



RE-327

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

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

---

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

**SOLO PARA USO OFICIAL**

## ÍNDICE

### [ABREVIACIONES](#)

### [PREFACIO](#)

I.	CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA DE DESARROLLO DE HAITÍ.....	1
A.	Antecedentes .....	1
B.	Desafíos de Desarrollo de Haití .....	2
1.	Contexto Económico .....	2
2.	Desafíos Sociales .....	6
3.	Degradación Ambiental.....	7
4.	Desafíos Políticos e Institucionales.....	8
C.	Desafíos en cuanto Ejecución en Haití .....	9
D.	Perspectivas.....	11
II.	RESPUESTA DEL BID A LA PROBLEMÁTICA DE HAITÍ .....	12
A.	Revisión de la Acción del BID en Haití .....	12
B.	El Involucramiento del Banco desde 2001 .....	12
C.	Evaluación de la Acción Estratégica del Banco .....	16
D.	Ejecución de la Estrategia del Banco.....	20
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL BID EN HAITÍ.....	21
A.	Instrumentos y Recursos .....	21
B.	Eficiencia en la Ejecución del Programa .....	23
C.	Evaluación de la Ejecución del Programa del Banco en Haití .....	28
IV.	ORIENTACIONES PARA REALIZAR LA EFECTIVIDAD DE LA EJECUCIÓN: LA DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO .....	30
V.	RESULTADOS .....	33
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	37
A.	Conclusiones .....	37
B.	Recomendaciones .....	39

### [BIBLIOGRAFÍA](#)

### [LISTA DE ENTREVISTAS](#)

## ABREVIACIONES

AAH	Anexo Ad Hoc
CIDA	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
COF/CHA	Representación del BID en Haití
CPE	Programa de Evaluación de País
CS	Estrategia del País
DAC	Comité de Asistencia al Desarrollo
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional
ASD	Análisis de Sostenibilidad de la Deuda
ECVH	Encuesta de Condiciones de Vida de los Hogares
ESW	Productos No-Financieros
GOH	Gobierno de Haití
PIB	Producto Interno Bruto
HIPC	Países Pobres Muy Endeudados
IADB	Banco Interamericano de Desarrollo
MCI	Marco de Cooperación Interino
FDIS	Facilidad para el Desarrollo Institucional Sectorial
CCI	Cooperación Interamericana de Inversiones
FMI	Fundo Monetario Internacional
PSI	Préstamo Sectorial de Inversión
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MDRI	Iniciativa Multilateral para el Alivio de la Deuda
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
MINUSTAH	Misión de las Naciones Unidas para Estabilización de Haití
VPN	Valor Presente Neto
OEA	Organización de los Estados Americanos
ODA	Asistencia Oficial par el Desarrollo
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo de Apoyo de Políticas
PCR	Informe de Terminación de Proyectos
PRI	Departamento del Sector Privado
PRSP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU.

## PREFACIO

Según el Protocolo para la realización de las evaluaciones de programas de país (documento RE-271-2), las evaluaciones de los programas de país cumplen dos funciones,: 1) rinden cuenta al Directorio acerca de los resultados de las acciones del Banco en un país durante un período prolongado y 2) brindan una oportunidad de reflexión y extracción de lecciones sobre la forma en que el Banco puede mejorar la eficacia de sus operaciones en el futuro. Con este fin, el proceso de evaluación se guía por cuatro criterios evaluativos básicos: la **pertinencia** del programa con respecto a los problemas de desarrollo del país; la **coherencia** entre la definición del foco programático, la integración de los instrumentos del Banco en respaldo de los objetivos del programa y la coordinación con otros agentes en el proceso de desarrollo; la **eficiencia**, medida en función de sus costos administrativos y el carácter oportuno de la ejecución; y la **efectividad**, tanto en lo atinente a intervenciones individuales como en cuanto al programa en su conjunto, con particular referencia al estudio de la sostenibilidad de los resultados y a la contribución del programa al desarrollo institucional del prestatario.

Asimismo, en esta evaluación de programa de país se compara el programa del Banco con los criterios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: *apropiación, armonización, alineación y resultados y mutua responsabilidad*. El Banco firmó la declaración en marzo de 2005, y en julio de 2006 la comunidad internacional y las autoridades haitianas aceptaron sus principios como parámetros de referencia con la mira de una mayor eficiencia en la asistencia al desarrollo. La mención de esos criterios en esta evaluación de programa de país tiene por objeto analizar sus valores básicos de referencia y reseñar los desafíos que el Banco tiene ante sí.

Dadas las particularidades de Haití y del programa del BID con el país entre 2001 y 2006, aspectos que se analizan a fondo en el documento, el presente informe se centra en la relación entre el BID y Haití, y en cómo el Banco puede mejorar el impacto de su programa en Haití.<sup>1</sup> También se abordará la eficacia del programa del Banco en lo que respecta al cumplimiento de los objetivos de desarrollo enunciados en las estrategias de país, aunque no se referirá al estatus de los indicadores mencionados en los documentos de préstamo de cada proyecto, ya que la cartera del Banco se encuentra en las primeras etapas de ejecución.

La veracidad de las conclusiones que figuran en esta evaluación de programa de país depende fundamentalmente de la colaboración de los agentes pertinentes en el Banco y en Haití. La colaboración disminuye la probabilidad de que haya errores fácticos, de omisión o de interpretación. Esta evaluación de programa de país es el producto de una excepcional cooperación entre OVE, la Administración y Haití. OVE agradece la ayuda que le brindaron los entrevistados para este informe<sup>2</sup>.

## **I. CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA DE DESARROLLO DE HAITÍ**

### **A. Antecedentes**

- 1.1 El período que se examina abarca el periodo de 2001 a 2006. Como contexto, es preciso enumerar brevemente algunos aspectos básicos de los acontecimientos políticos clave previos. De las elecciones legislativas de abril de 1997 no surgió un parlamento viable. El estancamiento político a partir de 1997 tuvo consecuencias importantes para la relación de Haití con la comunidad internacional y llevó a que a dicho país le resultara imposible ratificar los préstamos de las instituciones multilaterales, como lo señala la Constitución de Haití
- 1.2 El Directorio Ejecutivo del BID aprobó cuatro préstamos de inversión (uno en 1997 y tres en 1998) que el parlamento sólo ratificó en enero de 2001. El Banco Mundial, coordinador de los donantes oficiales de Haití desde 1994, decidió suspender las aprobaciones en 1997 y canceló sus actividades; tras publicar una crítica evaluación de las perspectivas de colaboración con Haití en 2002, decidió clausurar su representación en el país y no reanudó su trabajo con éste hasta después de que el Presidente Aristide dejó su puesto en febrero de 2004.
- 1.3 En mayo de 2000 se celebraron de nuevo elecciones legislativas, antes de las presidenciales, que tuvieron lugar en noviembre de ese mismo año. Aunque al principio los observadores internacionales consideraron que las elecciones habían sido imparciales y válidas, se cuestionaron los procedimientos seguidos en el recuento de los votos y la oposición hizo fuertes protestas<sup>3</sup>. La OEA pidió al gobierno que subsanara las irregularidades, que presumiblemente habrían alterado la composición del parlamento, aunque no la correlación general de fuerzas. Comenzó entonces un proceso de polarización política, y los actos de los agentes principales sirvieron únicamente para agravar la radicalización y el enfrentamiento y se tradujeron en una escalada de violencia, inestabilidad e inseguridad,<sup>4</sup> lo que resultó a la salida del Presidente Aristide, después de la cual Boniface Alexandre, Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, fue designado presidente interino conforme a las disposiciones de la constitución haitiana. Poco después, el 10 de marzo, un consejo de notables nombró primer ministro a Gérard Latortue.
- 1.4 En la tarde del 29 de febrero de 2004, el representante permanente de Haití ante las Naciones Unidas presentó la solicitud de asistencia del presidente interino, que incluía la autorización de la entrada de tropas internacionales en el país<sup>5</sup>. El Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1529, en que autorizó el despliegue de la Fuerza Multinacional Provisional y declaró su disposición a establecer una fuerza de estabilización y seguimiento, de las Naciones Unidas, para apoyar la continuación de un proceso político pacífico y constitucional y el mantenimiento de un entorno seguro y estable. Después de que el secretario general recomendó el establecimiento de una operación de estabilización pluridimensional, denominada Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), el

