



Evaluación de Programa País

Honduras 2015-2018

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

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

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

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



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2022**

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

RE-528-1
Septiembre 2022

Evaluación del Programa de País
Honduras
2015-2018

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Prefacio	vi
Reconocimientos	viii
Siglas y abreviaturas	viii
Resumen Ejecutivo	xii
Contexto del país y desafíos de desarrollo	01
A. Educación	03
B. Salud	04
C. Infraestructura	05
D. Instituciones y clima de negocios	06
La Estrategia y el Programa del Banco 2015-2018	10
A. La Estrategia de País con Honduras	11
B. El programa implementado 2015-2018	14
C. Ejecución de los préstamos	17
D. Rol y coordinación con otros cooperantes	19
Efectividad del Programa del Banco	22
A. Consolidación fiscal	23
B. Sostenibilidad y competitividad del sector energético	26
C. Vialidad para la integración regional	29
D. Inclusión social	31
E. Desarrollo sostenible del Distrito Central	36
F. Acceso a financiamiento	38
G. Otros sectores	39
H. Sostenibilidad	41
Conclusiones y recomendaciones	42

Anexos electrónicos

ANEXO I	Cuadros y gráficos adicionales.
ANEXO II	Nota sectorial: Energía.
ANEXO III	Nota sectorial: Transporte.
ANEXO IV	Nota sectorial: Social.
ANEXO V	Nota sectorial: Acceso a financiamiento.

Prefacio

Como parte de su plan anual de trabajo 2017-2018, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) preparó la Evaluación del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés) con Honduras para el periodo 2015-2018. Esta será la quinta evaluación independiente del programa de país del BID con Honduras realizada por OVE, y la primera en cubrir el trabajo del BID y BID Invest en el país. La presente evaluación cubre el programa del BID y BID Invest durante el periodo 2015-2018, el cual estuvo guiado por la Estrategia del Banco con el país 2015-2018 (GN-2796-1). Las anteriores evaluaciones de país cubrieron los periodos de 1990-2000 (RE-263), 2001-2006 (RE-328), 2007-2010 (RE-390) y 2011-2014 (RE-469).

De acuerdo con el protocolo para las Evaluaciones de Programa de País (RE-348-3), el CPE tiene como objetivo principal “proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de asistencia del Banco a un país”.

En este sentido, el presente CPE busca analizar, con una visión independiente, la relación del BID y BID Invest con el país y, en particular, la relevancia y efectividad del programa, incluyendo tanto los productos financieros como los no financieros ofrecidos por el BID y BID Invest durante el período bajo análisis. Se espera que esta evaluación sirva de insumo para el nuevo documento de Estrategia de País que el BID y BID Invest están preparando.

En 2009, la Administración del BID desarrolló un nuevo modelo de documentos de estrategias de país con el propósito de dotar al Banco de un instrumento efectivo para incrementar el enfoque país y garantizar la flexibilidad prevista durante el proceso de realineación. En ese marco, se redactaron nuevas directrices que “reformulan la Estrategia de País, haciendo hincapié en la necesidad de que la programación se oriente en función de resultados, se base en los riesgos y contemple un enfoque programático y flexible que responda a las prioridades del país”. Más allá de estos principios generales, los efectos prácticos más significativos fueron: i) la separación entre la Estrategia de País, que se haría cada cuatro años,

y la programación propiamente dicha, que sería anual; ii) el nuevo énfasis conferido a las notas sectoriales; y iii) el fortalecimiento de la matriz de resultados con indicadores específicos.

La evaluación sigue los lineamientos metodológicos estipulados en el Protocolo para las Evaluaciones de País (RE-348-3). La evaluación utiliza un conjunto diverso de fuentes de información. Estas incluyen entrevistas a informantes clave: funcionarios y ex funcionarios del gobierno, ejecutores de los proyectos, especialistas sectoriales del BID y BID Invest, cooperantes internacionales y miembros de la academia y de la sociedad civil familiarizados con los desafíos de desarrollo del país y de los distintos sectores en los que operan BID y BID Invest. Además, se analizaron los documentos de programación, de supervisión (el Informe de Seguimiento del Progreso, PMR por sus siglas en inglés, para préstamos con garantía soberana y el Informe de Supervisión de Proyecto, PSR por sus siglas en inglés, para préstamos sin garantía soberana) y de evaluación (el Informe de Terminación de Proyecto, PCR por sus siglas en inglés, para préstamos con garantía soberana y el Informe Ampliado de Supervisión de Proyectos, XPSR por sus siglas en inglés, para préstamos sin garantía soberana) del Banco. OVE complementó el análisis documental con análisis de bases de datos internas y externas.

Reconocimientos

Este documento fue preparado por un equipo conformado por César P. Bouillon (jefe de equipo), María Fernanda Rodrigo, Jonathan Rose, María Eugenia Mújica, Stephany Maqueda, Anna Mortara y Nathaniel Russell, bajo la supervisión general de Ivory Yong-Prötzel (Directora de OVE).

Siglas y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AJAM	Asociación de Junta de Agua Municipal
ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociaciones Público-Privadas
BCH	Banco Central de Honduras
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID Invest	Corporación Interamericana de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRT	Autobús de Tránsito Rápido (por sus siglas en inglés)
BVM	Bono Vida Mejor
C2F	Fondo Canadiense de Clima (por sus siglas en inglés)
CENISS	Centro Nacional de Información del Sector Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIA	Agencia Central de Inteligencia (por sus siglas en inglés)
CID	Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana
CNBS	Comisión Nacional de Banco y Seguros
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
COMAS	Comité Municipal de Aguas
CPE	Evaluación del Programa País (por sus siglas en inglés)

CREE	Comisión Reguladora de Energía Eléctrica
CT	Cooperación Técnica
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
EBP	Estrategia del Banco en el País
EEH	Empresa Energía Honduras
EE.UU	Estados Unidos
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i>
ENDESA	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
EVM	Estrategia de Protección Social Vida Mejor
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFC	Corporación Financiera Internacional (por sus siglas en inglés)
IFI	Institución Financiera Intermediaria
IGG	Indicadores Globales de Gobernanza
IGR	Índice de Gestión de Riesgos (nacional)
IGRm	Índice de Gestión de Riesgos (municipal)
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (por sus siglas en inglés)
LBR	Préstamos basados en resultados (por sus siglas en inglés)
LGIE	Ley General de la Industria Eléctrica
MER	Mercado Energético Regional
MGD	Modalidad de Gestión Descentralizada
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MITIGAR	Proyecto de Prevención y Mitigación del Riesgo de Desastres Naturales
MNS	Modelo Nacional de Salud
MSD	Marco de Sostenibilidad de la Deuda
MSF	Manejo Forestal Sostenible
NDF	Fondo Noruego de Desarrollo (por sus siglas en inglés)
NSG	Sin garantía soberana (por sus siglas en inglés)
OMJ	Oportunidades para la Mayoría
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamos Basados en Políticas (por sus siglas en inglés)
PBP	Préstamos Programáticos de Apoyo a Reformas de Política (por sus siglas en inglés)
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (por sus siglas en inglés)
PF	Planificación Familiar
PIB	Producto Interno Bruto
PIMB	Planes Integrales de Mejoramiento de Barrios

PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (por sus siglas en inglés)
PMR	Informe de Seguimiento del Progreso (por sus siglas en inglés)
PPA	Paridad Poder Adquisitivo
PSR	Informe de Supervisión de Proyecto (por sus siglas en inglés)
PTMC	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas
PYME	Pequeñas y medianas empresas
RO	Reglamento de Operaciones
RUB	Registro Único de Beneficiarios
SAPP	Superintendencia de Alianza Público-Privada
SAR	Servicio de Administración de Rentas
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SE4ALL	<i>Sustainable Energy for All</i>
SEDIS	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SESAL	Secretaría de Salud
SG	Garantía soberana (por sus siglas en inglés)
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central
SMABD	Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño
SOPTRAVI	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda
SPNF	Sector público no financiero
SREP	Programa a Gran Escala de Energía Renovable en Países de Ingreso Bajo (por sus siglas en inglés)
SSIS	Subsecretaría de Integración Social
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (por sus siglas en inglés)
UE	Unión Europea
UGD	Unidad de Gestión Descentralizada
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (por sus siglas en inglés)
USCL	Unidad de Supervisión y Control Social
WEF	Foro Económico Mundial
WEO	Perspectiva Económica Mundial (por sus siglas en inglés)
XPSR	Informe Ampliado de Supervisión de Proyectos (por sus siglas en inglés)

Resumen Ejecutivo

Contexto

Honduras ha registrado un crecimiento económico moderado desde la crisis financiera de 2009 que ha venido acompañado por un proceso de estabilización fiscal. El crecimiento económico alcanzó un promedio del 3,74% entre 2010 y 2017. Desde 2014, el crecimiento económico promedio del país (3,9%) ha sido mayor al crecimiento promedio de Latinoamérica (1,7%) y de Centroamérica (3,7%). El déficit fiscal de la administración central se redujo del 7,9% y el 4,5% del PIB en 2013 y 2014 respectivamente a un promedio del 3% entre 2015 y 2017¹ lo que, combinado con el nivel de crecimiento, ha estabilizado la ratio de la deuda pública con respecto al PIB en alrededor del 40%.

El crecimiento ha contribuido a lograr avances moderados en la reducción de la pobreza a junio de 2016. No obstante, sigue siendo uno de los países con mayor pobreza y desigualdad de América Latina y el Caribe y todavía enfrenta importantes desafíos de desarrollo. De acuerdo con información oficial, entre 2012 y junio de 2016 hubo una reducción de casi seis puntos porcentuales de la incidencia de pobreza a nivel nacional, del 66,5% al 60,9%. La pobreza extrema se redujo 7,6 puntos porcentuales, del 46% al 38,4% en el mismo periodo². Hay muy poca variación en la distribución del ingreso y el coeficiente de Gini se mantiene en 0,52 desde 2014. Los principales retos de desarrollo de Honduras se concentran en educación, salud, infraestructura y fortalecimiento institucional. Según las metodologías de análisis de desarrollo usadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2018, la educación (el nivel de capital humano) es el principal de los retos.

La estrategia y el programa del Banco

El periodo de evaluación del CPE estuvo guiado por la Estrategia del Banco con el país (EBP) 2015-2018, que se enfocó en apoyar los esfuerzos del gobierno de Honduras para revertir el estancamiento productivo y el bajo crecimiento y reducir brechas en la generación

1 Fuente: Fondo Monetario Internacional y Secretaría de Finanzas de Honduras.

2 Instituto Nacional de Estadística (INE), 2017. LIV Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, datos a junio de 2016.

y acumulación de capital humano. Con estos fines, la EBP definió las siguientes áreas prioritarias: (i) consolidación fiscal, (ii) sostenibilidad y competitividad del sector energético, (iii) viabilidad para la integración regional, (iv) inclusión social, y (v) desarrollo sostenible en el Distrito Central. El enfoque de género y de desarrollo con identidad y el cambio climático y la gestión del riesgo de desastres se definieron como áreas transversales. Además, se incluyeron como áreas de diálogo la reforma del sistema de seguridad social, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, el fortalecimiento del marco regulatorio y de financiamiento de asociaciones público-privadas (APP), y la integración regional. Las áreas prioritarias de la EBP y el programa implementado fueron relevantes, consistentes con la mayoría de las prioridades del gobierno de Honduras, y continuaron considerando gran parte de las áreas de apoyo a medio plazo del BID y BID Invest en el país e incorporando un fuerte énfasis en el área fiscal y la energía. Sin embargo, OVE considera que la EBP pudo incluir entre sus áreas prioritarias el apoyo al combate contra la inseguridad ciudadana, que es de alta prioridad para el gobierno y en la que el Banco contaba con un proyecto aprobado durante la EBP 2011-2015 que ejecutó la mayoría de sus recursos durante el período de evaluación.

El BID se ha mantenido en los últimos años como el principal socio multilateral de desarrollo de Honduras, manteniendo su relevancia financiera. La deuda de Honduras con el BID equivalía al 9% del PIB y representaba el 23% del total de la deuda externa del país a esa misma fecha. Entre enero de 2015 y junio de 2018, el BID aprobó US\$560 millones en 13 nuevas operaciones de préstamo con garantía soberana. Se espera que entre enero 2015 y diciembre de 2018 se aprueben US\$972,6 millones en operaciones con garantía soberana, de acuerdo con el techo de recursos concesionales para Honduras durante el periodo. Durante el periodo de la evaluación, hasta diciembre de 2017 se desembolsaron US\$580,32 millones. Con este ritmo de desembolsos, durante enero de 2015 y el 30 de junio de 2018 Honduras recibió un flujo neto de financiamiento del BID (sin incluir pago de intereses y cargos) de US\$478 millones. Los proyectos de inversión no reembolsables alcanzaron los US\$8,15 millones y las cooperaciones técnicas no reembolsables los US\$17,14 millones. BID Invest aprobó cuatro préstamos sin garantía soberana por valor de US\$35,4 millones durante el periodo de evaluación: dos préstamos por US\$24 millones en el sector de acceso a finanzas y dos por US\$8,5 millones en el sector energético. Adicionalmente a estos préstamos, se aprobaron líneas del Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP por sus siglas en inglés) que apoyaron transacciones individuales de comercio exterior por un valor de US\$232 millones. El portafolio del sector privado también incluye una de asistencia técnica por US\$500.000.

El programa implementado por el BID y BID Invest combinó préstamos de inversión, cooperación técnica (CT), Préstamos Basados en Políticas (PBL por sus siglas en inglés) y préstamos y CT para el sector privado. Durante el periodo de evaluación se aprobaron préstamos de inversión con garantía soberana y operaciones de CT en todos los sectores prioritarios. Los préstamos de inversión representaron el 64% de las aprobaciones de préstamo con garantía soberana o US\$360 millones. El resto de las aprobaciones (US\$200 millones), se canalizaron mediante PBL para apoyar reformas en el área fiscal, energía y salud.

Eficiencia

Con respecto al desempeño de la cartera (eficiencia), durante el periodo de evaluación disminuyeron los costos de preparación por préstamo aprobado y aumentaron los costos de ejecución promedio de los préstamos activos, así como los costos de preparación y ejecución por millón aprobado o por millón ejecutado. Durante el periodo se observa también una mejora en el ritmo de desembolsos. La dinámica en los costos por millón aprobado y ejecutado se explica en parte por los esfuerzos de la Administración para mejorar el diseño y ejecución de los préstamos y por los cambios en los montos de aprobación y los montos desembolsados, que decrecieron en Honduras más que en el Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (CID) del BID y en el Banco en general. El ritmo de desembolsos de la cartera de inversión aprobada desde el año 2011 ha sido superior al promedio de CID y del Banco. Gracias a la gestión de la representación y del gobierno, así como al peso en la cartera de préstamos que financian gasto corriente en protección social y salud, se observa una mejora sustantiva en el desempeño de los préstamos aprobados desde 2011, así como una reducción en las extensiones de desembolso de las operaciones. Gracias a estos avances, en el periodo 2015-2018 Honduras fue el segundo país entre todos los prestatarios del Banco con mejor desempeño en el ritmo de desembolsos de préstamos de inversión. La Administración realizó esfuerzos importantes durante el periodo de evaluación para mejorar el diseño de las operaciones con el objetivo de acrecentar su ejecución y efectividad, pero el análisis de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) revela que aún persisten en algunos sectores debilidades institucionales de las unidades ejecutoras y las contrapartes del país, siendo necesario todavía tomar medidas encaminadas a la mayor profesionalización de los funcionarios, y reducir los altos niveles de rotación de personal en los sectores.

