
Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos
de los informes nacionales

Haití



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

Editores de los resúmenes ejecutivos:

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

Revisión editorial:

Gabriela Laster

Diseño gráfico:

Mantra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (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
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013¹. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: www.iadb.org/gobiernosefectivos

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

¹ Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

Haití

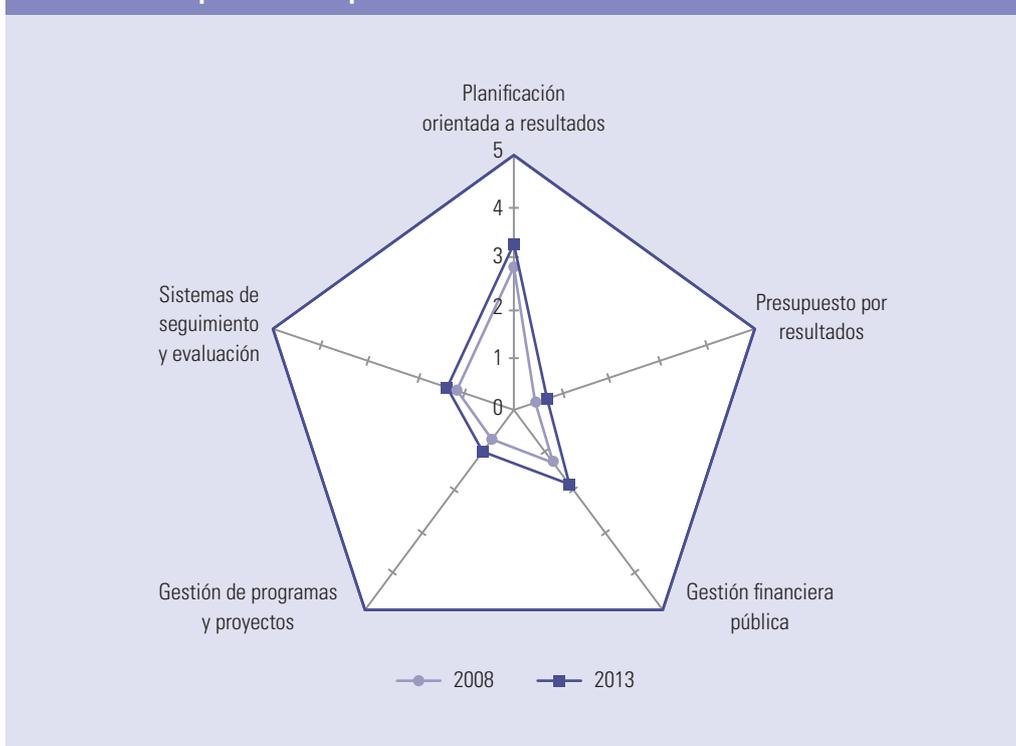
Resumen de los cambios observados entre 2008 y 2013

Haití ha incrementado levemente su índice de GpRD y aún se encuentra entre los países con un nivel bajo de capacidades institucionales. Se ha fortalecido el pilar de planificación orientada a resultados gracias a mejoras introducidas en la operatividad de la planificación. La gestión financiera pública es el segundo pilar de mayor desarrollo. También se ha mejorado la gestión de programas y proyectos y el sistema de seguimiento y evaluación. El pilar más débil sigue siendo el presupuesto por resultados.

Puntaje de Haití en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2008-2013

PILARES	2008	2013
Planificación orientada a resultados	2,7	3,2
Presupuesto por resultados	0,5	0,7
Gestión financiera pública	1,3	1,9
Gestión de programas y proyectos	0,8	1,1
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,1	1,3
Promedio	1,3	1,6

Desarrollo de los pilares de la GpRD en Haití



Avances en la implementación de la GpRD en Haití

Planificación	Se mejoró la metodología del Plan Estratégico de Desarrollo de Haití 2012-2015 (PSDH, por su sigla en francés), que permitió definir productos, unidades responsables de estos y porcentaje de avance esperado de las metas plurianuales.
Presupuesto	Se mejoró la relación entre los programas del PSDH y el financiamiento incluido en el presupuesto anual. Se formularon indicadores de desempeño en planes sectoriales.
Gestión financiera	Se disminuyó la desviación promedio entre el gasto ejecutado y el presupuestado. Existe un análisis de sostenibilidad de la deuda realizado por organismos internacionales. Se disminuyó el gasto extrapresupuestario no incluido en informes fiscales. Se elaboró un cuadro para armonizar la nomenclatura contable con la del presupuesto. Se elabora un informe consolidado de ingresos-gastos y activos-pasivos del gobierno. Se fortaleció el marco legal del sistema de adquisiciones y la capacidad institucional de la Comisión Nacional de Mercados Públicos; se creó el Comité de Solución de Controversias.
Gestión de programas y proyectos	Se formuló un plan sectorial de educación y una política nacional de salud.
Sistemas de seguimiento y evaluación	Se mejoró la metodología para la producción de información estadística en las áreas económica y social y se incrementó la confianza en ella. Se formuló una metodología para el seguimiento.

Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2008	2013
Planificación orientada a resultados	2,7	3,2
Capacidad estratégica de planificación	3,8	3,8
Operatividad de la planificación	1,3	2,4
Carácter participativo de la planificación	3,7	3,7

La institución responsable de la planificación es el Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (MPCE). El marco legal que regula esta función está conformado por la Ley Orgánica del MPCE de 1989 (aunque está en proceso de aprobación un proyecto de ley que lo sustituirá), la Ley sobre Fondos de Inversión Pública (1984) y el decreto que la reglamenta. Aunque se había formulado la Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza 2008-2010 (ENCRP), debido al terremoto que sufrió el país en 2010, fue necesario elaborar el Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití (PARDH), orientado a hacer frente a los grandes desafíos generados por esta catástrofe. El PARDH tiene una visión de largo plazo hasta 2030 y busca la refundación territorial, social, económica e institucional de Haití. Adicionalmente, se formuló el Plan Estratégico de Desarrollo de Haití 2012-2015 (PSDH, por su sigla en francés). Ambos planes definen programas, subprogramas y proyectos; para estos últimos se especifican objetivos y resultados esperados. Todos los planes están publicados en Internet.

La operatividad de la planificación muestra avances ya que cada programa del PSDH identifica los productos que se deben generar a través de los subprogramas y las unidades responsables de cada uno de ellos. Adicionalmente, las metas plurianuales se desagregan en porcentaje de avances anuales. También se han mantenido los logros alcanzados en 2008 en relación con el carácter participativo de la planificación, como la participación del Congreso en las discusiones del Plan Nacional de Desarrollo y la potestad que tiene de modificar la propuesta de proyectos de inversión que el Ejecutivo presenta anualmente. Además, durante la elaboración del PSDH se realizaron consultas a la sociedad civil en cada uno de los doce polos de desarrollo del país, consultas a nivel

nacional sobre temas específicos y a socios internacionales sobre las acciones propuestas para reconstruir el país. Los resultados de dichas consultas ayudaron a mejorar el contenido del PSDH.

Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2008	2013
Presupuesto por resultados	0,5	0,7
Estructuración programática del presupuesto	1,7	2,0
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	0,1	0,1
Evaluación de efectividad del gasto	0,1	0,4
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,0	0,0
Difusión de la información	1,0	2,5

Si bien todavía el presupuesto no muestra una estructura programática, se ha mejorado la vinculación entre los programas incluidos en el PSDH y su financiamiento en el presupuesto. No se observaron cambios en la perspectiva presupuestaria de mediano plazo. En 2010 se firmó un marco financiero trienal con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que se encuentra vigente y sirve como guía y marco macroeconómico en la preparación del presupuesto anual. Sin embargo, no se cuenta con proyecciones de gasto de mediano plazo. Tampoco existe una ley de responsabilidad fiscal.

Aunque no se ha formulado una ley que promueva la efectividad del gasto, se han creado indicadores de desempeño en los planes de educación y de salud, lo cual ayuda a introducir una cultura de evaluación de las acciones y, en cierta forma, del gasto público. No se cuenta con incentivos para la efectividad de la gestión. Se han introducido mejoras en la difusión de la información, como la publicación en Internet del presupuesto aprobado, lo cual permite identificar las prioridades de la acción gubernamental, pero no se publica en Internet el informe de cierre presupuestario.

Gestión financiera pública

COMPONENTES	2008	2013
Gestión financiera pública	1,3	1,9
Gestión presupuestaria y financiera	1,2	2,0
Sistema de adquisiciones	1,5	2,2
Auditorías externa e interna	1,3	1,4