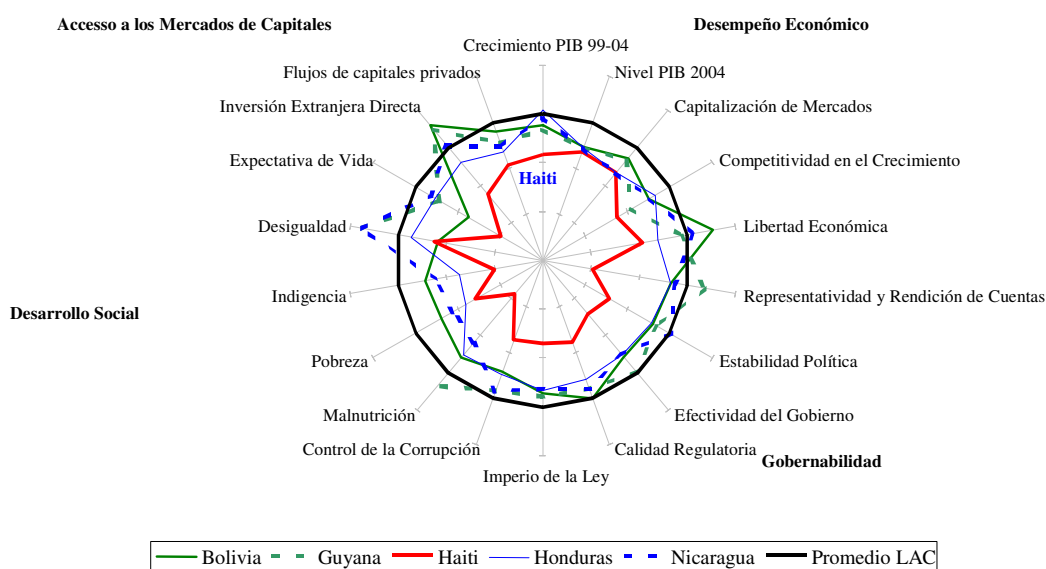
Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1542 (2004), del 30 de abril de 2004, en virtud de la que se estableció la MINUSTAH por un período inicial de seis meses. El mandato de la misión, que representa un esfuerzo concertado de un gran número de Estados americanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay), fue prorrogado en resoluciones posteriores.

- 1.5 Una vez establecido el gobierno provisional, la comunidad internacional y las autoridades haitianas elaboraron un Marco de Cooperación Interino (MCI), documento que plasma una evaluación de necesidades y que sirvió de plan de trabajo para el régimen de transición, así como de parámetro de referencia a fin de coordinar la ayuda internacional para Haití<sup>6</sup>.

## B. Desafíos de Desarrollo de Haití

- 1.6 Haití enfrenta enormes desafíos de orden social, económico, ambiental y político. El diagrama siguiente muestra sintéticamente la singularidad de Haití frente al resto de los países miembros prestatarios del BID e ilustra los enormes desafíos que encara.

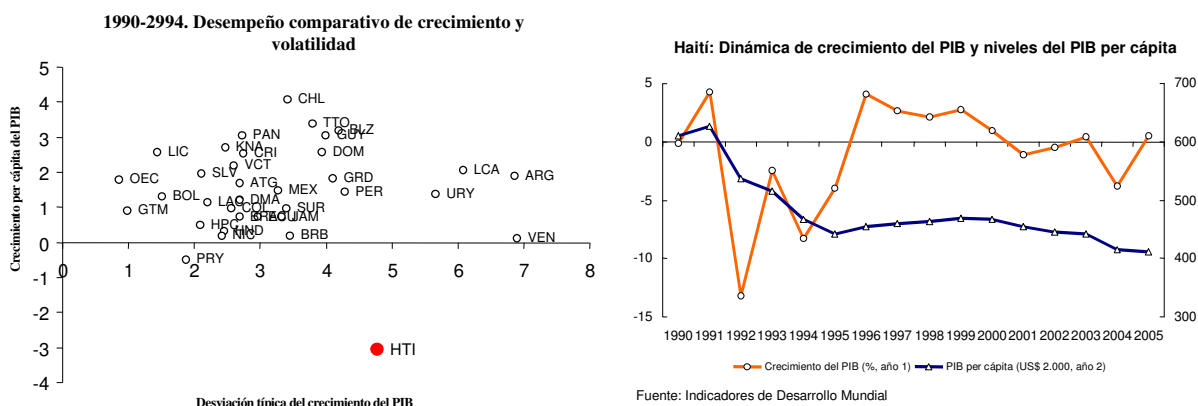
**Diagrama 1.1 Situación de Haití frente a los países prestatarios del BID<sup>7</sup>**



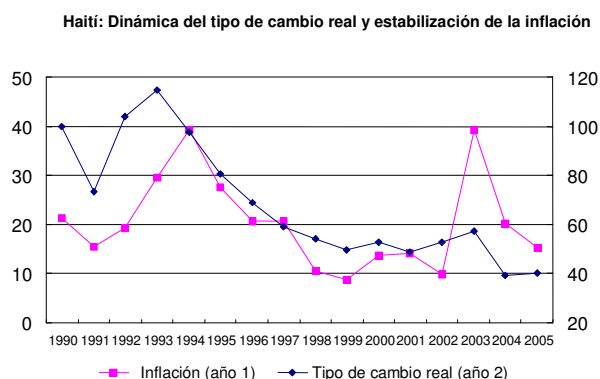
## 1. Contexto Económico

- 1.1 La base económica de Haití se ha concentrado históricamente en torno de la elaboración de unos pocos productos y servicios (arroz, café, mango y manufactura ligera) y ha sido muy vulnerable a las fluctuaciones sistémicas de la demanda internacional, a las condiciones meteorológicas y a la inestabilidad política.

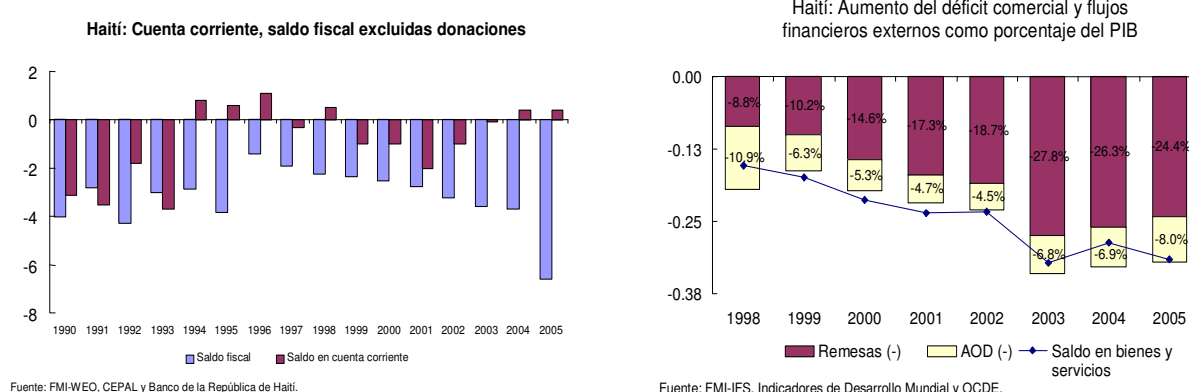
- 1.7 **Crecimiento y volatilidad.** En cuanto al crecimiento, Haití ha tenido una actuación económica deficiente en los últimos 40 años: en 2005 el PIB real per cápita era inferior en alrededor de 35% al nivel registrado en 1965. Desde 1990, sus tasas de crecimiento han sido sumamente fluctuantes y, en promedio, negativas: un período de abrupta contracción entre 1992 y 1995 fue seguido por otro de relativa reactivación y, luego, a partir de 2000, por otro período de deslucidas tasas de crecimiento. En el período comprendido entre 1990 y 2005, el crecimiento económico de Haití registró un promedio anual de -1,1%, lo que significó que las tasas de crecimiento anual rondaron el -3,1% per cápita. Como puede observarse en el gráfico siguiente, Haití es un caso extremo en la región en términos de su crecimiento negativo y su inestabilidad.



- 1.8 **Temas atinentes a la estabilización.** El Banco de la República de Haití ha avanzado en sus iniciativas de estabilización, tras el pico de inflación provocado en 2003 por los choques de oferta y la monetización del déficit fiscal. La estabilidad del tipo de cambio ha sido un objetivo primordial para las autoridades monetarias, que han utilizado el tipo de cambio como ancla nominal de los precios. Tal como se observa en el diagrama, los resultados de la política monetaria y los efectos de las crecientes entradas por concepto de remesas y ayuda extranjera han producido una tendencia sostenida de apreciación del tipo de cambio real, que sigue representando un desafío en cuanto a la capacidad productiva del sector de bienes comerciables para apoyar la recuperación que Haití necesitará.



- 1.9 **Saldo con el exterior.** Durante el período comprendido entre 2001 y 2005, Haití logró cerrar el déficit en cuenta corriente con el exterior, debido principalmente al entorno recesivo imperante y al renovado vigor de las transferencias internacionales unilaterales ajenas a los factores (remesas y ayuda). Como se observa en el diagrama, a pesar del equilibrio logrado en cuenta corriente, las cuentas externas de Haití han presentado un claro deterioro en el saldo de bienes y servicios. El déficit de la balanza comercial de mercaderías se ha compensado con la generosa entrada de remesas y ayuda externa. Para cerrar el déficit, la economía depende de entradas por naturaleza inestables. Ello entraña un riesgo macroeconómico, pues cualquier problema con esas entradas financieras podría colocar a la economía ante una abrupta corrección de los déficit internos, proceso que, en otras épocas, por lo general ha provocado una recesión profunda y costosa.