Como en el periodo de evaluación anterior, la relación y coordinación del Banco con los otros donantes en el país fue satisfactoria. El Banco participa activamente en las reuniones del grupo de principales donantes del país (G-16) y apoya el financiamiento y

participa activamente en el trabajo de algunas de sus mesas. El Banco ha coordinado estrechamente su trabajo con otros donantes y organismos internacionales en sectores específicos tales como en inversión social (con el Banco Mundial) y ha brindado apoyo financiero y técnico al gobierno de Honduras, en coordinación con el Fondo Monetario Internacional (FMI), para el programa de reforma y fortalecimiento fiscal del gobierno.

Efectividad

El programa del Banco fue efectivo, logrando resultados satisfactorios en los sectores priorizados por la estrategia. Los componentes estuvieron alineados, en la mayor parte de los sectores, con los objetivos estratégicos de la EBP, y en los casos en los que se cuenta con información de resultados esta indica que contribuyeron al logro de los objetivos estratégicos. Entre los logros principales del Banco destacan el apoyo a la reforma fiscal y al incremento de la recaudación tributaria, el apoyo a la reforma para mejorar la sostenibilidad financiera y competitividad del sector energético, el apoyo al fortaleciendo y la expansión de la cobertura del programa de transferencias condicionadas Bono Vida Mejor (BVM), el apoyo a la modalidad de gestión descentralizada (MGD) para expandir el acceso a servicios de salud y el inicio de un proceso de reforma y fortalecimiento de la Secretaría de Salud (SESAL), el apoyo a la introducción del programa Ciudad Mujer, y el apoyo continuo a la mejora de la infraestructura urbana en las áreas marginales del Distrito Central.

A pesar de los avances, Honduras requiere continuar fortaleciendo la inversión en áreas rurales y áreas urbano-marginales para cerrar las brechas de desarrollo y atender a la población más vulnerable. Si bien el Banco ha cumplido un rol importante apoyando al gobierno para cerrar estas brechas, existen espacios de mejora. Todavía persisten retos vinculados con la cobertura del BVM, el cumplimiento de los pagos establecidos en el reglamento operativo del programa y la verificación de corresponsabilidades de salud, lo cual se vincula a las deficiencias de los sistemas de información y a la institucionalidad en el sector. Continuar fortaleciendo la inversión en oferta en salud y educación en áreas rurales y urbano-marginales es también prioritaria. Cerrar las brechas de acceso a oportunidades para la población más vulnerable también requiere invertir en infraestructura productiva, incluyendo caminos y acceso a energía, así como acceso a agua potable y saneamiento, áreas en las cuales el Banco no intervino (con excepción de áreas urbano-marginales en el Distrito Central), o lo hizo con resultados mixtos (caso de agua y saneamiento en áreas rurales). Finalmente, se requiere también continuar los esfuerzos para apoyar la adaptación al cambio climático de las actividades productivas, en especial

la agricultura y las actividades forestales. Todas estas son áreas potenciales de acción para el Banco, que deben ser consideradas por el Banco teniendo en cuenta las prioridades del gobierno, la acción de los otros socios de desarrollo de Honduras, las áreas de apoyo de largo plazo del Banco, con enfoques territoriales de ser el caso para acotar las intervenciones.

Sostenibilidad

Como ya sostenía la Evaluación del Programa País (CPE por sus siglas en inglés) de OVE para el periodo 2011-2014, existe un riesgo en la sostenibilidad de los proyectos debido a la debilidad de algunas instituciones clave en los sectores de intervención del Banco. A esto se une la necesidad de que el gobierno de Honduras asuma el gasto de mantenimiento de las obras de infraestructura en carreteras y de la prestación de servicios, así como el gasto corriente que actualmente financia el Banco en el sector social.

Recomendaciones

Con el fin de mejorar la efectividad del programa del Banco en el país, OVE recomienda a la Administración:

- 1. Continuar e intensificar los esfuerzos para apoyar la inversión en áreas rurales y en la población de menores ingresos para mejorar el acceso a oportunidades económicas, tomando en cuenta las prioridades del gobierno, la acción de los otros socios de desarrollo de Honduras y las áreas de apoyo de largo plazo del Banco.** La implementación de esta recomendación implica continuar ofreciendo al gobierno de Honduras apoyo para mejorar la cobertura y la efectividad del programa BVM; la oferta de salud y educación de calidad en áreas rurales y urbano-marginales; la expansión del acceso a la energía; el fortalecimiento del marco institucional para la provisión de agua potable y saneamiento; la expansión y el mejoramiento de la infraestructura en áreas urbano-marginales y de los caminos secundarios en áreas rurales, y para apoyar la adaptación a los efectos del cambio climático en las actividades productivas de la población rural, apalancando y canalizando recursos no reembolsables disponibles en los fondos de los donantes bilaterales y multilaterales. De ser necesario, se puede explorar acotar las intervenciones mediante enfoques territoriales integrales que prioricen las áreas de mayor rezago.
- 2. Intensificar los esfuerzos para identificar espacios de apoyo al sector privado, ofreciendo adicionalidad financiera y no financiera y sinergias entre las ventanillas del BID y BID Invest.**

BID Invest encontró un importante nicho de oportunidades en las operaciones sin garantía soberana del sector energético. En este sector se identificaron proyectos de inversión que requerían de plazos no disponibles en el mercado y se movilizó financiamiento complementario y garantías, lo que facilita el financiamiento posterior de este tipo de inversiones. Siguiendo la experiencia del sector energético, y dada la adecuada arquitectura financiera del país, la acción del BID y BID Invest podría apoyar la profundización de la inclusión financiera, especialmente mediante créditos de largo plazo para el sector productivo y pequeñas y medianas empresas (PYME) en sectores estratégicos para el país.

- 3. Procurar incluir en las áreas prioritarias de las futuras EBP las acciones y los objetivos correspondientes a las carteras existentes en el país que responden a las líneas de trabajo de mediano plazo del Banco en los sectores,** para facilitar su ejecución, monitoreo y seguimiento de resultados, y la continuidad del diálogo correspondiente.



01

Contexto
del país y
desafíos de
desarrollo

- 1.1 Honduras es un país pequeño de ingreso medio bajo (según la clasificación del Banco Mundial, BM) que ha registrado un crecimiento económico moderado desde la crisis financiera de 2009. Con una población de cerca de 9,1 millones y un PIB per cápita de US\$5.065 (en términos de paridad de poder adquisitivo, PPA, de 2011), Honduras es el tercer país más pobre de Centroamérica, seguido por Nicaragua y Belice.³ El crecimiento económico alcanzó un promedio del 3,7% entre 2010 y 2017. Desde 2014, el crecimiento económico promedio del país (3,9%) ha sido mayor al crecimiento promedio de Latinoamérica (1,7%) y de Centroamérica (3,7%). El PIB per cápita ha crecido a tasas mucho más bajas (2,3% en promedio entre 2010 y 2017)⁴, debido a la rápida expansión demográfica (proyectada en un promedio del 1,5% al año durante el mismo periodo)⁵. La inflación ha promediado un 4,8% por año entre 2010 y 2017, con una tendencia decreciente que se revirtió en los últimos años. Luego de alcanzar un 2,36% en 2015 se elevó al 4,73% en 2017. El tipo de cambio nominal se ha venido depreciando moderadamente desde 2010, contribuyendo a una estabilidad relativa del tipo de cambio real. El país ha aumentado su nivel de reservas internacionales con relación al PIB del 17,6% en 2013 al 22,2% en 2017.
- 1.2 Gracias a la implementación de una serie de reformas fiscales y macroeconómicas, aprobadas en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) de 2014⁶, el país ha mejorado su desempeño fiscal⁷. El déficit fiscal de la administración central se redujo del 7,9% y el 4,5% del PIB en 2013 y 2014 respectivamente a un promedio del 3% entre 2015 y 2017⁸. La deuda pública se elevó del 24,5% del PIB en 2010 a 39,9% en 2014, pero gracias a la reducción de los déficits fiscales se ha mantenido alrededor del 40% del PIB entre 2014 y 2017. La calificación de riesgo país mejoró de B3 a B1 entre 2015 y 2017, sobrepasando a sus pares

3 Considerando Centroamérica como Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Fuente: Fondo Monetario Internacional.

4 Según reportes del Banco Mundial, el PIB per cápita PPP de Honduras en 2016 era de US\$4.392,27, mientras el de América Latina y el Caribe (ALC) era de US\$14.314,95, lo que lo sitúa entre los más bajos mundo (posición 160 de un total de 216) y apenas al 30,68% del promedio de ALC.

5 Fuente: Datos del Banco Mundial.

6 En su última nota técnica (noviembre, 2016) el FMI reconoció un escenario favorable, con avances de política tributaria, salarial, de transparencia y lucha contra la corrupción y apertura a asociaciones público-privadas (APP). Las APP de Honduras son reguladas por la Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada (Decreto Ley No. 143-2010), que establece la Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (Coalianza) y la Superintendencia de Alianza Público-Privada (SAPP).

7 Las principales características de la reforma fiscal se detallan en el Anexo VI: Estudio de caso de Honduras de la evaluación de OVE: "Evaluación Comparativa: Revisión del Respaldo del Banco a la Política y la Administración Tributarias 2007-2016" (www.iadb.org/ove/tax).

8 Fuente: FMI y Secretaría de Finanzas de Honduras.

centroamericanos, pero aún por debajo de Panamá y Costa Rica. El gasto en pensiones ha crecido del 3,3% del PIB al 4,1% entre 2013 y 2017 pero el gasto público en masa salarial se ha reducido del 12,8% del PIB al 10,6%.

- 1.3 Honduras ha experimentado avances en la reducción de la pobreza a junio de 2016. No obstante, sigue siendo uno de los países con mayor pobreza y desigualdad de América Latina y el Caribe (ALC). De acuerdo con información oficial, entre 2012 y junio de 2016 hubo una reducción de casi seis puntos porcentuales de la incidencia de pobreza en hogares a nivel nacional, del 66,5% al 60,9%. La pobreza extrema en hogares se redujo 7,6 puntos porcentuales, del 46% al 38,4% en el mismo periodo⁹. Hay muy poca variación en la distribución del ingreso y el coeficiente de Gini se mantiene en 0,52 desde 2014¹⁰. El ingreso promedio per cápita de los hogares en el quintil 1 es el 5% del ingreso promedio per cápita de los hogares del quintil más alto¹¹. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país ha aumentado, alcanzando el puesto 130 de 188 países en 2015¹², pero está por debajo de El Salvador y Nicaragua, ubicados en los puestos 117 y 124 respectivamente. El IDH de Honduras en 2015 pierde un 29,2% cuando se le ajusta por desigualdad¹³; por otro lado, el Índice de Desigualdad de Género (0,461) lo ubica en el puesto 101 de 160 países.
- 1.4 La pobreza afecta desproporcionadamente a los hogares rurales, indígenas y afrohondureños. El 52,4% de los hogares rurales vive en pobreza extrema¹⁴ y, de acuerdo con un estudio realizado por UNICEF en 2012, el 72% de los hogares indígenas y afrohondureños estaban en esa situación¹⁵. En 2016, el promedio de la proporción de los jóvenes entre 15 y 24 años que no estudia ni trabaja fue del 27,8%, y del 44,2% en el caso de las jóvenes¹⁶. Honduras sigue experimentando altas tasas de migración (con una tasa neta de migración¹⁷ del 1,1%), especialmente de

9 Instituto Nacional de Estadística (INE), 2017. LIV Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, datos a junio de 2016.

10 Según datos del Banco Mundial. Al 2016, el Gini de ALC fue de 0,505 y el de América Central 0,509.

11 CEPAL, 2018. Panorama Social de América Latina y el Caribe 2017.

12 http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/HND.pdf

13 La pérdida de IDH por desigualdad es mayor en Honduras que en El Salvador y Nicaragua, que pierden un 22,2% y un 25,8% respectivamente.

14 INE op. cit. Datos a junio de 2016.

15 UNICEF, *Niñez indígena y afrohondureña en la República de Honduras*. Tegucigalpa, diciembre de 2012.

16 Banco Mundial 2017, *World Development Indicators*, tomado de ILOSTATs.

17 Definidas por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de los Estados Unidos como la cantidad de personas que entran en el país sustraídas las que salen, por cada 1.000 personas. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2112rank.html#ho>

menores no acompañados. El analfabetismo alcanza al 17,2% de la población rural y al 20% de la población en el primer quintil de ingresos, sin diferencias mayores en términos de género.

- 1.5 Los principales retos de desarrollo de Honduras se concentran en educación, salud, infraestructura y fortalecimiento institucional. Según las metodologías de análisis de desarrollo usadas por el BID en el *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe* de 2018, la educación (el nivel de capital humano) es el principal reto.

A. Educación

- 1.6 Honduras experimentó una mejoría en el acceso a la educación en años recientes, pero la brecha aun es amplia en educación prebásica, tercer ciclo de educación básica y educación media. La tasa de matrícula en la educación prebásica (3-5 años) era del 39,6% en 2016. La situación es mejor en el caso de la educación primaria (6-11 años), con una tasa de matrícula del 96,2%. El acceso medido a través de la tasa bruta de matrícula era del 64,6% en educación secundaria (12-16 años) en 2016 y del 20,5% en educación terciaria (17-21 años) en 2015¹⁸. Los resultados de la LIV Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples señalan que el 52,1% de los adolescentes de 12 a 14 años accedieron al tercer ciclo de educación básica, y que el reto de cobertura se agudiza en zonas rurales, donde el acceso disminuye al 39,9%. Asimismo, que el 31,7% de los adolescentes de 15 a 17 años accedieron a la educación media, el 20,2% en zonas rurales y el 15,6% en el caso de adolescentes hombres rurales. La tasa de deserción de la escuela es del 8% en zonas rurales y del 8,3% en los hogares del primer quintil de ingreso. Paralelamente, hay una mejoría en la tasa de graduación de la escuela media, del 21,8% en 2011 al 29,5% en 2016, con mejores resultados en el caso de las mujeres (31,5%) en contraste con los hombres (27,4%).
- 1.7 La calidad de la educación es baja. El desempeño en pruebas de educación es deficiente. En los resultados de las pruebas del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) en lectura, matemáticas y ciencias naturales, Honduras está por debajo del promedio regional¹⁹. El análisis longitudinal de logros de aprendizaje 2007-2016 de las pruebas nacionales de rendimiento académico presenta mejoras en el área de

18 <http://uis.unesco.org/country/HN>

19 UNESCO (2015) *Informe de resultados TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo) – Logros de Aprendizaje*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243532S.pdf>

lectura, mas no en matemáticas. En promedio, el 71% de los estudiantes de 1º a 9º grado de educación básica no tienen logros satisfactorios en matemáticas y el 48% no los tienen en lectura²⁰. Por otro lado, el 99% de los estudiantes de último año de educación media no tienen logros satisfactorios en 2016²¹. El gobierno de Honduras ha anunciado que a partir de 2018 se realizará la prueba PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes).