Se ha fortalecido la gestión financiera pública. Se ha disminuido la desviación promedio entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejecutado, que pasó de un promedio del 10% para el período 2006-2008 al 6,9% en el período 2009-2011. Si bien el Ministerio de Economía y Finanzas no realiza análisis de riesgo fiscal derivado de obligaciones directas o contingentes, en febrero de 2012 el Fondo Monetario Internacional y la Asociación Internacional de Fomento prepararon para Haití el "Análisis de sostenibilidad de deuda". Además, se hizo énfasis en que la comunidad internacional apoyara la disminución de la deuda de Haití para que el país pudiera hacer frente a los grandes gastos de reconstrucción derivados del terremoto de 2010. No existen mecanismos para mitigar los riesgos fiscales de la deuda. Se ha mejorado la transparencia presupuestaria como producto de la disminución del gasto extrapresupuestario no declarado en los informes fiscales, que pasó del 15% en 2007 al 2% del total en 2010. En los informes fiscales

se incluye información completa de los proyectos financiados con fondos externos. La formulación y la ejecución del presupuesto se basan en clasificaciones administrativa, económica y funcional. Se está trabajando para ajustar el sistema de contabilidad a las normas y estándares internacionales. También se ha elaborado un cuadro para armonizar la nomenclatura contable con la del presupuesto de tal manera que todas las posiciones en la clasificación de este último se unieron al nuevo plan de cuentas. Se pasó de la organización de la contabilidad con base en devengado a base en caja. Se prepara anualmente un informe consolidado que contiene información completa acerca de los ingresos-gastos y activos-pasivos del gobierno. Sin embargo, no incluye el valor de la cartera de inversiones o de los intereses del Estado en las empresas de economía mixta. Este informe se envía al Tribunal Superior de Cuentas y Contencioso Administrativo (CSC/SA, por su sigla en francés), aunque a menudo la presentación se hace seis meses después de la finalización del período fiscal. No se cuenta con un sistema integrado de administración financiera, sino con distintos sistemas que procesan la información de presupuesto y contabilidad (SYSDEP), tesorería, crédito público y aduanas (SYDONIA).

Se ha fortalecido el marco legal de la contratación pública con la aprobación de la ley del 10 de junio de 2009 que deroga el decreto del 3 de diciembre de 2004 y varias normas para su aplicación según la naturaleza de los contratos (obras, servicios, suministros, servicios intelectuales, equipos de computación, concesiones de obras públicas). Adicionalmente, por un decreto de 2009 se establecen los umbrales de intervención de la Comisión Nacional de Mercados Públicos (CNMP) según la naturaleza del mercado y se someten a su competencia todas las instituciones públicas y autoridades regionales. La CNMP no participa directamente en las compras. Se está reconstruyendo la producción de estadísticas de compras ya que la base de datos fue destruida durante el terremoto; por lo cual, se tiene información solo del período 2009-2012. El nuevo marco legal creó el Comité de Solución de Controversias, que es independiente de la CNMP y se encarga de analizar en primera instancia las inconformidades presentadas en el proceso de adquisiciones; la segunda instancia es el Tribunal de Casación. No existe un sistema electrónico de compras, el portal de la CNMP publica información relativa al marco legal del proceso, los documentos en los cuales se basan las diferentes etapas de este y los llamados a licitación.

El marco jurídico que regula el sistema de auditorías interna y externa es aplicable a todas las instituciones públicas del país y tiene rango constitucional. El ente responsable es el Tribunal de Cuentas y Contencioso Administrativo (CSC/CA, por su sigla en francés). En 2006 se creó la Inspección General de Finanzas, servicio descentralizado con supervisión del Ministerio de Economía y Finanzas. Aunque Haití es parte de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés), no todas las normas de auditoría se ajustan a los estándares internacionales. Además, no todas las instituciones públicas tienen una unidad de auditoría interna. Actualmente, la CSC/CA realiza auditorías anuales de ingresos-gastos de las entidades del gobierno central, aunque no audita los activos-pasivos ni desarrolla auditorías de desempeño.

Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2008	2013
Gestión de programas y proyectos	0,8	1,1
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	0,8	0,8
Visión sectorial de mediano plazo	2,6	2,1
Gestión sectorial de bienes y servicios	0,3	0,9
Sistemas sectoriales de información	0,2	0,8

Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión

La inversión pública es responsabilidad del Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (MPCE). Hasta enero de 2010, existió la Unidad de Preinversión, que realizaba la evaluación ex ante de los proyectos de inversión y brindaba acompañamiento al sector en caso de corrección. Esta unidad fue reemplazada por la Dirección de Inversión Pública, que en el momento de la evaluación todavía no estaba operando. La Ley Orgánica del MPCE de 1989 regula el funcionamiento del sistema de inversión pública.