- 1.10 **Posición fiscal.** En los últimos tiempos, el saldo fiscal del Gobierno de Haití ha rondado un promedio de -5% del PIB (unos US\$200 millones). La incapacidad del Gobierno de Haití de aumentar los ingresos fiscales tributarios por encima de los umbrales de 7% a 9% del PIB (que se cuentan entre los coeficientes más bajos del Caribe), sumada al hecho de que el gasto público supera en un 50% a las rentas, ha generado una tendencia estructural hacia el déficit fiscal en el Gobierno de Haití. En el pasado, el banco central del país cubría dichos déficit, lo que se traduciría en inflación; más recientemente, se ha evitado recurrir a esta fuente de financiamiento y el déficit se ha cubierto con nuevas entradas de recursos de asistencia oficial al desarrollo.
- 1.11 La posición fiscal del Gobierno de Haití es de tal naturaleza que prácticamente toda la inversión pública se financia con recursos externos. En 2005-2006, por ejemplo, el decreto del presupuesto preveía rentas internas por valor de US\$434 millones y un gasto corriente primario de US\$432 millones. Los gastos de capital y servicio de la deuda totalizaron US\$480 millones, financiados con recursos externos, a saber: US\$188 millones en concepto de donaciones y US\$290 millones en concepto de préstamos concesionales. El gobierno y los donantes reconocen que esta estructura de financiamiento se mantendrá en el corto y



mediano plazo, y las perspectivas de que los ingresos fiscales aumenten son modestas.

- 1.12 **Deuda.** El BID es el principal acreedor de Haití. Tiene en cartera el 40% de la deuda externa del país (US\$550 millones, de un total de US\$1.300 millones), lo que equivale al 13% del PIB. El Gobernador por Haití pidió el alivio de la deuda de su país en repetidas ocasiones, en las reuniones anuales del BID (en 2000, 2001 y nuevamente en 2005<sup>8</sup>), pero en 2006 expresó su desencanto ante la posibilidad de que las consecuencias del alivio de la deuda fueran en desmedro de la capacidad de Haití de tomar préstamos del BID<sup>9</sup>.
- 1.13 Según los indicadores clásicos (las relaciones entre el servicio de la deuda y las exportaciones, entre el VPN de la deuda y los ingresos fiscales, entre los ingresos fiscales y el PIB y entre las exportaciones y el PIB), la sostenibilidad de la deuda no ha planteado un gran problema en Haití, hecho que explica por qué hasta abril de 2006 no se consideró que el país pudiera acogerse a la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (IP PME). Debido a su deficiente desempeño en materia de exportaciones en tiempos recientes, Haití pasó a ser elegible para recibir alivio de la deuda en el marco de dicha iniciativa conforme al criterio de la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones (que fue del 189%, esto es, superior al umbral del 150%). El VPN de la relación deuda/rentas fiscales (272%) también excede el umbral (250%), pero las relaciones rentas fiscales/PIB (9%) y exportaciones/PIB (14%) no se conforman a los criterios de la Iniciativa para los PPME.<sup>10</sup> El análisis de sostenibilidad de la deuda más reciente realizado por el FMI muestra que, en el escenario base, y asumiendo la entrega incondicional de beneficios de la IPPME, la relación en VPN de deuda-exportaciones bajará gradualmente de 150% en septiembre del 2005 a 100% para el 2025. También se espera que baje gradualmente la relación entre el servicio de la deuda a las exportaciones.<sup>11</sup> El reporte también muestra que la capacidad de Haití para hacer frente a sus compromisos después de los beneficios de la IPPME es muy vulnerable al desempleo de sus exportaciones. Finalmente, enfatiza que mayores niveles de condenación de deuda de la iniciativa MDRI serían en beneficio de la sostenibilidad de las otras obligaciones que tiene el país.
- 1.14 En vista de los considerables desafíos de desarrollo que enfrenta Haití (analizados más adelante) y la falta de recursos nacionales para atenderlos, el examen de la conveniencia del alivio de la deuda y las donaciones frente al financiamiento con préstamos resultó en una resolución de la Asamblea de Gobernadores del Banco (AG-2/07) mediante la cual se aprobó alivio de deuda en el contexto del HIPIC, que combina la cancelación de US\$60 millones durante 2007-2009 con donaciones por US\$50 millones anuales durante los mismos años. Apoyo adicional estará disponible si el país alcanza el punto de culminación en 2009, accediendo a los beneficios de la MDRI.
- 1.15 **Perspectivas económicas.** A pesar de la deficiente actuación económica de Haití en las últimas décadas, hay consenso en cuanto a la viabilidad de la economía y, en particular, respecto de los principales sectores que podrían impulsar el

crecimiento económico. Según diversas entrevistas<sup>12</sup> y algunos estudios económicos recientes<sup>13</sup>, los principales sectores que podrían contribuir a la creación de puestos de trabajo y al crecimiento económico son las industrias de uso intensivo de mano de obra: las manufacturas para la exportación, ciertos productos agrícolas (café, mango), el turismo y la infraestructura (obras de construcción). Los obstáculos más importantes para el despegue del crecimiento económico son la inseguridad, la energía, la necesidad de captar, retener y formar capital humano y el estado deplorable de la infraestructura. Estos sectores y obstáculos se vienen identificando y analizando desde finales de los años ochenta<sup>14</sup>; sin embargo, la inestabilidad política y los desastres naturales no han hecho más que reducir las oportunidades de crecimiento y agravar las dificultades que es preciso superar para poner en marcha el proceso de crecimiento económico.

- 1.16 También hay acuerdo general respecto de la necesidad de que el sector privado asuma un papel clave en este proceso y de que se cumplan algunas condiciones previas esenciales para generar un crecimiento sostenible<sup>15</sup>. Entre ellas se cuentan el establecimiento de un entorno de seguridad, la construcción de infraestructura básica y la solución al problema de la energía. Hay un acuerdo generalizado respecto de la necesidad de reconstruir (o construir) el país. Esta enorme tarea será en sí misma una importante fuente de crecimiento en el futuro inmediato. Por ejemplo, en el Marco de Cooperación Interino se contempló el gasto de US\$973,5 millones para promover la reactivación económica, mejorar el acceso a los servicios básicos y crear 731.000 puestos de trabajo (meses-persona)<sup>16</sup>. La infraestructura básica de transporte<sup>17</sup>, un clima de negocios propicio (seguridad física y jurídica) y las inversiones en capital humano se consideran elementos necesarios para cebar el motor de la economía.

## 2. Desafíos Sociales

- 1.17 **Pobreza.** Según la última encuesta sobre las condiciones de vida en Haití (ECVH, 2001), cerca del 56% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza extrema (menos de US\$1 por día) y casi el 77%, en situación de pobreza moderada (menos de US\$2 por día). Haití presenta también la distribución de ingresos más desigual de la región (el coeficiente de Gini es de 0,67)<sup>18</sup>, y las disparidades entre las distintas zonas del país también son notables (la región más pobre, el Noreste, tiene un índice de pobreza de 93,8%, frente a 57,7% en el Oeste)<sup>19</sup>.
- 1.18 **Salud.** La esperanza de vida es de sólo 52 años, frente a un promedio de 71 años en el resto de los países de América Latina y el Caribe. Según la ECVH de 2001, únicamente la mitad de la población tenía acceso a los servicios de salud y apenas el 3% tenía seguro médico. El acceso a los cuidados prenatales era limitado, pues sólo el 49,6% de las embarazadas recibía este tipo de atención, que resultaba más restringido en el caso de mujeres que vivían en situación de pobreza extrema (44%) y en las zonas rurales (42%). Entre 1995 y 2003, únicamente el 24% de los nacimientos fue atendido por personal sanitario especializado. La mortalidad de

neonatos es notablemente mayor que en el resto de los países (76 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos, frente a tasas de 32 en Honduras, 53 en Bolivia, 52 en Guyana y 30 en Nicaragua)<sup>20</sup>. La tasa de fecundidad indica un número de nacimientos por mujer (4,0) más alto que en los demás países del Grupo D<sup>21</sup> y que el promedio de la región (2,5).

1.19 **Educación.** Solamente 55% de la población mayor de 15 años es alfabeto, figura menor a la de los otros países miembros del BID y del promedio para LAC (casi 91%). En 2001, solamente 60% de los niños entre seis y once años de edad asistían a la escuela (74% en zonas urbanas y 54% en zonas rurales). Además, solo la mitad de los 45,000 profesores tenían al menos educación secundaria y solo la mitad de las escuelas tenían acceso a agua, sugiriendo bajos niveles de inversión en capital humano y físico para la educación. Otro hecho destacable de la educación en Haití es que entre el 80 y el 85% de la misma es proporcionada por el sector privado. Dados los bajos niveles de ingreso, esto causa que muchos padres no puedan enviar a sus hijos a la escuela, y en promedio los hogares con niños en edad escolar gastan 14% de su ingreso en educación. Esto también crea desafíos en términos de la regulación de los proveedores privados por parte del gobierno.