B. Salud

- 1.8 Honduras experimentó mejoras en la cobertura de los servicios de salud en años recientes, pero las brechas de acceso siguen siendo significativas. La inversión en salud por habitante está estimada en US\$101 -equivalente al 25% del promedio para ALC- y había 10,1 médicos por cada 10.000 personas en 2015 (inferior a la meta sugerida de 25). La distribución del personal profesional de salud es desigual, con menor disponibilidad en zonas rurales, occidente y la zona del Corredor Seco; la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA) de 2012 estima que la cobertura de atención de servicios públicos de salud fue del 67%. La Secretaría de Salud ha buscado mejorar la cobertura de servicios a través de convenios de gestión descentralizada, que dieron acceso a 1,5 millones de personas de 94 municipios en 15 departamentos en 2016²². El gobierno de Honduras ha aprobado cambios normativos para mejorar la cobertura y la calidad del servicio por medio del Plan Nacional de Salud 2014-2018²³ y la Ley Marco de Protección Social aprobada en 2015.
- 1.9 Los resultados en salud se han mantenido estables, pero se requiere información más reciente en el sector. La ENDESA 2011/2012 mostró poca variación en el promedio de mortalidad infantil (24 por cada 1.000 nacidos vivos) y en menores de cinco años (29 por cada 1.000 nacidos vivos) en la última década, pero sí variabilidad importante entre departamentos, en detrimento de zonas rurales, indígenas y afrohondureñas, y el área de occidente y el Corredor Seco. Sí evidenció mejoría en los indicadores de desnutrición crónica (23%) y anemia (29%) en menores de cinco años, con mayor prevalencia en casos de madres sin educación y hogares en situación de pobreza. Es

20 Secretaría de Educación. *Informe Nacional de Rendimiento Académico 2016*.

21 Secretaría de Educación. *Eficacia de los aprendizajes logrados por los egresados de educación media 2015*. https://www.se.gob.hn/media/files/articles/Informe_Evaluacion_Educacion_Media.pdf

22 Secretaría de Salud, *Memoria Institucional 2016* <http://salud.gob.hn/web/edocman/memoria2016.pdf>

23 http://salud.gob.hn/web/index.php?option=com_edocman&view=document&id=24

importante notar que entre 2014 y 2016 Honduras enfrentó la sequía más intensa de su historia, lo cual provocó que 1,3 millones de personas (169.000 menores de cinco años) tuviesen inseguridad alimentaria de moderada a severa, especialmente en la zona del Corredor Seco.

C. Infraestructura

- 1.10 La infraestructura de Honduras sigue siendo un reto para su desarrollo. A pesar de su crecimiento económico, las deficiencias de infraestructura han sido un reto a la productividad del país. Entre los sectores con más desafíos en infraestructura básica destacan transporte y energía, reduciendo las ganancias del comercio y obstaculizando el crecimiento.
- 1.11 El sector energético enfrenta varios retos que socavan la productividad del país, entre ellos los bajos niveles de cobertura y costos del servicio. Con el 87,6% de la población del país con acceso a electricidad, Honduras está por debajo del promedio de América Latina (97,8%) y tiene el segundo nivel de cobertura más bajo de América Central, seguido solo por Nicaragua²⁴. En las comunidades rurales, la tasa de cobertura es del 65%, comparada con el 83% en las áreas urbanas²⁵, siendo Honduras uno de los países con tasas más bajas de electrificación rural en la región. Los altos costos energéticos incrementan los costos de producción, poniendo en riesgo la competitividad del país. El precio industrial de la electricidad en Honduras es un 25% mayor²⁶ al promedio de América Latina. Para lidiar con interrupciones del servicio y sus altos costos, la industria de maquila en el país genera su propia electricidad a partir de biomasa, a costa de altos costos fijos de inversión²⁷. Las fallas institucionales en el sector de la energía y la reforma en el sector se detallan en la nota de energía anexa a esta evaluación (ver Anexo II).
- 1.12 Honduras también enfrenta deficiencias en su infraestructura vial lo que, junto con una falta de recursos para inversión, dificulta la conectividad territorial y la inserción a las cadenas del comercio internacional. La densidad vial de Honduras es

24 Datos de la iniciativa *Sustainable Energy for All* (SE4ALL), Global Electrification database. Sin datos para Belize.

25 Estadísticas del subsector eléctrico de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), 2016.

26 El alto costo se puede explicar en parte por un gran porcentaje de generación térmica obsoleta, ineficiente y costosa y tensiones en los precios en un mercado mal suministrado.

27 Hernández Ore, Marco Antonio, and Liliana D. Sousa y J. Humberto López. *Honduras: Desatando el potencial económico para mayores oportunidades. Diagnóstico sistemático de país*. Washington DC: Banco Mundial; 2016.

de 0,13km por cada km² (vs 0,30 por km² para Centroamérica y 0,33 por km² para ALC)²⁸, y ocupa la penúltima posición en Latinoamérica en el ranking del Índice de Competitividad Global en cuanto a desempeño logístico. De acuerdo con los indicadores de *Doing Business* 2014, el costo promedio de exportación para un contenedor representativo de Honduras fue más del doble del promedio en Panamá y casi un 30% más que en Nicaragua. El Gobierno está muy consciente de los retos viales del país y los ha incluido en el Plan de Gobierno Nacional de 2014-2018, además de identificar corredores estratégicos para la integración nacional y regional que constituyen la mayor parte de la red vial principal del país. La falta de recursos financieros para realizar las inversiones públicas necesarias en estos corredores fue identificada por el BID como una de las causas principales de la baja calidad de la red vial.²⁹

D. Instituciones y clima de negocios

1.13 Aunque Honduras presenta avances en el reciente reporte de Indicadores Globales de Gobernanza (IGG), aún enfrenta costos económicos relacionados con la violencia, y el ciclo electoral de 2017 estuvo marcado por la incertidumbre. Los recientes rankings de los IGG muestran el progreso de Honduras en las categorías de empoderamiento y rendición de cuentas (subió nueve puestos de 2006 a 2016), eficiencia gubernamental (ocho) y respeto de la ley (cuatro). Sin embargo, cayó en la categoría de estabilidad política (ocho puestos) y control de la producción (siete). Además, los altos niveles de violencia acarrearán consecuencias económicas relevantes, estimadas en un 10% del PIB. El país ocupa la posición 134 de un ranking de 140 países que sufren consecuencias de las mafias en su ambiente de negocios (dichas mafias están orientadas al crimen organizado y la extorsión)³⁰. Honduras es uno de los países con las tasas de homicidios más altas en el mundo, 43,6 personas por cada 100.000 habitantes en 2017. Los homicidios se concentran en la región norte y el Distrito Central³¹.

28 Incluyendo solo los países que contaron con datos de red vial hasta 2013. Aquí Centroamérica incluye Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, mientras ALC incluye Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

29 Documento de Propuesta de Préstamo del BID, operación HO-L1121.

30 Datos registrados en el *Global Competitiveness Index* del World Economic Forum (WEF) - <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/economies/#economy=HND>. Este es el aspecto más débil de institucionalidad de Honduras nel índice del WEF.

31 Datos obtenidos del Observatorio de la violencia del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS-UNAH), de Honduras.

- 1.14 Honduras ha mejorado algunos de sus indicadores de clima de negocios en años recientes, pero todavía presenta marcadas deficiencias en los rankings globales de clima de negocios. En el reporte de 2018 de *Doing Business* del Banco Mundial, Honduras obtuvo el puesto 115 entre 190 países (comparado con el 127 en 2014) con una calificación de 58,46, 0,2 puntos menor al promedio de ALC y 3,4 puntos menor al promedio de Centroamérica. Honduras destaca en la categoría de facilidad para conseguir crédito, donde ocupó el puesto 12 entre 190 países, comparado con un ranking promedio de 52,6 para Centroamérica y 92,3 para ALC, impulsado sobre todo por la fuerza de derechos legales y una cobertura de registro de crédito del 20,9% de adultos comparado con el 14% para ALC. El crédito doméstico al sector privado en Honduras representaba el 56% del PIB en 2016, comparado con el 50% para ALC. En la categoría de registro de la propiedad, Honduras se ubica en el puesto 91, pero registró posiciones mucho más rezagadas en las categorías de comenzar un negocio (150), hacer cumplir contratos (152) y pagar impuestos (164).
- 1.15 Si bien el acceso al financiamiento en Honduras ha mejorado durante la última década, persisten barreras de acceso, como las altas tasas de interés y el sobre requerimiento de garantías. Al inicio del periodo, los índices de profundización financiera de Honduras seguían por encima de los promedios de la región. Mientras la proporción de depósitos totales/PIB y la de crédito total/PIB eran del 55% y 50% respectivamente, las cifras del promedio de la región eran del 48,1% y 43,7%. No obstante, para las empresas hondureñas el principal obstáculo del ambiente de negocios sigue siendo el acceso a financiamiento. De hecho, el 44,6% de las empresas tiene préstamos bancarios o líneas de crédito (tres puntos por debajo del promedio de la región) y el 37,4% usan bancos para financiar inversiones de capital. Así mismo, el 72,8% de los préstamos requieren colaterales y su valor promedio es del 223,2% de la cantidad prestada (23,6 puntos por encima del promedio de la región)³². Además, el acceso a financiamiento a largo plazo para inversión es limitado y las tasas de interés real son las más altas de la región, con excepción de Brasil³³.
- 1.16 Además de las brechas de desarrollo resaltadas anteriormente, Honduras es el país con mayor vulnerabilidad relativa a los desastres naturales del mundo (Freeman y Arita, 2005). La ONU clasifica al país entre los 20 más vulnerables del mundo en cuanto a inundaciones y el más vulnerable a los huracanes

32 Encuesta a Empresas del Banco Mundial, 2016.

33 Fondo Monetario Internacional

(*Reducing Risk*, 2004. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD). El país ha sufrido consecuencias graves a causa de desastres (sequías, terremotos, epidemias, inundaciones, movimientos de tierra, huracanes e incendios forestales) durante el último siglo, afectando aproximadamente a 4,7 millones de personas. Sin embargo, han sido los 19 huracanes durante este periodo los más dañinos, con un promedio por evento de casi 1.300 muertos, alrededor de 155.000 personas afectadas y daños por el equivalente a US\$240 millones. Los huracanes más dañinos han sido Mitch en 1998 y Fifi en 1974, con el 23% y 38% de la población afectada, respectivamente. Al analizar los daños estimados como porcentaje del PIB, el Fifi generó daños por el equivalente al 52% y el Mitch al 72%.



02

La Estrategia y
el Programa del
Banco 2015-2018

2.1 El BID se ha mantenido como el principal socio multilateral de desarrollo de Honduras, manteniendo su relevancia financiera en el país con respecto al anterior periodo de evaluación. El saldo de la deuda de Honduras (con y sin garantía soberana) con el BID y BID Invest alcanzó los US\$2.006 millones al 31 de diciembre de 2017, lo que representaba el 14,8% de la deuda de los países de la región de Centro América con el Banco y el 2,2% de la deuda de todos los países con el Banco³⁴. La deuda de Honduras con el BID equivalía al 9% del PIB y representaba el 23% del total de la deuda externa del país a esa misma fecha vs el 8% del PIB y el 22% del total de la deuda externa a diciembre de 2014³⁵. El BID es el acreedor multilateral más importante de Honduras, representando el 26,8% de las aprobaciones de deuda multilateral del país a diciembre 2017, seguido por el Banco Comercial de China (19,3%) y el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE (16,7%). Sin embargo, esto representa una disminución desde diciembre de 2015, cuando el BID representaba el 35,49% de los préstamos y donaciones totales del país con multilaterales y donantes bilaterales, seguido por el BCIE (24,2%) y el Banco Comercial de China (12,1%).

A. La Estrategia de País con Honduras

2.2 El Programa de País 2015-2018 estuvo guiado por la Estrategia del Banco con el País (EBP) de Honduras 2015-2018. La EBP fue relevante con los principales desafíos de desarrollo de Honduras y consistente con las prioridades del gobierno, con excepción del énfasis otorgado al área de apoyo al combate contra la inseguridad ciudadana, la cual se incorporó como área de diálogo, pero no se incluyó entre las áreas prioritarias de la EBP. La EBP se basó en un diagnóstico de una recuperación económica dentro de un contexto de baja productividad y deterioro fiscal. Según el diagnóstico de la EBP, Honduras se encontraba en un periodo de crecimiento extendido después de la crisis económica de 2009, pero con avances más moderados en cuanto a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. El país enfrentaba grandes retos de exclusión social y económica exacerbados por un deterioro de la situación de seguridad que llevaron a una alta migración. Dentro de este contexto, el BID identificó la baja acumulación de capital humano como uno de los principales factores detrás del bajo crecimiento y el escaso incremento de productividad.

34 *IDB Finance Dashboard.*

35 SEFIN (Secretaría de Finanzas de Honduras).

- 2.3 El objetivo de la EBP 2015-2018 fue apoyar los esfuerzos del gobierno de Honduras para revertir el estancamiento productivo y el bajo crecimiento y reducir brechas en la generación y acumulación de capital humano. Además de eso, el BID esperaba lograr una efectiva inclusión social mediante intervenciones coordinadas en protección social, salud y educación y mejorar la calidad y el nivel de vida en zonas urbanas. Con estos fines, la EBP definió las siguientes áreas prioritarias: (i) consolidación fiscal, (ii) sostenibilidad y competitividad del sector energético, (iii) viabilidad para la integración regional, (iv) inclusión social y (v) desarrollo sostenible en el Distrito Central (Cuadro 2.1). El enfoque de género y de desarrollo con identidad y el cambio climático y la gestión del riesgo de desastres se definieron como áreas transversales. Además, se incluyeron como áreas de diálogo la reforma del sistema de seguridad social, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, el fortalecimiento del marco regulatorio y de financiamiento de APP, y la integración regional.
- 2.4 Las áreas prioritarias de la EBP continuaron considerando gran parte de las áreas de apoyo a medio plazo del BID y BID Invest en el país e incorporando un fuerte énfasis en el área fiscal, pero no incorporaron el apoyo a la seguridad ciudadana. Los objetivos estratégicos del Banco durante el periodo de evaluación fueron consistentes con las necesidades de desarrollo de Honduras y con las prioridades del gobierno establecidas en sus documentos estratégicos (Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018, el Documento de Visión de País 2010-2038 y el Plan de la Nación 2010-2022). Sin embargo, la estrategia no contempló como parte de las áreas prioritarias la seguridad ciudadana y el combate contra la violencia, y la incluyó solo como un área de diálogo, a pesar de ser uno de los desafíos de desarrollo más importantes, una de las áreas de mayor prioridad del gobierno (ver por ejemplo el Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018, p.29 sec. 2.1) y de que el Banco contaba con un proyecto de seguridad ciudadana en ejecución.
- 2.5 La EBP 2015-2018 destacó tres riesgos potenciales importantes para la implementación del programa del Banco: macroeconómicos, institucionales y medioambientales. En cuanto a riesgos macroeconómicos, el Banco identificó choques a la sostenibilidad externa y fiscal, por lo cual se comprometió a trabajar coordinadamente con el gobierno y el FMI en el diseño y ejecución de medidas que permitirían restablecer el equilibrio fiscal y reducir la incidencia de pasivos contingentes. En cuanto a riesgos institucionales, destacó principalmente la capacidad de ejecución de las contrapartes nacionales, que podía afectar los ritmos de ejecución e incidir en el desempeño de la cartera.

