneraciones pagadas en el PIC cumplen con las leyes haitianas. Cabe señalar que el salario mínimo en el sector ha seguido aumentando y que aquellos contratados para trabajar en el PIC fueron, en su mayoría, previamente desempleados. Las condiciones de trabajo en el parque son monitoreadas para garantizar el cumplimiento de tres tipos de medidas de control: (a) los estándares haitianos que comprenden las normas internacionales; (b) las normas de los Estados Unidos y los controles impuestos por la legislación del Programa de Levantamiento Económico de Haití (*Haiti Economic Lift Program -HELP*), que son aún más estrictos y (c) los estándares de muchas de las empresas individuales que demandan productos hechos en el PIC, que son aún más rigurosos en muchos casos; y

¹ Por ejemplo, en la reciente revisión del Artículo IV del FMI, el GoH acordó un programa de reformas macroeconómicas y estructurales que incluye: (i) incrementar los ingresos públicos, fortaleciendo la administración de impuestos y aduanas; (ii) mejorar el manejo financiero y gobernanza económica; (iii) fortalecer la capacidad institucional para mayor eficiencia de la inversión pública; y (iv) acelerar las reformas para mejorar el clima de negocios.

- iv. Un paquete completo de medidas de mitigación y gestión de riesgo se ha desarrollado para implementarse al largo de las cuatro operaciones que comprenda el programa PIC. Cabe destacar que el PIC no representa una inversión aislada, pero encaja adentro de una estrategia más comprensiva de desarrollo del Norte de Haití. La Administración cree que el éxito a largo plazo del PIC se basa en la implementación exitosa de salvaguardias ambientales y sociales a través de una colaboración activa entre el Banco, el GoH y los otros donantes quien están financiando proyectos de desarrollo en esta parte del país. Esta coordinación ya se está llevando a cabo: varios otros donantes están financiando proyectos específicos que complementan los componentes de sostenibilidad de los proyectos del Banco apoyando el PIC.

2.5 En relación con las **sugerencias** específicas presentadas por OVE en el estudio, la Administración considera oportuno compartir los siguientes comentarios:

- i. **Aprobaciones y Desembolsos.** En cuanto a la observación de OVE sobre la "necesidad urgente" para aprobar nuevas operaciones o desembolsar contra las ya existentes, la Administración quisiera aclarar cómo se llevan a cabo estos procesos. Las aprobaciones son una función de los parámetros definidos en la Estrategia de País, así como los procesos de programación anuales--acordados con las autoridades haitianas. Estos parámetros incluyen consideraciones como la efectividad en el desarrollo, la capacidad de ejecución y la complementariedad con otros socios para el desarrollo.

Los desembolsos, a su vez, son una función de la ejecución de los proyectos. Gracias a un mayor énfasis en los sectores prioritarios, los desembolsos anuales en esas áreas se han incrementado en más del doble desde el terremoto y los resultados esperados están empezando a materializarse. Este aumento en el financiamiento de sectores prioritarios, aunado a nuestro compromiso financiero de largo plazo, contribuye a mejorar la sostenibilidad de las intervenciones financiadas por el Banco, incluyendo aquellas que buscan construir capacidades en los sectores público y privado de Haití. Habiendo clarificado los procesos de aprobación y desembolso, la administración quisiera subrayar el importante rol que desempeña el Gobierno de Haití en determinar la mejor manera en la que el BID puede apoyar su plan de desarrollo. Pareciera que el estudio ha pasado por alto este aspecto clave.

- ii. **Capital de Conocimiento.** La Administración está de acuerdo con OVE en la importancia de mejorar el capital de conocimiento del Banco y continuará sus esfuerzos enfocados a mejorar el diseño y monitoreo de las operaciones financiadas por el Banco. La Administración agradece el reconocimiento de OVE al papel del Banco como "socio" y "asesor" permanente del gobierno sobre cuestiones técnicas sectoriales. También cabe señalar el liderazgo intelectual del Banco en Haití, la calidad de sus intervenciones, así como su contribución a los esfuerzos del país para mejorar la capacidad de ejecución, que han sido ampliamente reconocidos por la comunidad internacional.
- iii. **Dimensionamiento de la cartera.** La recomendación de OVE de "redimensionar la cartera del Banco a fin de ajustarla a las capacidades reales de ejecución" es consistente con el enfoque de la nueva Estrategia de País que busca enfocar los proyectos alrededor de seis sectores prioritarios. Desde el inicio del periodo actual, todas las operaciones aprobadas caen dentro de al menos una de estas áreas

prioritarias, ayudando así a concentrar el alcance de la cartera² del Banco. Para cada préstamo y operación de cooperación técnica financiados por el Banco se analizan los mecanismos de ejecución en la etapa de diseño del proyecto. Los nuevos proyectos de educación, energía, agua y saneamiento, y transporte, mantienen los objetivos de desarrollo establecidos en las operaciones anteriores en esos sectores y por lo tanto, aprovechan las experiencias previas de ejecución.

- iv. **Reforma del Estado y Gobernanza.** La Administración está de acuerdo con la sugerencia de OVE de reforzar la gobernanza económica y fortalecer las capacidades a nivel del estado. Como se explicó anteriormente, el Banco ya está apoyando los esfuerzos de reforma del GoH en los sectores priorizados en la actual Estrategia de País (2011-2015) y continuará promoviendo la coordinación y complementariedad con el trabajo de otros donantes en esas áreas para evitar la duplicación de esfuerzos. El Banco también se ha comprometido a continuar respondiendo a las solicitudes de las autoridades haitianas para apoyar la gobernanza y el fortalecimiento institucional; y
- v. **Coordinación de Donantes.** La Administración comparte la posición de OVE sobre la necesidad de intensificar los esfuerzos para mejorar la coordinación entre los donantes y fomentar que el GoH ejerza un liderazgo más efectivo en esta área. La Administración agradece el reconocimiento de OVE sobre la efectividad del Banco en la coordinación de sus operaciones con otros socios en el desarrollo así como su rol en ayudar a Haití a fortalecer sus propias instituciones para asumir un rol más proactivo en la coordinación de la ayuda.

III. MIRANDO HACIA ADELANTE

- 3.1 Como se indicó anteriormente, los retos de trabajar en Haití no pueden ser subestimados, particularmente los que se refieren a la construcción permanente de capacidad institucional y buena gobernanza. La Administración considera que las perspectivas y sugerencias que se ofrecen en este documento merecen una seria consideración en medida que el Banco se esfuerza por seguir mejorando su contribución a los objetivos de desarrollo de Haití. La Administración espera poder trabajar con la Junta de directores ejecutivos para garantizar que los mandatos del BID-9 sean efectivamente implementados y que todas las intervenciones apoyadas por el Banco en Haití estén logrando sus resultados previstos.
- 3.2 Las correcciones de hecho se han enviado directamente a OVE en un documento por separado.

² La cartera actual incluye operaciones aprobadas antes del período de la estrategia vigente. Cada una de estas operaciones es comprometida por un acuerdo o contrato legal y como tal, cualquier reformulación requeriría la aprobación del prestatario/beneficiario correspondiente.