1.20 **La infancia en peligro.** En marzo de 2006, UNICEF publicó una nota de alerta sobre la situación de los niños en Haití<sup>22</sup>. En dicho país hay una relación desproporcionada entre defunciones infantiles y nacimientos (uno de cada 14 niños muere antes de cumplir un año) y una de las principales causas es la falta de inmunización generalizada (sólo el 54% de los niños es vacunado contra el sarampión cerca del 45% contra la poliomielitis, en comparación con más del 90% en el resto de América Latina). En el informe se mencionan como principales factores de amenaza para el bienestar de los niños haitianos la atención sanitaria insuficiente, la degradación ambiental, la falta de educación, la violencia y el maltrato.

**Cuadro 1.1: Indicadores sociales de los países miembros del BID elegibles para la Iniciativa para los PPME**

	PIB per capital US\$	Esperanza de vida (años)	Analfabetismo de adultos (%)	Mortalidad infantil (1)	Tasa total de fecundidad (b)	Índice de desarrollo humano
Bolivia	892	64	13,5	53	4,0	0,687
Guyana	965	63	3,5	52	2,3	0,720
Haití	346	52	48,1	76	4,0	0,475
Honduras	1,001	68	20,0	32	3,7	0,667
Nicaragua	745	70	23,3	30	3,3	0,690
América Latina y el Caribe	3,275	72	10,4	27	2,5	0,797
África subsahariana	633	46	38,7	105	5,5	0,515
Países de bajos ingresos	483	58	39,2	80	3,9	0,593
PPME	406	51	45,9	96	5,4	0,459

Fuente: Informe sobre desarrollo humano 2005

(a) Defunciones por 1.000 nacidos vivos

(b) Número de nacimientos por mujer

### 3. Degradación Ambiental

1.21 La degradación ambiental en Haití, un problema a largo plazo que ha acentuado un círculo vicioso de pobreza, obedece a varias causas fundamentales. La

deforestación<sup>23</sup> es consecuencia de la interacción entre el crecimiento demográfico y la composición de la producción agrícola, que ha dado origen a la sustitución de los cultivos de exportación por cultivos comestibles<sup>24</sup>, y de la tala de árboles para producir carbón vegetal<sup>25</sup>. De igual modo, el país presenta una geografía vulnerable<sup>26</sup>, agravada por su singular estructura agrícola, caracterizada por parcelas pequeñas que, junto con las prácticas sucesorias de división de la propiedad y con el crecimiento demográfico, ha contribuido a la escasez de tierras. La deforestación causa la erosión del suelo, lo que a su vez disminuye la productividad de la tierra y agrava los efectos de las inundaciones y las sequías, tal que fenómenos naturales de intensidad moderada se convierten en desastres naturales importantes, con todos los costos conexos en términos de vidas humanas, bienes y bienestar general<sup>27</sup>. Además, las carencias ambientales son uno de los factores que han contribuido a los conflictos, que también han afectado a Haití<sup>28</sup>. Por ende, varios factores contribuyen al problema: la necesidad de combustible, la necesidad de mayores ingresos y la falta de conocimientos técnicos e incentivos bien pueden explicar la deforestación en Haití<sup>29</sup>. Estos factores son complicados aún más por la debilidad institucional y por la falta de un marco regulatorio adecuado. Así, los haitianos pobres están atrapados en un bajo equilibrio, en el clásico “dilema del prisionero”, que podría mejorar su situación si cooperara, pero carece de incentivos para hacerlo.

#### **4. Desafíos Políticos e Institucionales**

- 1.22 Tal vez el desafío más grande que se le plantea al país, y que es absolutamente imprescindible abordar si se quieren crear las condiciones adecuadas para superar las brechas sociales y económicas que enfrenta Haití, sea la necesidad de consolidar su largo proceso de transición política, que aún no ha concluido.
- 1.23 En este contexto, una institución toral del Estado Haitiano que no ha funcionado adecuadamente es el poder legislativo. Entre 1997 y 2000 el país careció de un parlamento, mientras que la legitimidad y la efectividad del parlamento elegido en mayo de 2000 fueron débiles. No fue sino hasta mayo de 2006 que un nuevo parlamento –que refleja la pluralidad política del país—entró en funciones. La tradición parlamentaria en Haití es débil, por lo que la consolidación del proceso legislativo es sin duda un reto importante.
- 1.24 Tras la elección presidencial del 7 de febrero de 2006, han habido algunos signos positivos que sugieren que los acuerdos entre los agentes políticos de Haití son posibles. Específicamente, el nuevo presidente, René Préval, ha establecido contactos con distintos miembros del espectro político y social del país y ha adoptado un discurso de tolerancia y de unidad. La mayoría de los entrevistados mostraron un optimismo moderado respecto a la posibilidad de concertar acuerdos duraderos y de que el país pueda, por fin, avanzar hacia el establecimiento de una democracia funcional. La mayoría también estuvo de acuerdo en que existe una ventana de oportunidad, pues casi todos los agentes políticos y económicos se muestran dispuestos a colaborar con el nuevo gobierno<sup>30</sup>.

## C. Desafíos en cuanto Ejecución en Haití

- 1.25 En 2002 OVE presentó ante el Directorio Ejecutivo del BID la Evaluación del Programa de País correspondiente a Haití, que abarca el período comprendido entre 1990 y 2000. Dos de los desafíos de ejecución básicos señalados en el informe eran cómo realzar la eficiencia de la ejecución al tiempo de fortalecer el Estado, y cómo mejorar la coordinación entre los donantes. Esos temas se siguen planteando en la actualidad.
- 1.26 En el Cuadro 1.2 se presentan las principales recomendaciones del informe relacionadas con la ejecución del programa del Banco con Haití, así como información actualizada respecto de si se les ha dado seguimiento.

**Cuadro 1.2: Recomendaciones de la evaluación del programa de país de 1990 – 2000**

Recomendaciones	Estado
Respecto del mecanismo de ejecución de los programas, <i>el Banco debe trabajar intensamente brindando asistencia a Haití para que fortalezca la capacidad del sector público y, simultáneamente, el Banco deberá esforzarse para encontrar la forma de utilizar, además, otros arbitrios</i> (...). Uno de esos arbitrios es recurrir a organismos ejecutores (Unidades Especiales de Ejecución de Proyectos), paralelas a la administración pública. Una segunda posibilidad es el empleo de las ONG. Una tercera posibilidad es recurrir a empresas privadas. <i>No obstante, todos estos mecanismos deben considerarse como mecanismos de transición, simultaneados con las actividades de fortalecimiento de la capacidad del Estado.</i>	Se ha recurrido ampliamente a las Unidades Especiales de Ejecución de Proyectos (UEP), que a veces utilizan a las ONG como operadores. El fortalecimiento de los ministerios competentes a partir de las UEP sigue siendo una cuestión pendiente.
El programa debe ser muy preciso en cuanto a la selección de proyectos, con expectativas de éxito realistas y ajustadas a plazos precisos.	Teniendo en cuenta los recursos disponibles del BID y las necesidades del país, el programa está demasiado disperso y algunos proyectos no están focalizados.
La programación se debe hacer con un horizonte a largo plazo.	En la programación se mencionan cuestiones a largo plazo, por ejemplo, el fortalecimiento de la gobernabilidad económica.
El Banco tendrá que coordinar sus operaciones más estrechamente con otros donantes, a fin de lograr una división eficiente del trabajo, evitando así duplicaciones que sólo pueden aumentar la carga que se deriva de una estructura de gobierno deficiente.	Hay indicios de mejoras en la coordinación de donantes en varias áreas (en particular en proyectos de infraestructura de transporte, y en otros sectores como gobernabilidad económica), pero todavía queda espacio para mejorar (por ejemplo en Fondos de Inversión Social, donde en BID y el Banco Mundial tienen unidades ejecutoras diferentes para programas similares). La coordinación de los donantes debería armonizarse con el Gobierno de Haití.

Recomendaciones	Estado
El Banco debe instar y asistir a las diferentes ramas del gobierno haitiano para que entablen un diálogo productivo desde los comienzos del ciclo de planificación y de los proyectos, de manera que no sólo el Poder Ejecutivo se identifique con el programa y sus proyectos, sino que el parlamento también lo haga suyo. El Banco debe esforzarse por comprender las opiniones de ambas ramas del gobierno y debe trabajar cuanto sea necesario para incorporar sus posiciones a los proyectos.	Pendiente.