Para mitigar este riesgo, el Banco decidió apoyar acciones de fortalecimiento institucional que conllevaran la identificación de nuevos esquemas de diseño y ejecución de programas, adaptados a las capacidades locales. Por último, la EBP identificó riesgos medioambientales, siendo Honduras uno de los países de la región más expuesto a altos riesgos de desastres naturales, por lo cual se comprometió a contemplar acciones de gestión de riesgos para todas las acciones propuestas.

Cuadro 2.1. Prioridades sectoriales en la Estrategia 2015-2018

Programa de Gobierno	Áreas prioritarias	Objetivos estratégicos del BID
Estabilizar en el mediano plazo la situación macroeconómica del país y las finanzas públicas, para impulsar el crecimiento económico y la inversión en programas de reducción y alivio de la pobreza.	Consolidación fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la recaudación de ingresos tributarios. Hacer más eficiente el gasto público.
Fortalecer el desempeño de la administración pública.		<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer los mecanismos de transparencia y prevención y control de la corrupción. Mejorar la gestión del presupuesto y reducir contingencias fiscales.
Asegurar suministro de energía eléctrica con calidad, excelencia y responsabilidad, en apoyo a los sectores productivos y la población y en armonía con el medio ambiente.	Sostenibilidad y competitividad del sector energético	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la eficiencia y calidad del servicio eléctrico y diversificar la matriz de generación. Incrementar el acceso al servicio de electricidad.
Infraestructura productiva como motor de la actividad económica.	Vialidad para la integración regional	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la integración nacional y regional y disminuir costos de operación y transporte.
Incorporar a las familias en pobreza extrema a la Plataforma de Vida Mejor, que consiste en transferencias monetarias condicionadas y el mejoramiento de las viviendas.	Inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> Proteger los niveles mínimos de consumo de población en pobreza.
Proveer servicios educativos con mayor cobertura y calidad.		<ul style="list-style-type: none"> Promover la acumulación de capital humano de los menores de hogares en pobreza extrema.
Mejorar el acceso equitativo de la población a los beneficios de una atención integral en salud, especialmente las de aquellos grupos poblacionales tradicionalmente excluidos por razones de índole económica, cultural, geográfica o de género.		<ul style="list-style-type: none"> Mejorar los indicadores de salud de los menores de cinco años.
Mejorar las condiciones de vivienda y salubridad en áreas marginales, desarrollo del Eje Central del Distrito Central, y fortalecer la conectividad entre zonas habitacionales y zonas centrales.	Desarrollo sostenible en el Distrito Central	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de la marginalidad y mejoramiento de la calidad urbana en el Distrito Central.
ÁREAS TRANSVERSALES	Enfoque de género y de desarrollo con identidad	
	Cambio climático y gestión del riesgo de desastres	

Fuente: EBP 2015-2018

2.6 La Evaluación del Programa de País 2011-2014 de OVE destacó que durante el período de la EBP anterior, el Banco mantuvo su presencia financiera en Honduras, realizó un esfuerzo para focalizar su intervención y logró mejorar substantivamente la ejecución de la cartera gracias a la adopción de un enfoque de gestión de riesgos proyecto por proyecto. El CPE también resaltó que todavía era un desafío responder en forma más estratégica e integrada a los problemas de desarrollo del país, que persistían desafíos de implementación y que, si bien muchos de los proyectos analizados han logrado parte de los resultados deseados, su eficacia y sostenibilidad suele estar amenazada por la debilidad institucional y fiscal del país. El CPE realizó cinco recomendaciones centradas en dar prioridad a la consolidación fiscal en la nueva estrategia, centrarse en los desafíos más críticos para el desarrollo del país, fortalecer el diseño de las operaciones, fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones responsables de los proyectos en ejecución e incluir en la EBP los sectores correspondientes a las carteras existentes en cada país. Todas las recomendaciones fueron respaldadas por el Directorio Ejecutivo del Banco (el Recuadro I.1 en el Anexo I presenta las recomendaciones del CPE 2011-2014).

B. El programa implementado 2015-2018

2.7 Entre enero de 2015 y junio de 2018, el BID aprobó US\$560 millones en 13 nuevas operaciones de préstamo con garantía soberana (comparado con 14 operaciones por US\$756,4 aprobadas entre 2011-2014, Gráfico 2.1). Se esperaba que entre enero de 2015 y diciembre de 2018 se aprobaran US\$972,6 millones en operaciones con garantía soberana de acuerdo con el techo de recursos concesionales para Honduras durante el periodo³⁶. Durante el periodo de la evaluación, hasta diciembre de 2017 se desembolsaron US\$580,32 millones (entre 2011 y 2014 se desembolsaron US\$989 millones). Con este ritmo de desembolsos, entre enero de 2015 y el 30 de junio de 2018 Honduras recibió un flujo neto de financiamiento del BID (sin incluir pago de intereses y cargos) de US\$478 millones³⁷. Parte del alto monto de desembolsos entre 2011 y 2014 respondió a los

36 Los montos totales de financiamiento con garantía soberana del BID a Honduras se determinan por la asignación de financiamiento concesional. Esta asignación se basa en el Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD) del país y en el Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño (SMABD), GN-2442-53, del Banco para los países que reciben recursos concesionales. Estos criterios determinan un techo de financiamiento bianual basado en criterios de efectividad en implementación, gobernanza y sostenibilidad de deuda. A partir de 2015 la matriz del BID de recursos concesionales a Honduras elevó la participación del financiamiento concesional al país del 30% al 40% debido al aumento en el riesgo de endeudamiento, lo cual redujo el costo del financiamiento al país.

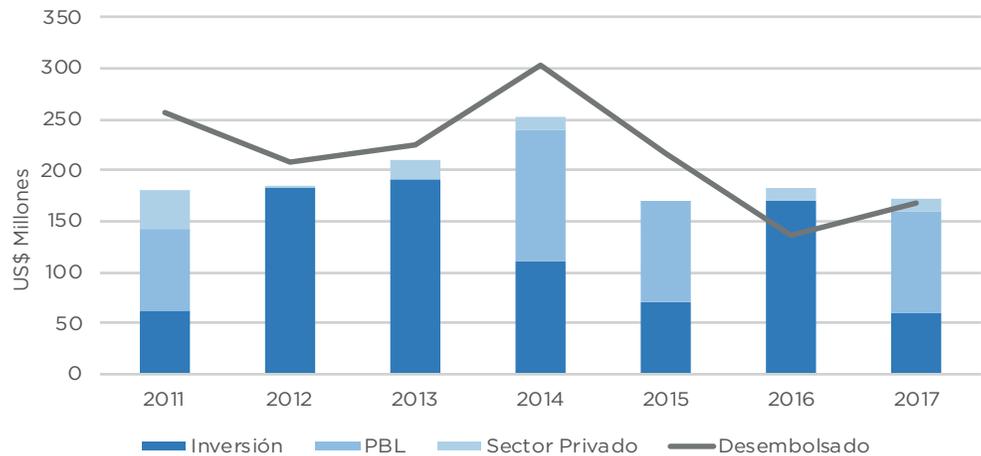
37 Departamento de Finanzas del BID.

esfuerzos de la Administración para terminar de desembolsar una serie de proyectos aprobados antes de la estrategia y con demoras en su ejecución.

Gráfico 2.1

Aprobaciones anuales de préstamos por tipo de instrumento 2011-2017

Fuente: OVE con datos del Data Warehouse.



2.8 El 64% de las aprobaciones de préstamo con garantía soberana se canalizaron mediante préstamos de inversión (US\$360 millones) y el resto mediante PBL (US\$200 millones)³⁸. Los proyectos de inversión no reembolsables alcanzaron los US\$8,15 millones y las cooperaciones técnicas no reembolsables los US\$17,14 millones. El programa aprobado fue consistente con las áreas estratégicas y las áreas transversales de la EBP. El área estratégica con mayor monto de préstamos aprobados fue inclusión social, seguida por el apoyo a la sostenibilidad y competitividad del sector energético (ver Cuadro 2.2).

2.9 La cartera heredada (operaciones aprobadas antes del periodo de evaluación, pero activas durante dicho periodo) incluyó 24 operaciones de préstamos con garantía soberana aprobadas por un total de US\$1.130 millones, con US\$431 millones por desembolsar a inicios del periodo de evaluación (de los cuales se habían desembolsado US\$378 millones a junio de 2018). El porcentaje más importante de recursos por desembolsar se concentraba en el sector social (57% o US\$264 millones), seguido por infraestructura (39% o US\$181 millones). También se encontraban activos a inicios del periodo de evaluación tres préstamos de inversión no reembolsables y 50 cooperaciones técnicas no reembolsables por un valor conjunto de US\$65,9 millones.

38 PBL en el sector energía (dos por valor de US\$90 millones), uno en salud (US\$50 millones) y otro en reforma / modernización del Estado (US\$60 millones).

Cuadro 2.2. Operaciones de préstamos con garantía soberana y operaciones no reembolsables

Área prioritaria	Sector	Préstamos			Operaciones no reembolsables		
		Número	Monto		Número	Monto	
			US\$ millones	%		US\$ millones	%
Consolidación fiscal	Reforma del Estado	2	87	16	11	3,6	14
Sostenibilidad y competitividad del sector energético	Energía	3	113	20	6	3	12
Vialidad para la integración regional	Tranporte	2	95	17			0
Inclusión social	Educación	1	60	11	4	1	3
	Salud	1	50	9	3	1	4
	Protección social e inversiones sociales	2	70	13	11	10,7	41
Desarrollo sostenible en el Distrito Central	Desarrollo urbano	1	60	11	1	0	0
Otros	Medio ambiente	1	25	4	4	1,3	5
	Otros sectores				12	4,7	19
Total		13	560	100	52	25,3	100

Fuente: OVE con datos del Data Warehouse

2.10 BID Invest aprobó cuatro préstamos sin garantía soberana por valor de US\$35,4 millones durante el periodo de evaluación: dos préstamos por US\$24 millones en el sector de acceso a finanzas y dos por US\$11,35 millones en el sector energético. Adicionalmente a estos préstamos, se aprobaron líneas TFFP que apoyaron transacciones de comercio exterior por un valor de US\$232 millones. El portafolio del sector privado también incluye una operación de asistencia técnica por US\$500.000. La cartera heredada sin garantía soberana incluía tres operaciones de préstamo (en los sectores de acceso a financiamiento, energía y medioambiente) por US\$26,5 millones³⁹.

Desempeño de la cartera (eficiencia)

2.11 Los costos de preparación de los préstamos aprobados con garantía soberana disminuyeron en promedio un 7%, pero aumentaron un 28% por millón aprobado, comparado con el periodo de la EBP anterior. Los costos de preparación por millón

³⁹ Los datos de la cartera de operaciones sin garantía soberana fueron una combinación de las siguientes fuentes: para operaciones anteriores a 2015, IDEAS y Convergencia; para operaciones después de 2015, IDEAS. Los valores aprobados incluyen fondos bajo administración.

aprobado se elevaron a US\$5.356,3 en 2015-2018, ubicándose por encima del promedio del Banco y de CID. El promedio de los costos de preparación por millón aprobado en Honduras es superior al promedio de CID y del Banco en general y creció más que estos entre 2011-2014 y 2015-2018. La dinámica en los costos se explica por los cambios en los montos de aprobación, que decrecieron en Honduras más que en CID y en el Banco en general (ver Cuadro I.2 en Anexo I). Durante el periodo también se observó un aumento en los tiempos de preparación de los préstamos con garantía soberana aprobados desde 2015 (el tiempo de preparación desde el project profile hasta la aprobación ha aumentado ligeramente, de 143,67 días entre 2011-2014 a 187 días entre 2015-2018)⁴⁰.

C. Ejecución de los préstamos

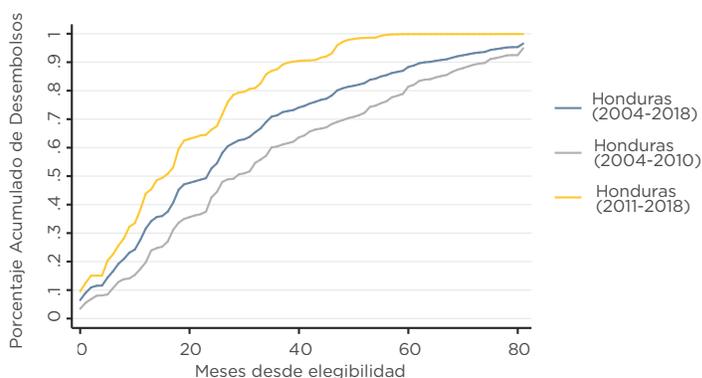
2.12 El ritmo de desembolsos de la cartera de inversión aprobada desde el año 2011 ha sido superior al promedio de CID y del Banco (Gráfico 2.2). Gracias a la gestión de la Representación del BID en el país y del gobierno, así como al peso en la cartera de préstamos que financian gasto corriente en protección social y salud, se observa una mejora sustantiva en la tasa de desembolso de los préstamos aprobados desde 2011 (Gráfico 2.3), así como una reducción en las extensiones de las operaciones (ver Cuadro I.3 en Anexo I). Gracias a estos avances en el periodo 2015-2018 Honduras fue el segundo país entre todos los prestatarios del Banco con mejor desempeño en el ritmo de desembolsos de préstamos de inversión. En promedio, la cartera de préstamos de inversión de Honduras desembolsó un 31,1% del saldo no desembolsado al inicio de cada año, siendo este ritmo bastante mayor que el observado en el agregado del Banco de 20,2%. Además, en el marco de los ejercicios de medición de desempeño anual de proyectos, la cartera de Honduras reportó en promedio un 100% de sus proyectos en estado satisfactorio, bastante mayor al 71% observado para el agregado Banco.

⁴⁰ Los estimados de costos y tiempos de preparación consideran las operaciones aprobadas hasta fines de abril de 2018. Los préstamos aprobados después, así como los préstamos en *pipeline* a ser aprobados antes del fin del periodo de la EBP (2015-2018) no se incluyen en los cálculos.