Gestión sectorial

Educación: El Ministerio de Educación tiene el Plan Quinquenal 2010-2015, cuya última versión fue actualizada en 2012. Para su formulación, se contó con la participación de las asociaciones profesionales de educación y con la colaboración técnica de organismos internacionales, como la UNESCO, el Banco Mundial y el BID. Existe articulación entre los objetivos y metas del Plan con el Plan Estratégico Nacional. En relación con la gestión de servicios, el Plan Quinquenal define objetivos y metas anuales y plurianuales, y se identifican las unidades responsables de su cumplimiento. No se firman contratos de gestión ni se cuenta con incentivos que motiven el logro de resultados organizacionales. Tampoco hay una estrategia explícita de gestión para resultados, aunque sí existe una estrategia para mejorar la calidad de la educación. No se recopila periódicamente la opinión de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios, aunque en 2007 se creó por ley la Oficina Nacional de Alianza por la Educación (ONAPE) como un espacio de cooperación y de intercambios entre el Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional y los socios no públicos del sector educativo haitiano. No existe un sistema de información en sentido estricto, lo que sí hay son estadísticas educativas. En el plan quinquenal de educación se definen indicadores de eficiencia relativos a la cobertura de servicios educativos, que deben ser actualizados anualmente, pero la información obtenida por medio de dichos indicadores no está disponible en Internet.

Salud Pública: El Ministerio de Salud tuvo un Plan Quinquenal 2005-2010, que luego fue reemplazado por un plan intermedio 2010-2011. En 2012 se formuló una política de salud de mediano plazo con la participación de la sociedad civil. Los objetivos y metas de esta política están incluidos también en el Plan Estratégico Nacional (PSDH) y en el Plan de Mediano Plazo (CCAERP). En relación con la gestión de servicios, en el plan trienal de Crecimiento Acelerado de la Economía y la Reducción de la Pobreza 2012-2015 (CCAERP), se definen las metas plurianuales y anuales del sector. No existen contratos de gestión firmados entre el Ministerio y sus funcionarios ni hay incentivos para promover el logro de resultados organizacionales. Tampoco se tiene una estrategia explícita de gestión para resultados. En relación con la calidad de servicios, la Dirección de Organización de Servicios de Salud (DOSS), por medio de su sistema de acreditación, procura

mejorar la calidad de los servicios brindados. Sin embargo, sus acciones son aisladas. No se recopila información en forma periódica y regular de la opinión de los usuarios sobre la calidad de los servicios. Las estadísticas institucionales no están centralizadas, por lo que se ha creado un Comité de Salud para iniciar la integración de la información.

Desarrollo Social: El Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (MAST) ha desarrollado dos planes entre 2008 y 2012 en los cuales se definen las principales líneas de acción y sus objetivos están relacionados con los del PSDH; aunque no presentan metas anuales, se especifican indicadores, proyectos y sus costos. No se firman contratos de gestión, no existen incentivos que promuevan el logro de resultados organizacionales ni hay una estrategia de calidad, aunque a veces se realizan reuniones con representantes de la sociedad civil para discutir acciones específicas. El Ministerio no tiene un sistema de información.

Infraestructura: El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicación no tiene un plan sectorial por lo que su trabajo está orientado por los objetivos para el sector incluidos en el PSDH y el CCAEERP. En relación con la gestión de servicios, no se firman contratos de gestión, no se tienen incentivos que promuevan el logro de resultados organizacionales ni hay una estrategia de calidad, aunque se desarrollan algunas acciones que buscan promoverla, como contratar una organización externa para supervisar la calidad de los trabajos de infraestructura. No se cuenta con un sistema de información.

Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2008	2013
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,1	1,3
Seguimiento de la gestión gubernamental	1,6	1,8
Sistemas de información estadística	1,5	2,2
Evaluación de la gestión gubernamental	0,7	0,7

El Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (MPCE) es responsable de realizar el seguimiento y evaluación de proyectos y ha formulado metodologías para esta tarea. Al igual que en 2008, los proyectos de inversión que tienen seguimiento representan el 40% del total de los gastos de inversión. No se muestran avances en materia de evaluación ya que en 2012 se creó en el MPCE la Dirección de Inversión Pública como nueva responsable de esta tarea.

El país tiene varias instituciones que producen información estadística, pero esta no es periódica. Sin embargo, el Observatorio de la Pobreza y la Exclusión Social (ONPES) ha hecho un gran esfuerzo por mejorar la producción de estadísticas por medio de la aplicación de encuestas. Adicionalmente, el Instituto Haitiano de Estadísticas e Información (IHEI) produjo nueva información del ámbito económico –como las características y comportamiento del sector informal– publicada en 2010, además de información mensual del índice de precios al consumidor. También se ha incrementado la confianza en la información estadística y su uso para la formulación de los planes de largo y mediano plazo.