- 1.27 Desde la publicación de la anterior evaluación de programa de país se ha venido registrando un debate permanente sobre la manera en que los donantes deberían llevar a cabo sus actividades en Haití<sup>31</sup>. La mayoría de los donantes principales (CIDA, CAD, DFID, USAID, Banco Mundial) están de acuerdo en considerar que dicho país es un entorno difícil para la reducción de la pobreza, que es el desafío básico que se le plantea<sup>32</sup>.
- 1.28 A la luz del fracaso del apoyo de la comunidad internacional a Haití, en julio de 2004 el Marco de Cooperación Interino presentó un extenso *mea culpa* de los donantes (incluido el BID): *“Los donantes reconocen una falta de coordinación, coherencia y visión estratégica en sus intervenciones. A menudo han establecido estructuras paralelas de ejecución de proyectos que debilitaron el Estado sin proporcionar, no obstante, los medios necesarios para coordinar esta ayuda externa y mejorar las capacidades nacionales de absorción y ejecución (...) En vista del bloqueo político, los compromisos de los donantes sólo se han cumplido parcialmente. Esta falta de continuidad en las intervenciones de los donantes, así como la crisis política en el parlamento, ha perjudicado seriamente las políticas estratégicas y sectoriales del gobierno. Se reconoce ahora que esta política de inversión masiva, seguida de una retirada repentina, es contraproducente y que es importante mantener la capacidad institucional y organizativa del sector público.”*<sup>33</sup>
- 1.29 Además, en marzo de 2005, el BID suscribió la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo<sup>34</sup> y recientemente, en la Conferencia Internacional para el Desarrollo Económico y Social de Haití, celebrada en Puerto Príncipe el 25 de julio de 2006, la comunidad internacional aceptó dicha declaración como parámetro de referencia en la búsqueda de una mayor eficiencia en la asistencia al desarrollo y ratificó las propuestas formuladas por el Gobierno de Haití, en el sentido de emplear el proceso presupuestario como marco para la ayuda internacional. La declaración contiene directrices para realzar la eficacia de la ayuda para el desarrollo y además presenta marcos concretos para los países con instituciones deficientes y, por ende, constituye un parámetro de referencia útil<sup>35</sup>. En el Cuadro 1.3 se presentan los compromisos básicos, y en el capítulo IV se analiza el estado de los indicadores a fin de evaluar la actuación del Banco en Haití.

**Cuadro 1.3: Compromisos de asociación dimanantes de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo**

<b>Apropiación:</b> Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo
<b>Alineación:</b> Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios
<b>Armonización:</b> Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces
<b>Gestión por resultados:</b> Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas al logro de resultados
<b>Mutua responsabilidad:</b> Los donantes y los socios son responsables de los resultados en el ámbito del desarrollo

- 1.30 Los principios generales para aumentar la efectividad de las operaciones del Banco en materia de desarrollo son válidos en Haití, donde la institución, en su calidad de donante principal del país, tiene la responsabilidad de ayudar al gobierno a formular una estrategia de desarrollo y a establecer sistemas nacionales adecuados. La Declaración de París afirma en términos precisos que en los países cuyos sistemas son deficientes se necesita una ayuda sólida y sostenida de los donantes en cuyo marco éstos elaboren planes de creación y fortalecimiento de los sistemas nacionales como parte del proceso de ejecución.

#### **D. Perspectivas**

- 1.31 Los desafíos que se le plantean a Haití son enormes, tanto en amplitud como por su severidad. En casi todas las esferas del desarrollo (económico, social, político y ambiental) existen carencias desmesuradas, y hay consenso en que únicamente un esfuerzo sostenido del pueblo haitiano, con el apoyo continuo de la comunidad internacional, puede encaminar al país hacia el desarrollo sostenible.
- 1.32 Para el Banco, Haití plantea una enorme oportunidad de agregar valor y contribuir al desarrollo de su país miembro más desfavorecido. En general, el Banco representa una fuente de valor agregado para sus países miembros prestatarios en al menos cinco dimensiones<sup>36</sup>: i) es una fuente económica de endeudamiento externo, ii) es un prestamista de última instancia cuando se restringe el acceso de los clientes a los mercados comerciales internacionales, iii) es un medio para reducir el riesgo fiduciario y de ejecución, iv) es una fuente de asistencia técnica y v) es una plataforma para la política regional del prestatario. En cada uno de estos ámbitos hay un amplio margen para el aporte del Banco. Éste tiene que invertir sus mejores recursos en Haití con el fin de cumplir su función y contribuir con eficacia al desarrollo social y económico del país.

## II. RESPUESTA DEL BID A LA PROBLEMÁTICA DE HAITÍ

### A. Revisión de la Acción del BID en Haití

- 2.1 Haití ha recibido US\$1.000 millones en calidad de préstamo del Fondo para Operaciones Especiales (FOE) del BID, creado en virtud del Convenio Constitutivo del Banco<sup>37</sup>. El país siempre ha tenido acceso al FOE y aunque la inclusión de criterios de desempeño en la fórmula de asignación ha disminuido los recursos disponibles para Haití,<sup>38</sup> tradicionalmente el país no ha podido utilizar la cuota que se le asignó.
- 2.2 Tras el Séptimo Aumento General de los Recursos del Banco, se asignó a Haití un cupo de US\$205 millones para 1990-1993, pero, debido al embargo impuesto contra las autoridades militares, únicamente se usó el 33% de ese monto. Entre 1994 y 1997 se aprobaron US\$314 millones (58%) de un total de US\$544 millones, y en 1998-1999 sólo se utilizó el 60% de los US\$161 millones aprobados. En 2000-2001 Haití no usó el cupo asignado de US\$281 millones, lo que llevó a reasignar el 25% de esa suma a otros países. Para el período 2002-2003 se asignaron US\$177 millones, se usaron US\$200 millones y US\$116 millones se traspasaron a 2004. En el siguiente cuadro se muestran las cifras para 2004-2006.

**Cuadro 2.1: Acceso de Haití a los recursos del FOE (millones de US\$)**

2004		2005		2006	
Traspasos	115,7	Traspasos	192,1	Asignación	83,1
Asignación	76,4	Asignación	76,4	Reasignación	66,9
Subtotal	192,1	Subtotal	268,6		
Utilizados	0	Reasignación	(66,9)		
		Total	201,7		
		Utilizados	201,7	<b>Total</b>	150,0

- 2.3 Antes de 1987, la participación del Banco se centraba en el agua potable y el saneamiento (34%), la agricultura (25%) y el transporte (24%). De 1988 a 2000 se aprobaron préstamos de inversión principalmente para transporte (37%), inversión social (30%) y agua potable y saneamiento (14%). Durante ese período se aprobaron asimismo dos préstamos en apoyo de reformas de políticas: uno como parte de una operación de emergencia para el sector social y otro que nunca se activó. Hubo un claro movimiento hacia los proyectos sociales y hacia el empleo del apoyo presupuestario y a las reformas.

### B. El Involucramiento del Banco desde 2001

- 2.4 El BID es la única institución financiera multilateral que realizó operaciones en forma continua con el gobierno legítimo de Haití entre 2001 y 2005. El Banco mantuvo abierta su Representación en Puerto Príncipe incluso en épocas difíciles y aun cuando sus préstamos al país estaban en la categoría de improductivos.



Cuando el Presidente Aristide salió del país en 2004 y la comunidad internacional prometió su apoyo a Haití, el BID era la única institución multilateral que mantenía relaciones normales con el gobierno haitiano y contaba con un activo programa de desarrollo<sup>39</sup>.