Gráfico 2.2

Ritmo de desembolso préstamos de inversión con SG - Comparación entre aprobados entre CID, BID y Honduras 2011-2018

Fuente: OVE con datos del Data Warehouse

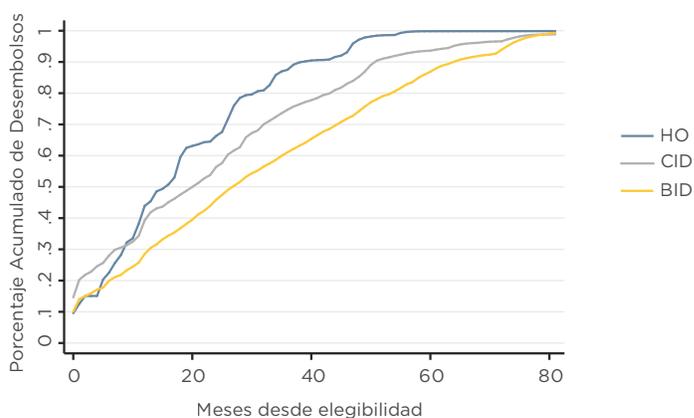


Nota: Tamaño de la muestra para Honduras 2004-2018: 44, 2004-2010: 26 y 2011-2018: 18.

Gráfico 2.3

Ritmo de desembolso préstamos de inversión con SG - Comparación entre aprobados entre 2004-2010, 2011-2018 y 2004-2018

Fuente: OVE con datos del Data Warehouse



Nota: Tamaño de la muestra para 2011-2018 BID: 466, CID: 132 y HO: 18.

2.13 La Administración realizó esfuerzos importantes durante el periodo de evaluación para mejorar el diseño de las operaciones con el objetivo de aumentar su ejecución y efectividad, en el contexto de las Recomendaciones 3 y 4 de OVE en el CPE 2011-2014 (ver recuadro I.1 en Anexo I). La tercera recomendación urgió a la Administración a “fortalecer el diseño de las operaciones mediante: (i) la realización de evaluaciones institucionales más rigurosas; (ii) el análisis de riesgos de gobernabilidad y sostenibilidad financiera más realistas, y (iii) la participación más intensa del personal fiduciario en el diseño de los mecanismos y planes de ejecución, de desembolsos y de adquisiciones de los proyectos de inversión”. La Administración atendió la recomendación de OVE realizando más análisis institucionales de las unidades ejecutoras de las operaciones del banco, realizando análisis de riesgo para el 100% de las operaciones de préstamo a ser aprobadas durante el período de estrategia y validando el 100% de los análisis de riesgo e institucionales, a través de una instancia técnica presidida por el jefe de operaciones. La Administración también fortaleció el uso de sistemas nacionales durante el periodo, de acuerdo con los objetivos de la EBP (ver Recuadro I.2 en Anexo I).

- 2.14 La cuarta recomendación de OVE en el CPE 2011-2014 urgió a la Administración a “dedicar mayores esfuerzos para fortalecer la capacidad de gestión (por ejemplo, recursos humanos, manejo financiero y presupuestario, compras, etc.) de las instituciones responsables de los proyectos en ejecución [...]”. Esta recomendación se implementó parcialmente durante el periodo de evaluación. La Administración se enfocó en implementar talleres de arranque para el 100% de unidades ejecutoras a cargo de nuevas operaciones de préstamo aprobadas durante el período de estrategia y talleres de gestión por resultados y planificación de proyectos (incluyendo gestión financiera y adquisiciones) con agencias ejecutoras a cargo de nuevas operaciones de préstamo aprobadas durante el período de estrategia. Estas medidas contribuyeron a cumplir con el objetivo de la recomendación y a mejorar la ejecución de los préstamos, pero no son suficientes para resolver los problemas de debilidad institucional de las unidades ejecutoras del país (ver por ejemplo los problemas de ejecución en los sectores de energía o salud, Anexos II y IV). Para ello, es necesario tomar medidas encaminadas a la mayor profesionalización de los funcionarios, y reducir los altos niveles de rotación de personal en los sectores. En transporte (ver Anexo III) se contribuyó a mejorar la ejecución mediante el uso de una agencia especializada en ejecución de infraestructura creada en el contexto de la Cuenta del Desafío del Milenio (conocida hoy como Inversiones Estratégicas de Honduras, INVEST-H).
- 2.15 Los costos de ejecución promedio aumentaron un 11% y los costos por millón desembolsado aumentaron un 72% para las operaciones activas, comparado con el periodo de la EBP anterior. El aumento de los costos por millón desembolsado ha sido superior al de CID y del Banco en general. Como en el caso de los costos de aprobación, la dinámica en los costos de ejecución se explica en parte por los cambios en los montos de aprobación, así como en las acciones tomadas por la Administración para mejorar la ejecución de las operaciones. Si bien los montos desembolsado promedio por operación disminuyeron tanto para Honduras, CID y todos los países del Banco, en Honduras la disminución fue más pronunciada (ver Cuadro I.2 en Anexo I).

D. Rol y coordinación con otros cooperantes

- 2.16 Como en el periodo de evaluación anterior, la relación y coordinación del Banco con los otros donantes en el país ha sido satisfactoria. El Banco participa activamente en las

reuniones del G-16⁴¹ y apoya el financiamiento y participa activamente en el trabajo de algunas de sus mesas. El Banco ha coordinado estrechamente su trabajo con otros donantes y organismos internacionales en sectores específicos tales como en inversión social (con el BM, ver Anexo IV) y ha brindado apoyo financiero y técnico al gobierno de Honduras, en coordinación con el FMI, para el programa de reforma y fortalecimiento fiscal del gobierno.

41 El G-16 es la instancia de diálogo y coordinación del grupo de cooperantes internacionales en Honduras, cuya contraparte principal es la Secretaría de Coordinación General de Gobierno y está integrado, entre otros, por representantes de Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia y Suecia, y organismos como la Unión Europea (UE), la ONU, BM, BID y el BCIE.



03

Efectividad
del Programa
del Banco

3.1 El programa del Banco fue efectivo, logrando resultados satisfactorios en los sectores priorizados por la estrategia. Los componentes estuvieron alineados, en la mayor parte de sectores, con los objetivos estratégicos de la EBP y en los casos en los que se cuenta con información de resultados, esta indica que contribuyeron al logro de los objetivos estratégicos. A continuación, se describen los resultados más importantes en cada área prioritaria, así como en los sectores de la cartera heredada.

A. Consolidación fiscal

3.2 Los objetivos estratégicos en el área fiscal de la EBP se centraron en apoyar el fortalecimiento de la recaudación tributaria, fortalecer la eficiencia del gasto público, fortalecer los mecanismos de transparencia y mejorar la gestión del presupuesto. Durante el periodo de evaluación se registraron mejoras en todos los indicadores de resultado vinculados a los objetivos estratégicos (ver Anexo I, Cuadro I.4).

Cuadro 3.1. Objetivos estratégicos y resultados esperados en el área de consolidación fiscal

Objetivos estratégicos	Resultados esperados
Fortalecer la recaudación de ingresos tributarios.	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de los ingresos tributarios en relación al PIB.
Hacer más eficiente el gasto público.	<ul style="list-style-type: none"> Contener el crecimiento de la masa salarial de la administración central (como % del PIB).
Fortalecer los mecanismos de transparencia y prevención y control de la corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de la transparencia y control de los gastos de los gobiernos locales.
Mejorar la gestión del presupuesto y reducir contingencias fiscales.	<ul style="list-style-type: none"> Reducir el desfase presupuestario. Mejorar la sostenibilidad financiera del IHSS en valor presente.

Fuente: EBP 2015-2018.

3.3 El programa implementado por el Banco se centró en apoyar los esfuerzos de reforma fiscal del gobierno implementados en el contexto del acuerdo con el FMI de 2014. Con este apoyo a la reforma fiscal y el fortalecimiento de la gestión tributaria se contribuyó a los objetivos estratégicos (Cuadro 3.1) con excepción del objetivo de mejorar la sostenibilidad del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). El apoyo del Banco se canalizó mediante una serie de Préstamos Programáticos de Apoyo a Reformas de Política (PBP por sus siglas en inglés) de consolidación fiscal, un préstamo de inversión y CT. El apoyo del Banco no realizó todo su potencial porque no se culminó la serie PBP de consolidación fiscal (solo se aprobó el primer préstamo). El Banco organizó el apoyo en dos ejes temáticos básicos: (1) apoyo a la administración tributaria y aduanera (la Dirección Ejecutiva de Ingresos,

DEI, y luego el Servicio de Administración de Rentas, SAR), y (2) apoyo general de reformas tributarias en el contexto de programas de estabilización y ajuste. El apoyo del Banco fue coherente, buscando trabajar simultáneamente en fortalecer la administración tributaria y apoyar las reformas de política. El Banco aprovechó las oportunidades de reforma en los momentos de mayor dificultad fiscal.

Cuadro 3.2. Portafolio en el área de consolidación fiscal

	Número de operación	Título	Año de aprobación	Monto aprobado (US\$ mill.)	Desembolsado	
					Monto (US\$ mill.)	%
PBL	HO-L1103	Programa de Apoyo a la consolidación fiscal	2015	60	60	100
Inversión	HO-L1108	Fortalecimiento Institucional y Operativo de la Administración Tributaria	2015	27	7,7	28,4
CT	11 CT aprobadas durante el periodo de evaluación por US\$3,6 millones: dos de apoyo a operaciones, siete de apoyo al cliente, dos de intercambio de conocimientos (TC-INTRA)					

Fuente: OVE con datos del Data Warehouse.

3.4 El préstamo de apoyo a la consolidación fiscal (HO-L1103) apoyó las reformas de política y administración tributaria en el contexto de los programas de estabilización macroeconómica respaldados por el FMI. El Banco buscó apoyar reformas de política negociadas por el gobierno de Honduras como parte de los programas de estabilización que siguieron al nombramiento del presidente Juan Orlando Hernández Alvarado (2014). El préstamo apoyó la estabilidad macroeconómica, fortalecimiento del marco fiscal (ley de responsabilidad fiscal), modernización de la gestión de ingresos tributarios y aduaneros, mejora de la gestión del gasto público y fortalecimiento de la gestión de los pasivos contingentes (ver el Anexo VI del documento de OVE: *Evaluación Comparativa: Revisión del Respaldo del Banco a la Política y la Administración Tributarias 2007-2016: Estudio de caso de Honduras*)⁴². Complementando el programa de apoyo a la consolidación fiscal, el Banco aprobó el programa de Fortalecimiento Institucional y Operativo de la Administración Tributaria (HO-L1108), que es un préstamo de inversión para apoyar la creación del SAR. El proyecto BID involucra una reforma holística de la administración tributaria y se encuentra en proceso de ejecución.

42 www.iadb.org/ove/tax

- 3.5 La reforma de 2013-2014 apoyada por el préstamo de apoyo a la consolidación fiscal excedió las metas originales de la operación y del país. El gobierno se había planteado un rendimiento de la reforma tributaria del 2% de recaudación como porcentaje del PIB para el período 2014-2017, el cual está por debajo del rendimiento verificado a 2016 (3,2%). El éxito de la reforma se explica por el bajo punto de comparación inicial, las medidas implementadas y el contexto externo favorable, particularmente por la mayor actividad exportadora con EE.UU.
- 3.6 Después de la creación del SAR en diciembre 2016 se aprobó un código tributario que fue un sustancial retroceso respecto de las reformas legales originalmente planeadas en la reforma, a pesar de que las mismas seguían las mejores prácticas internacionales y estaban consensuadas con el BID y el FMI e incluían parte de las condicionales contempladas en el segundo préstamo de la serie PBP de apoyo a la consolidación fiscal. En reemplazo de la versión del código tributario preparada por el SAR, las autoridades decidieron aprobar la versión del código preparada por el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)⁴³. En este contexto, la segunda operación de la serie PBP no se realizó.
- 3.7 El Banco también apoyó sus objetivos estratégicos en el sector con un programa ambicioso de siete operaciones de CT de apoyo al cliente, que se sumaron a dos CT de apoyo a los préstamos aprobados y dos CT de intercambio de conocimiento (CT-INTRA). Las CT de apoyo al cliente se centraron en apoyar la planificación presupuestal plurianual y a la gestión macro-fiscal (HO-T1232), la gestión de las finanzas públicas (HO-T1258) y la estrategia de inversión pública de mediano plazo (HO-T1261). Además, se apoyaron otras iniciativas para el sector de modernización del estado, como el fortalecimiento institucional para promover la transparencia y la anticorrupción (HO-T1233, HO-T1235), el apoyo a la implementación del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (HO-T1064), el apoyo a la prevención social de la violencia y la promoción de la coexistencia cívica (HO-T1264), el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión de la Comisión Nacional de Banca y Seguros (CNBS) y el incremento de la transparencia financiera (HO-T1284).

43 Las principales falencias del nuevo código tributario se detallan en el Anexo VI: Estudio de caso de Honduras, en la evaluación de OVE: *Evaluación Comparativa: Revisión del Respaldo del Banco a la Política y la Administración Tributarias 2007-2016* (www.iadb.org/ove/tax).

B. Sostenibilidad y competitividad del sector energético

3.8 En el sector energía, la EBP identificó la sostenibilidad financiera y competitividad del sector energético como uno de sus objetivos prioritarios (ver Cuadro 3.3). La EBP dio continuidad al trabajo del Banco en el sector permitiendo la integración de la cartera heredada y reflejando la relación de mediano y largo plazo que tiene el Banco con el sector. Sus principales áreas de acción fueron la sostenibilidad financiera y el fortalecimiento de la capacidad operativa del sector eléctrico. El apoyo de préstamos de inversión estuvo sujeto a los avances de la sostenibilidad financiera de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). Además, se planteó que la ventanilla privada del Banco exploraría oportunidades de inversión en el sector productivo, así como la promoción de la generación de energía a pequeña escala y de financiación a proyectos de energía renovable.

Cuadro 3.3. Objetivos estratégicos y resultados esperados en el área de sostenibilidad y competitividad del sector estratégico

Objetivos estratégicos	Resultados esperados
Mejorar la eficiencia, la calidad del servicio eléctrico y diversificar la matriz de generación.	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir las pérdidas técnicas y no técnicas de transmisión y distribución de energía eléctrica. • Incrementar la capacidad de generación con fuentes de bajo carbono. • Mejorar la calidad del servicio mediante la reducción de interrupciones al suministro eléctrico. • Mejorar y expandir el sistema de transmisión a nivel nacional. • Incrementar el volumen de transacciones en el mercado eléctrico regional (MER).
Incrementar al acceso al servicio de electricidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la cobertura eléctrica a nivel nacional.

Fuente: EBP 2015-2018.