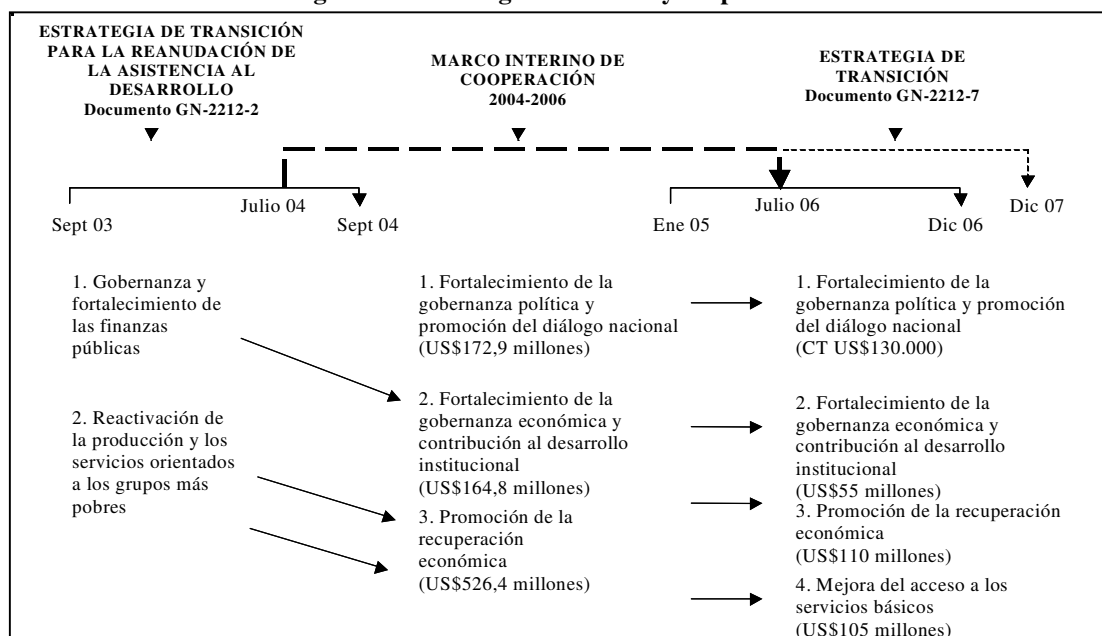
- 2.5 Poco después de inaugurarse la 47ª legislatura de Haití, el 28 de agosto de 2000, se ratificaron los cuatro proyectos pendientes: del 8 al 15 de enero de 2001, el parlamento ratificó préstamos por un valor total de US\$146,5 millones<sup>40</sup>. En 2001 las actividades de esos préstamos no comenzaron, pues todos los desembolsos para Haití se suspendieron el 5 de junio de 2001 debido a la acumulación de adeudos, y después la cartera de préstamos del Banco en Haití permaneció inactiva desde el 8 de febrero de 2002, fecha en que el mismo colocó a los préstamos de Haití en la categoría de no-percepción de ingresos.
- 2.6 Después de que en una serie de resoluciones de la OEA se exhortó (...) *a la comunidad internacional a prestar apoyo efectivo y concreto al Gobierno de Haití, la sociedad civil haitiana y los partidos políticos democráticos que actúan de acuerdo con la constitución haitiana y el estado de derecho, con objeto de fortalecer las instituciones democráticas de Haití (enero de 2002)*<sup>41</sup> (...) *Instar al Gobierno de Haití y a las instituciones financieras internacionales a que, anticipando una solución negociada de la crisis política y la eventual reanudación de la cooperación económica normal, inicien conversaciones, incluidas consultas con instituciones y organizaciones haitianas pertinentes, para abordar las cuestiones financieras y técnicas no resueltas y las medidas de procedimiento (junio de 2002)*<sup>42</sup> (...) *Respaldar la normalización de la cooperación económica entre el Gobierno de Haití y las instituciones financieras internacionales e instarlos a que superen los obstáculos técnicos y financieros que impiden dicha normalización (septiembre de 2002)*<sup>43</sup>, el BID tomó medidas concretas encaminadas a normalizar la relación con el Gobierno de Haití,;
- a. En mayo de 2002 el Directorio del Banco aprobó una serie de medidas propuestas por la Administración, entre las que se contaban las siguientes: i) la formalización/reformulación de seis operaciones de cooperación técnica por un valor de US\$640.000 y ii) medidas para reanudar los préstamos, incluida una misión técnica para ocuparse de los arreglos relativos al pago de los montos en mora.<sup>44</sup>
- b. Como resultado de la misión<sup>45</sup>, dicho gobierno formalizó su compromiso de liquidar los atrasos, canceló cinco préstamos inactivos y decidió mantener en funcionamiento el Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES-II). Igualmente, se reformularon y simplificaron los cuatro préstamos ratificados en enero de 2001 y se reformuló el préstamo sectorial de inversiones aprobado en 1996. Además, se acordó el suministro de apoyo no financiero y de cooperación técnica, así como otras medidas para asegurar que se reanudara la asistencia al desarrollo.

- c. En 1996 se formuló originalmente un préstamo sectorial de inversiones para promover reformas en el sector financiero. El gobierno llevó a cabo la mayoría de las reformas contempladas, sin recurrir al préstamo, y en 2003 el Banco propuso reactivar una versión reformulada del proyecto, reconociendo el cumplimiento de la mayoría de las condiciones para el desembolso del primer tramo de US\$35 millones, que se utilizaría para reponer las reservas nacionales empleadas en la liquidación de los atrasos con el BID.<sup>46</sup> Estas operaciones tuvieron lugar en julio de 2003, cuando como símbolo de la normalización de las relaciones entre el Banco y el Gobierno de Haití, el Presidente Iglesias visitó a Puerto Príncipe el 25 de julio de 2003 para firmar los préstamos de inversión en salud, educación, caminos y agua aprobados a mediados de los años noventa y ratificados en 2001.<sup>47</sup>
- 2.7 A fin de completar la reanudación de la asistencia al desarrollo, el Banco elaboró una estrategia de transición a tal efecto para el período comprendido entre septiembre de 2003 y septiembre de 2004 (documento GN-2212-2, aprobado por el Directorio el 7 de octubre de 2003)<sup>48</sup>, que se centraba en dos pilares estratégicos: gobernabilidad y fortalecimiento de las finanzas públicas, por un lado, y reactivación de la producción y los servicios orientados a los grupos más pobres, por el otro. El documento representa en sí mismo una iniciativa del BID para colaborar con el gobierno de Haití.
- 2.8 Las iniciativas del BID con la mira de reanudar su acción en Haití se coordinaron con el trabajo llevado a cabo en el país por el FMI, que también mantuvo su representación en Puerto Príncipe y que, desde octubre de 1997, contaba con una serie de programas supervisados destinados a respaldar los esfuerzos de las autoridades por mantener la estabilidad macroeconómica y asegurarse el apoyo presupuestario externo. El papel del FMI fue esencial para dar seguridades al BID de que el Gobierno de Haití también estaba haciendo esfuerzos importantes por lograr la estabilidad macroeconómica y, por ende, que estaba decidido a llevar adelante la reactivación.
- 2.9 Otro atributo importante de la estrategia es la restricción impuesta en los hechos por la necesidad de garantizar flujos positivos del BID hacia Haití. Tal como lo afirmó el Ministro de Finanzas en agosto de 2002, *“Es evidente que, una vez resuelto el problema de los atrasos en los pagos, empeorará la situación de los flujos netos negativos y también es probable que haya desequilibrios macroeconómicos en el corto plazo. Por lo tanto, es esencial que (...) el Banco esté en condiciones de ayudar al gobierno a subsanar rápidamente esta situación, con todos los instrumentos y productos financieros y no financieros a su disposición”*<sup>49</sup>.
- 2.10 En la estrategia para 2003-2004 también se hizo hincapié en la importancia de las asociaciones externas y de la coordinación de la ayuda, elementos que resultaron cruciales tras la salida del Presidente Aristide y la enorme movilización de recursos de la comunidad internacional. Al abordar cuestiones relacionadas con la gobernabilidad económica y la capacidad institucional del gobierno haitiano, el

BID se proponía atender a las preocupaciones de los donantes y facilitar así la reactivación de la ayuda proporcionada por otras instituciones.

- 2.11 Una vez constituido el gobierno provisional, la comunidad de donantes tomó medidas para brindar apoyo prontamente al nuevo gobierno. Poco después de que el Presidente Aristide se alejó del país el 29 de febrero, el Banco Mundial, responsable de la coordinación de donantes de Haití, organizó una reunión oficiosa de donantes en Washington, D.C. el 23 de marzo. El 22 de abril, el Gobierno de Haití inició el proceso para formular un Marco de Cooperación Interino y, en mayo de 2004, se llevó a cabo en Puerto Príncipe, por espacio de tres semanas, una evaluación de necesidades, con la participación de 250 especialistas nacionales e internacionales.
- 2.12 El Marco de Cooperación Interino fue resultado del trabajo conjunto del Gobierno de Haití, la sociedad civil y los principales donantes (BID, Naciones Unidas, Comisión Europea y Banco Mundial). El BID tuvo una participación destacada en las reuniones del Marco de Cooperación Interino: comprometió – por encima de la cartera activa que se cifraba entonces en un valor aproximado de US\$330 millones – US\$260 millones (24% del total de US\$1.100 millones prometidos para atender necesidades más apremiantes de Haití).
- 2.13 Se consideró que el Marco de Cooperación Interino constituía el plan del gobierno provisional, sobre la base de cuatro ámbitos estratégicos:
  - a. Fortalecer la gobernabilidad política y propiciar el diálogo nacional
  - b. Fortalecer la gobernabilidad económica y contribuir al desarrollo institucional
  - c. Promover la recuperación económica
  - d. Mejorar el acceso a los servicios básicos.

**Figura 2.1: Estrategias del Banco y del país**



- 2.14 Una vez elaborado el Marco de Cooperación Interino, el BID formuló una nueva estrategia de transición (documento GN-2212-7, aprobado por el Directorio el 9 de marzo de 2005) y, en 2005, aprobó la cifra récord de ocho proyectos por un valor total de US\$201,7 millones. La estrategia presenta una gran continuidad con la estrategia de reanudación de la asistencia al desarrollo, formulada en 2003, y guarda relación con el Marco de Cooperación Interino, considerado como el conjunto de directrices para el desarrollo a que deben atenerse los donantes.