3.9 La cartera con garantía soberana (SG) y sin garantía soberana (NSG) aprobada en el sector estuvo alineada con los objetivos estratégicos de la EBP y el plan estratégico del Gobierno 2014-2018. Dadas las debilidades estructurales del sector, el programa implementado mostró preferencia por operaciones programáticas basadas en reformas de política (PBP). En el periodo de evaluación anterior se aprobó el primer tramo de una serie de tres PBP de Apoyo Programático a Reformas Estructurales del Sector Eléctrico, por US\$130 millones. En el periodo de evaluación actual, se aprobaron los dos PBP restantes de la serie, que sumaron US\$90 millones⁴⁴. El

44 A la fecha, el desembolso correspondiente al tercer tramo (US\$50 millones) no se ha efectuado.

enfoque de las series fue el apoyo a la sostenibilidad financiera y operativa del sector a través del fortalecimiento de la capacidad institucional y el marco regulatorio sectorial y de la reforma institucional y del marco tarifario del servicio.

Cuadro 3.4. Portafolio en el área de sostenibilidad y competitividad del sector estratégico

	Número de operación	Título	Año de aprobación	Monto aprobado (US\$ mill.)	Desembolsado	
					Monto (US\$ mill.)	%
PBL	HO-L1118 y HO-L1189	Apoyo programático a reformas del sector eléctrico (segundo y tercer préstamo)	2015 y 2017	40 y 50	40 y 0	100 y 0
Inversión	HO-L1102	Proyecto de Rehabilitación y Repotenciación del Complejo Hidroeléctrico Cañaveral	2015	23	6	26
	HO-L1039	Apoyo a la Integración de Honduras en el Mercado Eléctrico Regional	2013	22,9	21,3	93
Sector privado	Durante el periodo de evaluación se aprobaron dos préstamos sin garantía soberana por US\$8,4 millones, además de garantías por US\$1,6 millones y un préstamo activo aprobado durante la estrategia previa por US\$5 millones.					
CT	Seis CT aprobadas durante el periodo de evaluación por US\$3 millones, cinco de apoyo a operaciones y una de intercambio de conocimientos (TC-INTRA). Apoyo programático a reformas del sector eléctrico (segundo y tercer préstamo)					

Fuente: OVE con datos del Data Warehouse.

3.10 En 2014 se aprobó la reforma energética para enfrentar las debilidades del sector y mejorar el espacio fiscal, la cual fue apoyada por una serie PBP del Banco. Desde entonces, la Ley General de la Industria Eléctrica (LGIE) entró en vigor y se crearon la Comisión Reguladora de Energía Eléctrica (CREE) y la Secretaría de Estado como cabeza del sector eléctrico. Las reformas también incluyeron la conformación del operador del sistema eléctrico nacional, la participación del sector privado en la distribución de la energía⁴⁵ y la reorganización del ENEE⁴⁶. En el sector de distribución, una licitación pública internacional promovida por la Comisión para la Promoción de las Alianzas Público-Privadas seleccionó a la Empresa Energía Honduras (EEH), un consorcio colombiano-hondureño, como el operador del sistema de distribución y administrador de los activos de la ENEE desde agosto 2016.

45 El sector privado también participa con el 82,4% de la generación de electricidad a nivel nacional mediante la suscripción de contratos de compraventa de energía con la ENEE.

46 Propuesta de préstamo para el Apoyo Programático a Reformas del Sector Eléctrico. Tercer Préstamo. BID.

- 3.11 El grado de avance de las reformas apoyadas por el Banco mostró resultados positivos en la eficiencia y sostenibilidad del sector. Los resultados del proceso de reforma muestran avances en la sostenibilidad financiera del sector en cuanto a la disminución de la contribución de la ENEE al déficit consolidado del sector público, cumpliendo la meta establecida en 2016. Además, se notan avances en la reducción del índice de pérdidas del sector, aumento de la generación proveniente de energías renovables y en las transacciones de energía en el MER. Los resultados de la reforma energética se reflejaron en los precios de electricidad y en la recuperación de costos. Mientras los precios promedio de energía crecieron un 15% y un 19% entre 2010-2013 en las tarifas residenciales/comerciales e industriales respectivamente, cayeron un 9% y 30% entre 2013-2016 para estos mismos respectivamente. Se estima un aumento del 65% al 95% en la tasa de recuperación de costos en el sector residencial con el incremento estimado en las tarifas de 15% por la reforma.
- 3.12 A pesar de estos avances el resto del proceso de reforma ha sido lento y ha enfrentado ciertos desafíos, por lo que ciertos disparadores de la segunda fase se trasladaron a la tercera. En particular, esto sucedió con los disparadores relacionados con el reglamento y ajuste tarifario, el reglamento del servicio de distribución y transmisión y su régimen de precios, la operatividad de la CREE, la conformación del operador del sistema eléctrico nacional y el establecimiento de contratos con operadores privados para transmisión y distribución.
- 3.13 El énfasis de los préstamos de inversión fue la recuperación y conservación de la capacidad de generación y transmisión del país. Con la operación heredada, Apoyo a la Integración de Honduras en el Mercado Eléctrico Regional (MER) (HO-L1039), el Banco buscó apoyar la consolidación del MER a través de la construcción y finalización de las subestaciones que crearían el enlace entre el Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC) y la red de transmisión de Honduras. Así mismo, con el Proyecto de rehabilitación y repotenciación del Complejo Hidroeléctrico Cañaveral (HO-L1102) el Banco apoyó la generación y transmisión de energía eléctrica de fuentes renovables a través de la rehabilitación de la Centrales Hidroeléctricas Cañaveral y Río Lindo. Este proyecto de rehabilitación tuvo aportes del Banco por 13,5% del financiamiento y aportes de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA por sus siglas en inglés) por el 81% del financiamiento (ver el Anexo II para los avances en la implementación de estos proyectos).

- 3.14 Tal como lo planteó la EBP, las operaciones NSG financiaron pequeños proyectos de generación de energía renovable. A pesar de que el número de operaciones aprobadas y su tamaño fue pequeño, estas sobresalen por su adicionalidad financiera en términos de plazo y garantías. BID Invest financió dos proyectos de generación de energía de pequeña escala (ver Anexo II). Los proyectos NSG cumplieron sus metas de productos, pero no hay seguimiento a los resultados de desarrollo alcanzados. Los resultados de desarrollo esperados eran la reducción de demanda de energía, de emisiones de efecto invernadero y efecto demostrativo a otras empresas en la instalación de energía renovable. Sin embargo, no hay evidencia de seguimiento a estos resultados. Los 5,9MW instalados en paneles solares implicarían una reducción de 8.614 toneladas de CO₂ promedio por año.
- 3.15 Los recursos de CT se canalizaron mediante dos operaciones heredadas y seis aprobadas durante el periodo de evaluación. La mayoría de los recursos de CT aprobados (73,5%) se destinaron para apoyo operativo. Así, el 54,7% de los fondos apoyó la ejecución de préstamos y el 18,8% restante apoyó la etapa de preinversión de operaciones. El 26,5% restante de los montos aprobados respondieron a demandas puntuales en temas de energía renovable (ver Anexo III para el detalle de las operaciones de cooperación técnica).

C. Vialidad para la integración regional

- 3.16 La EBP y el programa del Banco han estado históricamente alineados con las prioridades del gobierno de desarrollo del Corredor Logístico Centroamericano, compuesto por el Corredor Pacífico Centroamericano, la Carretera Interamericana y sus ramales. La estrategia 2015-2018 tenía como objetivo mejorar la integración nacional y regional y disminuir los costos de operación y transporte (ver Cuadro 3.5). Dadas las necesidades de financiamiento del sector, la estrategia también contempló explorar la participación de las ventanillas del sector privado en el financiamiento de APP para la construcción, rehabilitación y/o gestión de corredores viales.

Cuadro 3.5. Objetivos estratégicos y resultados esperados de la EBP en el área de vialidad para la integración regional

Objetivos estratégicos	Resultados esperados
Mejorar la integración nacional y regional y disminuir costos de operación y transporte.	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar el estado físico de tramos viales existentes del Corredor Pacífico. Consolidar la integración vial del Nororiente del país. Mejorar las condiciones de operación física de los pasos de frontera/aduana de mayor tamaño.

Fuente: EBP 2015-2018.

3.17 Si bien la inversión en los corredores principales es una de las prioridades de desarrollo en Honduras, para generar mayores resultados en productividad y reducción de la pobreza es necesario que esta inversión se complemente con acciones para la mejora de la red secundaria. Este punto ya fue resaltado por OVE en el CPE 2011-2014. Las intervenciones del Banco se han enfocado en la red primaria, fenómeno que persistió en el periodo 2015-2018. La red secundaria se encuentra compuesta por 2.783 kilómetros y representa la conexión fundamental entre la red primaria y los caminos vecinales, los cuales aún constituyen en Honduras la mayor extensión de vías en el país con 8.757 kilómetros. El Banco se encuentra explorando posibilidades para poder participar en la red secundaria, pero hasta este momento no se ha concretado ningún proyecto. El mejoramiento de la red secundaria es un paso esencial para la relevancia y sostenibilidad del sector transporte en Honduras.

Cuadro 3.6. Portafolio en el área de vialidad para la integración regional

	Número de operación	Título	Año de aprobación	Monto aprobado (US\$ mill.)	Desembolsado	
					Monto (US\$ mill.)	%
Inversión	HO-L1121	Programa de Integración Vial Regional II	2016	75	10,2	13,6
	HO-L1104	Programa de Integración Vial Regional y Propuesta de Reformulación de 2470/BL-HO	2015	20	0,82	4,1
	HO-L1037	Programa de Ampliación y Modernización de Puerto Cortés	2010	135	Redireccionado	-
	HO-L1033	Programa Vial del Corredor Agrícola Tegucigalpa - Puerto Castilla	2009	75	75	100
	HO-L1018	Programa de Infraestructura Corredor Logístico San Pedro Sula	2008	20	20	100
CT	Una CT de apoyo al cliente aprobada durante el periodo de evaluación por US\$132.520.					

Fuente: OVE con datos del Data Warehouse.

3.18 Durante el período de la EBP (2015-2018), el BID se enfocó en ejecutar la cartera aprobada durante periodos anteriores, incluyendo el Programa de Infraestructura Corredor Logístico-San Pedro Sula y el Programa Vial del Corredor Agrícola Tegucigalpa-Puerto Castilla (ver Anexo III). El Programa Ampliación y Modernización de Puerto Cortés se canceló a solicitud del Gobierno de Honduras y los fondos se reorientaron al proyecto de Integración Vial (HO-L1104). No se puede medir la contribución de los resultados de los préstamos heredados en el sector porque los indicadores de resultados de los proyectos de transporte no fueron compatibles con los indicadores de la EBP. Además, no hubo ningún proyecto que apoyase pasos de frontera y aduana y por eso el programa no contribuyó al tercer indicador de resultados de la EBP.

3.19 Es importante resaltar que, a pesar del impulso a la construcción y rehabilitación de los corredores viales y los logros de los proyectos del Banco, esto todavía no se ha visto traducido en una mejora comparativa de las condiciones de productividad y competitividad en Honduras. Utilizando como criterio el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, el país descendió nueve puestos entre 2014 y 2016. El Índice clasifica a los países de acuerdo con varias dimensiones de desempeño de la cadena de suministro, como el tiempo y los costos para transportar bienes (Anexo III).

D. Inclusión social

Cuadro 3.7. Portafolio en el área de vialidad para la integración regional

Objetivos estratégicos	Resultados esperados
Proteger los niveles mínimos de consumo en población en pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la cobertura del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) en zonas rurales con alta tasa de pobreza extrema.
Promover la acumulación de capital humano de los menores de hogares en pobreza extrema.	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar la tasa de matrícula de tercer ciclo de educación básica (7º, 8º y 9º) en zonas rurales de Occidente.
Mejorar los indicadores de salud de los niños menores de cinco años.	<ul style="list-style-type: none"> Reducir el % de desnutrición crónica en niños en zonas rurales del Occidente. Reducir tasa de mortalidad infantil en zonas rurales del Occidente.

Fuente: EBP 2015-2018.

3.20 Las acciones del Banco en inclusión social buscaron contribuir a reducir las brechas en la generación y acumulación de capital humano, particularmente en las áreas rurales, y lograr una efectiva inclusión social por medio de un enfoque territorial multisectorial basado en intervenciones complementarias y

coherentes con la Estrategia de Protección Social Vida Mejor (EVM) (Cuadro 3.7). El programa implementado durante el periodo de la EBP fue consistente con los objetivos estratégicos de la Estrategia, sin embargo, en comparación con el período anterior, hay una reducción de las aprobaciones para protección social y salud (ver Cuadro 3.8). Esto se puede explicar porque el Gobierno de Honduras está asumiendo de manera incremental y gradual el financiamiento del programa de transferencias condicionadas y de la modalidad de gestión descentralizada de los servicios de salud. En las operaciones en el sector se aprecia una evolución de la focalización geográfica de áreas rurales, a áreas rurales de Occidente y Corredor Seco, a los municipios más pobres en dicho territorio; de la misma manera, la focalización socioeconómica cambia de personas en situación de pobreza a personas en situación de pobreza extrema.

Cuadro 3.8. Portafolio en el área de inclusión social

	Número de operación	Título	Año de aprobación	Monto aprobado (US\$ mill.)	Desembolsado	
					Monto (US\$ mill.)	%
Protección social						
Inversión	HO-L1071	Programa de apoyo a la red de protección social	2012	75	75	100
	HO-L1087	Programa de apoyo a la red de protección social II	2013	100	100	100
	HO-L1093	Programa de apoyo al sistema de protección social I	2014	109,9	94	85,6
	HO-L1105	Programa de apoyo a la red de inclusión social	2016	50	11	22
CT	Durante el periodo de evaluación se aprobaron cuatro CT por US\$1,5 millones: una CT de apoyo operacional a los préstamos en ejecución y tres CT de apoyo al cliente.					
Educación						
Inversión	HO-L1188	Mejora de la calidad educativa para desarrollar capacidades para el empleo	2017	60	0	0
CT	Durante el periodo de evaluación se aprobaron cinco CT por US\$1,13 millones: tres de apoyo al cliente y dos para intercambio de conocimientos (TC-INTRA)					
Salud						
PBL	HO-L1182	Programa de apoyo a la reforma del sector salud	2017	50	50	100
Inversión	HO-L1090	Programa de mejoramiento del acceso y calidad de servicios y redes de salud	2013	50	50	100
	HO-L1072	Fortalecimiento de la red hospitalaria materno-infantil	2012	30	30	100
Donaciones de inversión	Se ejecutó una donación del programa Salud Mesoamérica por US\$5,25 millones aprobada en 2014.					

Género y diversidad						
Inversión	HO-L1117	Ciudad Mujer	2016	20	3,3	16,4
Donaciones de inversión	Se ejecutaron tres donaciones de inversión en el área del manejo de recursos naturales en comunidades indígenas por US\$2,2 millones.					
CT	Durante el periodo de evaluación se aprobaron tres CT por US\$1,6 millones: dos CT de apoyo operacional a los préstamos en ejecución y una CT de apoyo al cliente.					

Fuente: OVE con datos del Data Warehouse.