### **C. Evaluación de la Acción Estratégica del Banco**

- 2.15 El Banco siguió la iniciativa de la OEA en cuanto a su relación con el gobierno legítimo de Haití, estrategia que resultó sensata y coherente y que le permitió asumir de hecho un rol de liderazgo.
- 2.16 El Banco normalizó sus actividades con Haití convencido de que *“La presencia continua del BID en Haití es la mejor contribución que la institución puede hacer para respaldar al país en esta coyuntura difícil”*<sup>50</sup>. Esta afirmación debe ser objeto de varias precisiones. Una participación continua, en sí misma, no alcanza, sino que debe ir acompañada de productos no financieros sólidos y pertinentes que proporcionen los elementos analíticos necesarios para fundamentar la formulación de políticas en circunstancias difíciles. Si bien esto se reconoció en las estrategias formales, el Banco no tomó las medidas posteriores necesarias y no generó un acervo importante de conocimientos sobre los desafíos de desarrollo que enfrenta Haití. Los estudios económicos y sectoriales financiados por el Banco son sumamente escasos<sup>51</sup>. Particularmente durante los años más difíciles (2001-2004), cuando la presencia y compromiso del BID debieron ser capitalizados para generar sólidos conocimientos sobre los retos y desafíos haitianos, los estudios se limitaron a dos notas fiscales y a una valoración general de las fuentes de crecimiento. Faltan estudios fundamentales, por ejemplo, respecto del déficit de inversión que impide lograr niveles deseables de infraestructura y servicios en esferas claves como la salud, la educación y el transporte, que podrían servir de fundamento para la formulación de políticas<sup>52</sup>, o para las perspectivas a largo plazo de un régimen fiscal sostenible en Haití.
- 2.17 Aunque el punto medular de la estrategia consistía en proporcionar *“apoyo presupuestario para ayudar a financiar el fortalecimiento de las finanzas públicas y la gestión fiscal, junto con asistencia técnica complementaria y tareas analíticas”*<sup>53</sup>, el BID —como el resto de los donantes— no ha tomado medidas posteriores con respecto al mea culpa de los donantes (véase el párr. 1.30) y ha seguido trabajando a través de las unidades ejecutoras de proyectos, las que, en parte, se justifican por la falta de confianza en el sistema de gestión pública, al que están dirigidas las iniciativas de reforma respaldadas por los préstamos en apoyo de reformas de políticas. Aparte de esa contradicción, no ha sido suficiente ni la asistencia técnica ni los trabajos analíticos necesarios para encarar las causas fundamentales de los problemas de las finanzas públicas y la gestión fiscal.

- 2.18 En 2005, OVE publicó un *Informe sobre la Evaluabilidad de las Estrategias de País del Banco* (documento RE-309), en el que se definen siete dimensiones para evaluar esos documentos, sobre la base de las directrices del Banco para las estrategias de país: i) diagnóstico, ii) análisis del ciclo de programación anterior, iii) objetivos, iv) congruencia lógica, v) riesgos, vi) indicadores y vii) seguimiento y evaluación. Aunque las dos estrategias del Banco para Haití correspondientes a ese período tenían un carácter de transición, la informe de OVE ofrece una herramienta útil para valorar los documentos.
- 2.19 En particular, las estrategias del Banco no presentaban un diagnóstico adecuado de la situación y se limitaban a describir algunos de los muchos problemas que se planteaban. Ello se tradujo en la incapacidad de priorizar con eficacia las distintas necesidades apremiantes que enfrenta el país. Los antecedentes analíticos de la estrategia (si los hubo) no se reflejan en el documento. Se omitieron los resultados de los procesos de programación anteriores y de los proyectos cerrados recientemente, y no se informa de que se haya aprendido de la experiencia adquirida. La omisión es importante, porque en ese momento existían o se estaban preparando varios informes de terminación de los proyectos cancelados en agosto de 2002 (véase el Cuadro 2.1). Esos informes señalan un elemento común: el Banco evaluó muy negativamente a los proyectos.
- 2.20 Los informes del Banco brindan elementos útiles sobre los errores que se cometieron y sobre la manera de evitar los mismos resultados en el futuro, y algunas de esas consideraciones se tuvieron en cuenta en los nuevos proyectos aprobados en 2003 y 2005. No obstante, en la estrategia de país no se reconoció la calidad deficiente de los resultados ni se tuvieron en cuenta las conclusiones generales de los informes individuales<sup>54</sup>.

**Cuadro 2.1: Resultados de los cinco proyectos cerrados en 2002**

Préstamo N°	Clasificaciones			Resultados (cita textual del ITP)
	Ejecución	Hipótesis	Objetivos de desarrollo	
795 Alcantarillado Pluvial en Puerto Príncipe	Satisfactoria	Baja	Improbable	No es probable que se logren los objetivos acordados del proyecto. Ninguna de las tres hipótesis principales es válida.
959 Extensión de Educación Básica y Capacitación a Maestros	Satisfactoria	Baja	Baja	Los efectos del programa son evidentes. Sin embargo, será difícil sostener sus logros con los recursos disponibles. Cabe señalar que el Banco y otros donantes no llevaron adelante las inversiones posteriores contempladas al formularse el proyecto.
945 Rehabilitación mantenimiento de caminos	Insatisfactoria	Baja	Improbable	En conclusión, la deuda externa de Haití ha aumentado considerablemente, y la capacidad institucional del país sigue siendo tan limitada como al principio del proyecto (...). Tenemos mucho que aprender de este programa.
473, 1467, 690 y 845 Desarrollo del Artibonite	Insatisfactoria	Baja	Baja	La deuda externa de Haití ha aumentado considerablemente, y durante 26 años se ha usado la reducida capacidad institucional del país para un programa que, por sí solo, probablemente nunca alcanzará sus objetivos de desarrollo.

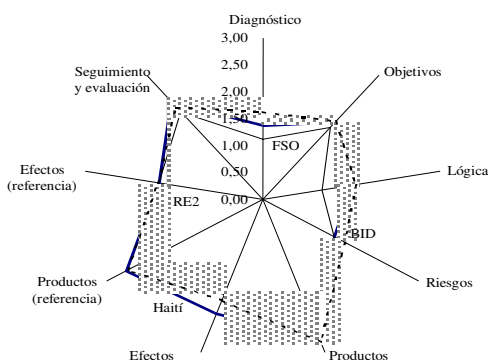
Préstamo N°	Clasificaciones			Resultados (cita textual del ITP)
	Ejecución	Hipótesis	Objetivos de desarrollo	
738 Programa de Repoblación Porcina	Insatisfactoria	Baja	Probable	Nunca se reunieron datos para evaluar los efectos (...), es poco probable que un número significativo de los agricultores pobres afectados originalmente por el programa de erradicación se haya beneficiado del proyecto.

- 2.21 Si bien representa un paso adelante del Banco en el contexto de una situación difícil y singular, la estrategia de transición para reanudar la asistencia al desarrollo adolece de los mismos defectos que las demás estrategias de país que examinó OVE<sup>55</sup>.
- 2.22 En cuanto a las dimensiones de evaluabilidad, la segunda estrategia de transición produjo mejores resultados que su predecesora, en parte porque se benefició del Marco de Cooperación Interino, que encuadra todas las actividades de los donantes en Haití. El diagnóstico sigue siendo inadecuado en el sentido de que describe las situaciones sin hacer un análisis en profundidad de las causas fundamentales de los problemas. Si se considera que el Marco de Cooperación Interino equivale a un plan nacional de desarrollo, la estrategia de país del Banco guarda una relación tautológica con las prioridades de Haití. No obstante, no se examinan las consideraciones estratégicas que llevaron al Banco a apoyar las actividades en las que se embarcó. Se tiene presente la estrategia anterior y se consideran explícitamente las lecciones aprendidas de ésta y de las actividades anteriores de los donantes en el país (analizadas también en el Marco de Cooperación Interino); sin embargo, sigue sin decirse nada acerca de la acción anterior del BID en Haití. La congruencia lógica de la estrategia se basa en la del Marco de Cooperación Interino.
- 2.23 Esta estrategia incluye una matriz de más de 40 indicadores que combina actividades, productos y efectos directos y vinculan las medidas previstas del Banco con el programa del gobierno, es decir, el Marco de Cooperación Interino. Algunos indicadores son válidos y están bien definidos y, aunque falta información reciente de referencia y no se especifican metas, podrían ser útiles para evaluar los resultados del programa del Banco. Sin embargo, para eso se precisan actividades de obtención y actualización de datos. Cabe destacar que todos los indicadores se tomaron de proyectos individuales, es decir, que no hay indicadores estratégicos.
- 2.24 Si bien los criterios explícitos de la estrategia del Banco fueron la flexibilidad, una focalización estratégica y la selectividad en la ayuda del BID y la coordinación de los donantes, no existen elementos que sirvan para documentar esos criterios. No se ve por qué decidió el Banco participar en los sectores en que lo hizo (mayores tasas de retorno o mayor valor agregado), ni de qué manera esas operaciones tienen sinergias estratégicas o aspectos complementarios. Por ende, la cartera actual carece de perspectiva estratégica<sup>56</sup>. Una posible explicación reside en el empleo del Marco de Cooperación Interino como ámbito para la participación del BID, lo que refleja, por ende, falencias en dicho marco<sup>57</sup>.