1. Protección social

3.21 Durante el periodo de evaluación se aprobó un préstamo y se ejecutaron tres préstamos aprobados durante la estrategia anterior para apoyar al principal programa gubernamental de lucha contra la pobreza, el programa de transferencias monetarias condicionadas Bono Vida Mejor (BVM, antes de 2014 llamado Bono 10.000). El apoyo del Banco ha evolucionado a lo largo del tiempo para mejorar la cobertura, la eficiencia y el impacto del BMV. Sin embargo, aún se tienen desafíos importantes y los informes de monitoreo no contienen información actualizada sobre la cobertura del programa en términos relativos (indicador de resultado) ni absolutos (indicador de producto). Sin embargo, información incluida en los documentos de préstamo y en los informes de terminación de las dos operaciones que culminaron su ejecución (HO-L1071 y HO-L1087) muestran que hay retos vinculados con la cobertura del BVM⁴⁷, el cumplimiento de los pagos establecidos en el Reglamento de Operativo y la verificación de corresponsabilidades de salud (ver Anexo IV).

3.22 La revisión de OVE sugiere que hay mejoras en la eficiencia operativa del BVM logradas con el apoyo del Banco. Estas incluyen: (i) disminución de la antigüedad de la información de los padrones de usuarios; (ii) aumento del uso de cuentas bancarias para el pago de transferencias; pero no se logran las metas de uso de mecanismos alternativos de pago, impulsado por el Banco, por demoras en los procesos de licitación; (iii) fortalecimiento de los sistemas de información y creación del Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS) en la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), que centraliza la focalización y la gestión de un Registro Único de Participantes (RUP); y (iv) mejora de la verificación de las corresponsabilidades de educación y desarrollo de un registro en línea que contribuye a ello.

47 Por ejemplo, el documento de préstamo HO-L1105 (p. 7) indica que la cobertura del BVM en hogares de pobreza extrema en Occidente es baja (25%). En la matriz de resultados, la línea de base de la cobertura del BVM en municipios priorizados era del 32% en 2016.

3.23 Los proyectos que terminaron su ejecución durante el periodo de evaluación (HO-L1071 y HO-L1087) lograron el cumplimiento de sus metas, con algunas excepciones. Con respecto a los resultados en términos del acceso a la educación y salud de los beneficiarios, se supera la meta de incrementar la tasa neta de matrícula escolar en primer y segundo ciclo de educación básica en zonas rurales. Se aumenta la matrícula, pero no se alcanzan las metas para el tercer ciclo de educación básica ni para la asistencia a la educación básica en zonas rurales, aunque se aprecia que hay mayor efectividad en el caso del préstamo más reciente. En el caso de la salud, el progreso vinculado con el acceso a controles prenatales y postnatales es muy reducido, al igual que el acceso a vacunas completas para la edad en el caso de niños y niñas. La evaluación de impacto atribuye estos resultados a la estructura de incentivos existente, por lo que recomienda su ajuste para establecerlos por individuo en vez de por hogar. También recomienda el fortalecimiento de la oferta de servicios de salud en las áreas de intervención del programa. Con respecto a los impactos, se lograron las metas relacionadas con la reducción de la brecha de pobreza, pero no se logra la meta de acceso de gestantes beneficiarias a los controles de salud establecidos según la norma técnica. Se logran las metas de porcentaje de menores que finalizan al menos seis años de educación básica y de prevalencia de anemia en menores de cuatro años.

2. Salud

3.24 Durante el periodo de evaluación se aprobó el primer préstamo de una serie programática en salud y se ejecutaron dos préstamos de inversión aprobados durante la estrategia anterior. El PBP de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (diseñado con la cooperación técnica HO-T1259) aspira al fortalecimiento de la Secretaría de Salud, SESAL). Los préstamos de inversión tienen un fuerte componente de apoyo a la modalidad de gestión descentralizada (MGD) de servicios de salud que el BID ha promovido desde su diseño. También se aprobó una operación de financiamiento no reembolsable de la Iniciativa Salud Mesoamérica 2015 (HO-G1003, SM2015). Con el apoyo del Banco a las reformas de política en el sector a través del préstamo HO-L1090 y la primera operación de la serie programática HO-L1182 se logró impulsar la actualización, formulación y/o aprobación de diversas normas, políticas e instrumentos como la Ley del Sistema Nacional de Salud, el Modelo Nacional de Salud, la Estrategia Nacional de Calidad en la prestación de servicios de salud, así como apoyar el fortalecimiento institucional, de capacidades técnicas y de gestión de la SESAL.

- 3.25 Mediante los préstamos de inversión, el Banco apoyó una expansión considerable en el número de convenios de gestión descentralizada (MDG) firmados y de personas con acceso a servicios de salud. En los informes de monitoreo de las operaciones activas, la implementación de MGD y el financiamiento basado en resultados está asociados con mejoras significativas en el acceso a servicios de planificación familiar, controles prenatales y posparto, tratamiento de emergencias obstétricas, controles de crecimiento y desarrollo, vacunación, entre otros, así como disminuciones importantes en tasas de infección intrahospitalaria, tasas de letalidad y razones de mortalidad en hospitales / municipios con MGD en el primer y segundo nivel de atención.
- 3.26 Los indicadores de impacto de todos los préstamos activos en el sector salud durante el período se enfocan en la mejora de la salud materno-infantil. A la fecha, solo el informe de monitoreo del préstamo HO-L1072 tiene datos del impacto y muestra que la reducción de la mortalidad materna entre 2010 y 2017 supera las metas establecidas en los departamentos de Intibucá y Lempira (no en el Valle), y que la reducción de la mortalidad infantil supera las metas en los tres departamentos de Occidente atendidos por el préstamo.

3. Educación

- 3.27 En 2017 se aprobó el préstamo Proyecto Joven (HO-L1188), para mejorar el acceso y calidad de los aprendizajes en el tercer ciclo de la educación básica y en la educación media, y los componentes de apoyo a la oferta de servicios de educación de los préstamos de protección social. Si bien el préstamo HO-L118 es el primero aprobado en el área desde 2011 (HO-L1062), durante el periodo de la EBP se aprobaron tres CT en el sector (ver Anexo IV).

4. Género y diversidad

- 3.28 Durante el periodo de la EBP el apoyo del Banco a temas de género se concentró en la aprobación y la iniciación de la ejecución del proyecto Ciudad Mujer (HO-L1117) y sus cooperaciones técnicas asociadas (ver Cuadro 3.8 y Anexo IV). En el área de diversidad se aprobaron cuatro proyectos de financiamiento no reembolsable. La evaluación sobre género y diversidad de OVE⁴⁸ señala que, en Honduras, el Banco ha abordado estos temas de forma transversal, y que el número de préstamos y cooperaciones técnicas que tiene este abordaje

48 BID OVE, 2018 Evaluación del apoyo del Banco a los temas de Género y Diversidad p. 16 y 25.

es superior al promedio regional. Indica, por ejemplo, que hay una integración de elementos de diversidad en las operaciones de salud y educación.

3.29 De acuerdo con el informe de monitoreo del préstamo Ciudad Mujer (HO-L1117), los indicadores de producto referidos al número de atenciones en los distintos módulos de las sedes del programa muestran avances mixtos. Hay demanda alta (superando las metas) de las adolescentes para recibir servicios psicológicos y de salud sexual y reproductiva, de las mujeres para recibir servicios de primera atención en el módulo de violencia contra la mujer y para recibir controles de planificación familiar y posnatales en el módulo de salud. La provisión de servicios de mamografías no supera las metas establecidas, y no se registran servicios provistos para citologías ni colposcopias. El indicador de provisión de servicios de ultrasonografía de mama fue eliminado debido a que no se cuenta con personal especializado para ello. Hay cumplimiento y/o superación de metas establecidas en la provisión de servicios en el módulo de autonomía económica, especialmente en lo referido a mujeres atendidas por la bolsa de empleo, educación financiera, créditos aprobados y nivelación de estudios.

E. Desarrollo sostenible del Distrito Central

3.30 El programa implementado por el Banco en el área estratégica de desarrollo sostenible del Distrito Central consistió en completar la ejecución de una operación para mejorar la infraestructura urbana en barrios marginales de Tegucigalpa (HO-L1088); aprobar, en abril de 2018, un nuevo préstamo para continuar apoyando el mejoramiento de barrios y la convivencia urbana (HO-L1187) y la ejecución de una operación para mejorar la movilidad urbana en Tegucigalpa (HO-L1061). Los componentes de estas operaciones estuvieron alineados para contribuir al logro de los resultados esperados de la estrategia (ver cuadro 3.9).

Cuadro 3.9. Objetivos estratégicos y resultados esperados en el área de desarrollo sostenible del Distrito Central

Objetivos estratégicos	Resultados esperados
Reducción de la marginalidad y mejoramiento de la calidad urbana en el Distrito Central.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoras en las condiciones habitacionales de hogares en la ciudad. • Aumentar las áreas verdes, reducir la violencia y mejorar la movilidad urbana.

Fuente: EBP 2015-2018.

Cuadro 3.10. Portafolio en el área de desarrollo sostenible del Distrito Central

	Número de operación	Título	Año de aprobación	Monto aprobado (US\$ mill.)	Desembolsado	
					Monto (US\$ mill.)	%
Inversión	HO-L1187	Programa de convivencia ciudadana y mejoramiento de barrios	2018	60	0	0
	HO-L1088	Programa de integración y convivencia urbana	2012	17,2	17,2	100
	HO-L1061	Proyecto de transporte público para el Distrito Central	2010	30	30	100
CT	Durante el periodo de evaluación se aprobó una CT de intercambio de conocimiento (CT-INTRA) por US\$6.600.					

Fuente: OVE con datos del Data Warehouse.

3.31 El programa de integración y convivencia urbana (HO-L1088) apoyó los Planes Integrales de Mejoramiento de Barrios (PIMB) del Gobierno en colonias de bajos ingresos y alta incidencia de violencia, financiando obras de infraestructura básica de agua y saneamiento, alumbrado público, vialidad, drenaje pluvial, plazas y parques, equipamientos sociales, recuperación de escuelas públicas y centros de salud y acciones de capacitación y asistencia técnica para fortalecer organizaciones comunitarias y desarrollar las capacidades de los grupos más vulnerables mediante talleres y cursos de capacitación. El programa fue exitoso en el logro de sus productos y resultados (superándose las metas de conexiones al agua y saneamiento, drenaje pluvial, accesos viales y peatonales y alumbrado público).

3.32 Desafortunadamente no es posible medir rigurosamente los resultados de impacto del programa en el valor de la vivienda y la reducción de la violencia dado que la evaluación de impacto fue cancelada y no se pudo instalar el observatorio de la violencia en los barrios que previó el programa. El Informe de Terminación de Proyecto (PCR por sus siglas en inglés) del programa reporta los resultados basándose en la evaluación de medio término. Los resultados de esta evaluación sugieren impactos positivos en la percepción de seguridad de las mujeres, la reducción de las personas que reportan ser víctimas de un hecho delictivo y el valor de las viviendas en los barrios intervenidos⁴⁹. El programa fue ambicioso en términos de sus impactos esperados sobre los indicadores de violencia y delincuencia, que requieren un enfoque integral que sobrepasa la capacidad del organismo ejecutor.

49 Con respecto al indicador de la percepción de seguridad, durante la ejecución del programa se sustituyó el indicador inicial de todas las personas por solo el de las mujeres. La evaluación intermedia reportó una reducción en la percepción de inseguridad por las personas del 14% (por debajo de la meta del 30%) y de alrededor del 30% para las mujeres, pero la percepción de inseguridad de los hombres aumentó.

3.33 El objetivo del Proyecto de Transporte Público para el Distrito Central (HO-L1061) fue mejorar la calidad de vida de la población del área de intervención con la construcción de un corredor de transporte público masivo (BRT por sus siglas en inglés). El proyecto es ejecutado por la municipalidad de Tegucigalpa, la cual en la actualidad tiene una administración diferente a la que impulsó el proyecto en sus inicios. La entidad responsable del financiamiento con el Banco es la Secretaría de Finanzas nacional, por lo cual existe una asimetría en los incentivos y niveles de responsabilidad con respecto a los resultados financieros del proyecto. Al momento de terminar el último CPE, el proyecto había desembolsado el 84% de sus fondos. En 2016 se concluyeron los desembolsos del proyecto, pero el BRT no se encuentra operando. La falta de toma de decisión política del gobierno local ha generado el estancamiento en la ejecución de los recursos del cofinanciamiento administrado por el Banco y generado un ambiente social negativo hacia el proyecto y, por ende, hacia la imagen reputacional del Banco. Aun así, es importante destacar el acompañamiento permanente del Banco a pesar de las diferencias con el organismo ejecutor.

F. Acceso a financiamiento

3.34 A pesar de no ser un área prioritaria de la EBP, durante el período de evaluación, BID Invest aprobó dos préstamos sin garantía soberana (NSG) por US\$24 millones para apoyar el acceso a financiamiento del sector privado. Las operaciones heredadas de la estrategia anterior apoyaron a las PYME a través de una institución financiera intermediaria (IFI) por US\$20 millones⁵⁰. Finalmente, se aprobaron líneas del TFFP apoyaron 174 transacciones individuales de comercio exterior por US\$232 millones. Las líneas facilitaron, principalmente, el financiamiento de transacciones de comercio exterior de petróleo y gas (34%), productos manufacturados (28%) y agrícolas (23%).

Cuadro 3.11. Resumen del programa NSG implementado

Tipo de préstamo		Número de préstamos	Monto por desembolsar (US\$ millones)	Plazo promedio (años)
IFI	EP 2015-2018	3	24	6,83
	Heredado	1	20	6
Total		4	44	6,62

Fuente: Documentos de operaciones y sistema de la CII Maestro.

50 También se aprobaron operaciones en los sectores de energía por US\$7,3 millones. Estas operaciones son analizadas en sus respectivas notas sectoriales.

3.35 A pesar de que las operaciones dirigidas a PYME se colocan en el mercado relevante, no lograron un cambio significativo en el déficit de financiamiento que existe en el país. Las IFI colocaron recursos al segmento PYME por US\$44 millones durante el periodo de análisis, de los cuales US\$24 fueron aprobados entre 2015 y 2018. Este monto corresponde a casi el 1% de las colocaciones del sistema financiero privado al segmento PYME en 2014. A excepción de una operación, aprobada a finales de 2017, no se encontró información de seguimiento de las características (tamaño, plazo) del portafolio PYME en las IFI beneficiadas que permitiera evaluar la efectividad y alcance de las operaciones de los préstamos de la ventanilla privada del Grupo BID al segmento PYME a través de las IFI.

G. Otros sectores

3.36 Durante el periodo de evaluación la cartera en los sectores no incluidos en las áreas estratégicas de la EBP y la cartera heredada incluyeron un préstamo nuevo aprobado en el sector de agricultura (HO-L1197: Manejo Sostenible de Bosques), así como la ejecución de una operación aprobada en 2008 para el manejo de desastres naturales, un préstamo y una operación de inversión no reembolsable en seguridad ciudadana, dos operaciones de inversión no reembolsable en agua y el préstamo de apoyo al censo de 2012 (ver Cuadro 3.12).

Cuadro 3.12. Portafolio en otros sectores

	Número de operación	Título	Año de aprobación	Monto aprobado (US\$ mill.)	Desembolsado	
					Monto (US\$ mill.)	%
Inversión	HO-L1179	Manejo Sostenible de Bosques	2016	25	0,75	3
	HO-L1031	Proyecto de Prevención y Mitigación del Riesgo de Desastres Naturales	2008	19	19	100
	HO-L1063	Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad	2012	59,8	59,7	100
	HO-G1244	Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad	2017	5,4	1,78	32,9
	HO-X1017	Programa de Agua y Saneamiento Rural	2011	25	25	1
	HO-G1005	Modelos de intervención en agua y saneamiento para la zona rural dispersa	2015	0,525	0,378	0,719
	HO-L1044	Apoyo Censo Población y Vivienda 2012 y Sistema Integrado de Encuestas Hogares	2011	25	24,9	100
CT	Durante el periodo de evaluación se aprobaron 14 CT por alrededor de US\$19 millones.					

Fuente: OVE con datos del Data Warehouse.

- 3.37 El préstamo de apoyo al manejo sostenible de bosques (HO-L1197), fue aprobado durante el período de la EBP y tiene como objetivo general recuperar y mantener los servicios ecosistémicos de los bosques en cuencas prioritarias afectadas por la plaga del gorgojo. Aunque la EBP no tiene objetivos estratégicos para la agricultura o el medio ambiente, el proyecto es relevante en el contexto de la plaga del gorgojo y además apoya el gobierno en acceder a fondos de clima.
- 3.38 El Proyecto de Prevención y Mitigación del Riesgo de Desastres Naturales (MITIGAR, HO-L1031) logró resultados mixtos en términos de sus objetivos de aumentar el Índice de Gestión de Riesgos a nivel nacional (IGR) y a nivel de los municipios (IGRm) a ser intervenidos⁵¹. Se logró incrementar el IGR nacional al 40,3, sobrepasando la meta de 40, pero el IGRm se elevó solo a 29, por debajo de la meta de 34.
- 3.39 El Programa de Agua y Saneamiento Rural (HO-X1017) logró apoyar mejoras en el acceso al agua y saneamiento, pero no cumplió con las metas de resultados planteadas en el diseño de la operación. Dados los problemas de implementación, ocasionados por la debilidad institucional de la contraparte del Banco⁵², especialmente en el prediseño de los proyectos, las metas propuestas al inicio de la operación no se alcanzaron. Por ejemplo, de los 143 sistemas de agua potable nuevos construidos y mejorados que se planearon en el diseño de la operación, se lograron 76⁵³. Así, de las 15.900 letrinas que se esperaba construir, se lograron 4.948⁵⁴. Sin embargo, de los productos no planeados se destaca la rehabilitación de una planta de agua potable y la construcción de seis tratamientos sanitarios. Estos productos dieron acceso al servicio adecuado de agua a 13.782 hogares y a una solución individual de saneamiento a casi 5.000 hogares. Adicionalmente, se lograron un poco más de 2.000 conexiones domiciliarias de alcantarillado sanitario y casi 2.200 nuevos hogares con tratamiento de aguas.

51 El IGR es un índice desarrollado por el BID que corresponde a un conjunto de indicadores relacionados con el desempeño en la gestión de riesgos que reflejan su organización, capacidad, desarrollo y acción institucional para reducir la vulnerabilidad y las pérdidas, prepararse para responder en caso de crisis y de recuperarse con eficiencia (INE-08-002).

52 Los principales desafíos de implementación de la donación de inversión se dieron por la falta de institucionalidad del Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y la capacidad de operadores locales (alcaldías). Entre los principales problemas de implementación se encuentran las demoras en los procesos de adquisiciones, suspensión de contratos de obras por problemas en los diseños de los proyectos, falta de permisos ambientales, dificultades para adquirir tierras para los sistemas y demora en la evaluación técnica de los proyectos por parte del SANAA.

53 Durante la implementación del Proyecto, dados los desafíos de implementación, las metas de los sistemas fueron modificadas a 74.

54 Según información del PMR, la meta de letrinas se reduce debido a la reducción en el alcance del proyecto en 10 Comunidades en San Antonio, Cortés (*Water for People*) y Aldea Plan de la Brea, Santa Rita, en donde se cambió la modalidad de saneamiento.

3.40 El programa de apoyo a la seguridad ciudadana, aprobado durante la estrategia anterior, se terminó de ejecutar durante el periodo de evaluación, pero todavía no se cuenta con información sobre sus resultados. El programa buscaba fortalecer la capacidad del gobierno de Honduras en la prevención y resolución del delito a través del mejoramiento de la efectividad de la gestión institucional y operativa de la Secretaría de Seguridad (SS)-Policía Nacional (PN); la capacidad de investigación del delito y la gestión a nivel territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios beneficiados. El programa logró cumplir un porcentaje importante de sus productos, pero no se avanzó en las metas de entrenar a los funcionarios del sistema de investigación criminal y en apoyar la profesionalización y graduación de 3.000 nuevos policías en el Instituto Técnico Policial. Si bien se apoyó la creación de la Unidad de Tecnología de Información, aun no se ha contratado al personal para operarla, y tampoco se avanzó en algunas de las acciones para fortalecer la capacidad de los municipios en la prevención de la violencia.

H. Sostenibilidad

3.41 Como ya lo sostenía el CPE de OVE para el periodo 2011-2014, existe un riesgo en la sostenibilidad de los proyectos debido a la debilidad de algunas instituciones clave en los sectores de intervención del Banco (ver párrafo 2.14). A esto se une la necesidad de que el Gobierno de Honduras asuma el gasto de mantenimiento de las obras de infraestructura en carreteras, el de la prestación de servicios, y el gasto corriente que actualmente financia el Banco en el sector social. Los anexos sectoriales presentan los distintos retos de sostenibilidad en cada uno de los sectores de intervención del Banco.



04

Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 El Grupo BID se ha mantenido en los últimos años como el principal socio multilateral de desarrollo de Honduras, manteniendo su relevancia financiera. La deuda de Honduras con el BID equivalía al 9% del PIB y representaba el 23% del total de la deuda externa del país al 31 de diciembre de 2017. El periodo de evaluación del CPE estuvo guiado por la EBP 2015-2018, que se enfocó en apoyar los esfuerzos del gobierno de Honduras para revertir el estancamiento productivo y bajo crecimiento y reducir brechas en la generación y acumulación de capital humano. Las áreas prioritarias de la EBP y el programa implementado fueron relevantes, consistentes con la mayoría de las prioridades del gobierno de Honduras y continuaron considerando gran parte de las áreas de apoyo a medio plazo del Grupo BID en el país e incorporando un fuerte énfasis en el área fiscal y de energía. Sin embargo, OVE considera que la EBP pudo incluir entre sus áreas prioritarias el apoyo al combate contra la inseguridad ciudadana (que solo se incluyó como área de diálogo), que es de alta prioridad para el gobierno y en la que el Banco contaba con un proyecto aprobado durante la EBP 2011-2015 que ejecutó la mayoría de sus recursos durante el período de evaluación.
- 4.2 El programa implementado por BID y BID Invest combinó préstamos de inversión, CT, PBL y préstamos y garantías para el sector privado. Durante el periodo de evaluación se aprobaron préstamos de inversión con garantía soberana y operaciones de CT en todos los sectores prioritarios. Los préstamos de inversión representaron el 64% de las aprobaciones de préstamo con garantía soberana o US\$360 millones. El resto de las aprobaciones (US\$200 millones), se canalizaron mediante PBL para apoyar reformas en el área fiscal, energía y salud. BID Invest aprobó cuatro préstamos sin garantía soberana por valor de US\$35,4 millones durante el periodo de evaluación: dos préstamos por US\$24 millones en el sector de acceso a financiamiento y dos por US\$11,35 millones en el sector energético. Adicionalmente a estos préstamos, se aprobaron líneas TFFP para apoyar transacciones de comercio exterior por un valor de US\$232 millones. El portafolio del sector privado también incluye una operación de asistencia técnica por US\$500.000.
- 4.3 Con respecto al desempeño de la cartera (eficiencia), durante el periodo de evaluación disminuyeron los costos promedio de preparación de las operaciones aprobadas, pero aumentaron los costos de ejecución promedio de las operaciones activas, así como los costos promedio por millón aprobado o ejecutado. Se observó una marcada mejora en el ritmo de ejecución de la cartera. La dinámica en los costos por millón se explica

en parte por los cambios en los montos de aprobación y los montos desembolsados, que decrecieron en Honduras más que en CID y en el Banco en general, así como en las acciones tomadas por la Administración para mejorar la ejecución de las operaciones. El ritmo de desembolsos de la cartera de inversión aprobada desde el año 2011 ha sido superior al promedio de CID y del Banco. Gracias a la gestión de la Representación del BID en el país y del Gobierno, así como al peso en la cartera de préstamos que financian gasto corriente en protección social y salud, se observa una mejora sustantiva en los desembolsos de los préstamos aprobados desde 2011, así como una reducción en las extensiones de desembolso de las operaciones. Gracias a estos avances, en el periodo 2015-2018 Honduras fue el segundo país entre todos los prestatarios del Banco con mejor desempeño en el ritmo de desembolsos de préstamos de inversión. La Administración realizó esfuerzos importantes durante el periodo de evaluación para mejorar el diseño de las operaciones con el objetivo de aumentar su ejecución y efectividad. Estas medidas contribuyeron a mejorar las operaciones y su ejecución, pero el análisis de OVE revela que aún persisten en algunos sectores debilidades institucionales de las unidades ejecutoras y las contrapartes del país, siendo necesario todavía tomar medidas encaminadas a la mayor profesionalización de los funcionarios y a reducir los altos niveles de rotación de personal en los sectores.

- 4.4 El programa del Banco fue efectivo y logró resultados satisfactorios en los sectores priorizados por la estrategia. Los componentes estuvieron alineados con los objetivos estratégicos de la EBP en la mayor parte de sectores y, en los casos en los que se cuenta con información de resultados, estos indican que contribuyeron al logro de los objetivos estratégicos. Entre los logros principales del Banco destacan el apoyo a la reforma fiscal y al incremento de la recaudación tributaria; a la reforma para mejorar la sostenibilidad financiera y competitividad del sector energético; al fortalecimiento y la expansión de la cobertura del programa de transferencias condicionadas BVM; a la modalidad de gestión descentralizada (MGD) para expandir el acceso a servicios de salud y al inicio de un proceso de reforma y fortalecimiento de la Secretaría de Salud (SESAL); a la introducción del programa Ciudad Mujer, y a la mejora de la infraestructura en las áreas urbanas marginales del Distrito Central.
- 4.5 A pesar de los avances, Honduras precisa continuar fortaleciendo la inversión en áreas rurales urbano-marginales para cerrar las brechas de desarrollo y atender a la población más vulnerable. Si bien el Banco ha cumplido un rol importante apoyando al

gobierno para cerrar estas brechas, existen espacios de mejora. Todavía persisten retos vinculados con la cobertura del BVM, el cumplimiento de los pagos establecidos en el reglamento operativo del programa y la verificación de corresponsabilidades de salud, lo cual se vincula a las deficiencias de los sistemas de información y la institucionalidad en el sector. Continuar fortaleciendo la inversión en la oferta de salud y educación en áreas rurales y urbano-marginales es también prioritario. Cerrar las brechas de acceso a oportunidades para la población más vulnerable también requiere invertir en infraestructura productiva, incluyendo caminos y acceso a energía, así como a agua potable y saneamiento, áreas en las cuales el Banco no intervino (con excepción de áreas urbano-marginales en el Distrito Central), o lo hizo con resultados mixtos (caso de agua y saneamiento en áreas rurales). Finalmente, se requiere también continuar los esfuerzos para apoyar la adaptación de las actividades productivas, en especial la agricultura y las actividades forestales, al cambio climático. Todas estas son áreas potenciales de acción para el Banco, que se deben considerar tomando en cuenta las prioridades del gobierno, la acción de los otros socios de desarrollo de Honduras y las áreas de apoyo de largo plazo del Banco, con enfoques territoriales de ser el caso para acotar las intervenciones.

4.6 Con el fin de mejorar la efectividad del programa del Banco en el país, OVE recomienda a la Administración:

1. Continuar e intensificar los esfuerzos para apoyar la inversión en áreas rurales y en la población de menores ingresos para mejorar el acceso a oportunidades económicas, tomando en cuenta las prioridades del gobierno, la acción de los otros socios de desarrollo de Honduras y las áreas de apoyo de largo plazo del Banco. La implementación de esta recomendación implica continuar ofreciendo al Gobierno de Honduras apoyo para mejorar la cobertura y la efectividad de programa BVM; la oferta de salud y educación de calidad en áreas rurales y urbano-marginales; la expansión del acceso a la energía; el fortalecimiento del marco institucional para la provisión de agua potable y saneamiento; la expansión y el mejoramiento de la infraestructura en áreas urbano marginales y de los caminos secundarios en áreas rurales, y la adaptación a los efectos del cambio climático en las actividades productivas de la población rural, apalancando y canalizando recursos no reembolsables disponibles en los fondos de los donantes bilaterales y multilaterales. De

ser necesario, se puede explorar acotar las intervenciones mediante enfoques territoriales integrales que prioricen las áreas de mayor rezago.

- 2. Intensificar los esfuerzos para identificar espacios de apoyo al sector privado, ofreciendo adicionalidad financiera y no financiera y sinergias entre las ventanillas del BID y BID Invest.** BID Invest encontró un importante nicho de oportunidades en las operaciones sin garantía soberana del sector energético. En este sector se identificaron proyectos de inversión que requerían de plazos no disponibles en el mercado y se movilizó financiamiento complementario y garantías, lo que facilita el financiamiento posterior de este tipo de inversiones. Siguiendo la experiencia del sector energético, y dada la adecuada arquitectura financiera del país, la acción del BID y BID Invest podría apoyar la profundización de la inclusión financiera, especialmente mediante créditos de largo plazo para el sector productivo y PYME en sectores estratégicos para el país.

- 3. Procurar incluir en las áreas prioritarias de las futuras EBP las acciones y los objetivos correspondientes a las carteras existentes en el país que responden a las líneas de trabajo de mediano plazo del Banco en los sectores para facilitar su ejecución, monitoreo y seguimiento de resultados, y la continuidad del diálogo correspondiente.**

Oficina de Evaluación y Supervisión — OVE

Fundada en 1999, OVE realiza evaluaciones independientes de las estrategias, políticas, programas, actividades, funciones y sistemas de prestación de servicios del Grupo BID. Las conclusiones de estas evaluaciones son divulgadas a fin de que sus recomendaciones puedan ser utilizadas en el diseño, análisis y ejecución de nuevas operaciones.



iadb.org/evaluacion



facebook.com/idbevaluation



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