También podría ser el resultado de su carácter de transición y de la falta de una contraparte sólida en el Gobierno de Haití con una estrategia de desarrollo a largo plazo.

- 2.25 Partiendo de la experiencia adquirida en Haití en los últimos 20 años —que revela que los donantes no saben cómo resolver los desafíos de desarrollo del país frente a los problemas de ejecución—, habría que planificar minuciosamente las operaciones, con la mira de un diseño demostrativo. Sin embargo, la cartera actual no se diseñó conforme a estas consideraciones. Por ejemplo, en el programa de educación profesional la viabilidad y las hipótesis del modelo se podrían haber verificado primero en algunas regiones, y en caso de éxito expandirlo al resto del país. Asimismo, las operaciones se deberían formular de modo que resulte más sencillo extraer lecciones e identificar condiciones clave para replicarlas. Por ejemplo, se debería utilizar el componente de rehabilitación urbana en Carrefour como experiencia piloto para otras operaciones de mejoramiento de barrios de tugurios.

**Gráfico 2.2: Diseño de proyectos: dimensiones de evaluabilidad de los proyectos de 2005**<sup>58</sup>



- 2.26 La calidad de los proyectos diseñados, medida conforme a las nueve dimensiones de evaluabilidad de los proyectos establecidas por OVE (diagnóstico, objetivos, congruencia lógica, riesgos, definición y datos de referencia de productos y efectos, y seguimiento y evaluación) no ha sido particularmente elevada en Haití. Si se examinan los ocho proyectos aprobados en 2005 se aprecia que si bien en lo que respecta a los indicadores, el seguimiento y la evaluación, los proyectos de Haití se ubicaron ligeramente por encima del promedio de los proyectos del Banco, RE2 y el FOE, los resultados de las dimensiones sustantivas de diagnóstico, objetivos, congruencia lógica y riesgos son más bajos (aunque también bastante similares a los promedios de comparación; véase el Gráfico 2.2).
- 2.27 A pesar de que el coordinador oficial es el Banco Mundial, muchos agentes expresaron sorpresa ante el bajo perfil del BID. Dado que éste es la mayor fuente de financiamiento a largo plazo y dada su presencia continua en el país, se esperaba que desempeñara un papel más activo, tanto dentro de Haití como en el

plano internacional. Respecto a esto último, el hecho de que el BID no haya estado representado en la mesa directiva que presidió la reunión internacional de alto nivel celebrada en Brasilia el 23 de mayo, muestra que el Banco no está asumiendo la función que legítimamente le corresponde a la luz de su compromiso de larga data en favor de Haití.<sup>59</sup>

- 2.28 La coordinación entre los donantes y el gobierno resulta crucial y guarda relación directa con la dimensión de evaluabilidad de la congruencia del programa del Banco en Haití. Aunque el Marco de Cooperación Interino fue un paso importante, la coordinación entre los donantes sigue siendo una cuestión pendiente. Se establecieron mesas sectoriales para dar seguimiento a los acuerdos del MCI, con resultados mixtos en términos de su efectividad para coordinar las actividades de los donantes.<sup>60</sup> Aunque siempre ha sido un asunto complicado, la coordinación se agravó por la falta de una contraparte sólida en el Gobierno de Haití, en particular durante el gobierno provisional. Idealmente, la coordinación no tendría que ser un problema para los donantes, pues debería quedar en manos del gobierno, encargado de formular su plan para el desarrollo y de determinar la función de cada donante.

#### **D. Ejecución de la Estrategia del Banco**

- 2.29 Tal como cabía esperar de su carácter de transición a corto plazo, las estrategias se ejecutaron en gran medida en la forma planificada. La meta de la primera serie de políticas del Banco, es decir, ayudar al Gobierno de Haití a ponerse al día en los pagos y normalizar el programa en Haití, se alcanzó en última instancia en julio de 2003.
- 2.30 La estrategia de reanudar la asistencia al desarrollo se planificó para un plazo de 12 meses, pero se suspendió en los hechos frente a los acontecimientos de febrero y marzo de 2004, y luego fue reemplazada por el Marco de Cooperación Interino y la propia estrategia de transición del Banco. En todo caso, se ejecutó la mayor parte de la programación: en el pilar de gobernabilidad se aprobaron las tres operaciones previstas (las dos contempladas para 2004 se aplazaron hasta 2005), y también se aprobaron seis de los ocho préstamos de inversión (tres en 2003 y tres en 2005).
- 2.31 La estrategia de transición sigue vigente; heredó seis operaciones de la estrategia anterior y añadió seis nuevas. Se planificaron ocho operaciones para 2005, y se aprobaron ocho (siete previstas en la estrategia y una que no se había planificado<sup>61</sup>). Al mes de agosto de 2006, el inventario de proyectos incluía cinco operaciones nuevas programadas para 2006, una como segundo complemento del Programa de Rehabilitación de la Infraestructura de Transporte, dos operaciones que estaban previstas en la estrategia de transición y dos que no lo estaban.



### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL BID EN HAITÍ

#### A. Instrumentos y Recursos

- 3.1 Una característica fundamental del programa de préstamos del Banco en Haití es que todos los préstamos son nuevos o reformulados. Al mes de mayo de 2002 había seis programas activos; el más antiguo databa de 1983, con un saldo pendiente total de US\$11 millones. El 2 de agosto de 2002, el Gobierno de Haití canceló cinco de esos préstamos y mantuvo uno activo porque se preveía una operación posterior en su ámbito. Posteriormente se reanudaron los desembolsos hasta julio de 2003, con el desembolso del primer tramo de US\$35 millones del préstamo sectorial de inversiones. El primer desembolso de préstamos de inversión del nuevo grupo de préstamos se efectuó a finales de 2003; el monto total de desembolsos para esta clase de préstamos se ha incrementado : US\$2,9 millones en 2003, US\$13,2 millones en 2004, US\$45 millones en 2005 y US\$55,2 millones durante 2006.
- 3.2 La primera parte del período que se examina se caracterizó por la acumulación de atrasos en los pagos y la virtual suspensión de los desembolsos, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3.1: Flujos entre el BID y Haití**  
(equivalente en millones de US\$ a tipos de cambio históricos)

Año	Cobranza de préstamos	Desembolsos de préstamos	Flujo neto de préstamos	Suscripciones y contribuciones	Flujo neto de capital	Préstamo (intereses + comisiones)	Flujo neto de efectivo
2000	-7,3	33,7	26,4	0	26,4	-5,5	20,8
2001	-8,4	8,1	-0,3	0	-0,3	-5,2	-5,5
2002	-0,7	2,6	1,9	0	1,9	-1,1	0,8
2003	-22,4	48	25,6	0	25,6	-16,3	9,3
2004	-10,3	28	17,7	-0,5	17,2	-10,3	6,9
2005	-11,9	70	58,1	0	58,1	-10,2	47,9
2006	-16,4	65,7	49,3	0	49,3	-11,6	37,7

- 3.3 Para responder a los desafíos institucionales, financieros y de desarrollo de Haití, el Banco utilizó tres tipos de instrumentos de préstamo, complementados con un uso intensivo de operaciones de cooperación técnica. Como se señaló anteriormente, para responder al desafío financiero, el Banco aprobó una secuencia de préstamos en apoyo de reformas de políticas por valor de US\$100 millones, que representan el 17% de las aprobaciones. Con cargo a esos préstamos se desembolsaron US\$85 millones, lo que representa el 63% de los desembolsos totales. Estos instrumentos han sido esenciales para respaldar el presupuesto del gobierno y mantener flujos netos positivos desde 2003<sup>62</sup>.
- 3.4 El Banco también ha utilizado los préstamos de inversión tradicionales, por un valor total de US\$485 millones (US\$350 millones en préstamos para proyectos específicos y el resto para trabajos multisectoriales). En 2005 el Banco utilizó

también los mecanismos sectoriales de desarrollo institucional<sup>63</sup> en tres operaciones de US\$5 millones cada una, uno para respaldar las condicionalidades de reforma de un préstamo en apoyo de reformas de políticas, otro para fortalecer la capacidad del Ministerio del Medio Ambiente, en especial para supervisar los efectos medioambientales de los proyectos y un tercero para instalar un sistema de alerta temprana de inundaciones en el marco del Plan Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres, de Haití. Aunque un examen minucioso de los proyectos con mecanismos sectoriales de desarrollo institucional sugiere que existía margen para mejorar la evaluabilidad global de esos préstamos<sup>64</sup>, la selección del instrumento fue innovadora y, si se los diseña cuidadosamente, estos mecanismos podrían ser un instrumento útil para el fortalecimiento institucional en Haití.

**Cuadro 3.2: Préstamos ejecutados entre 2001 y 2006**

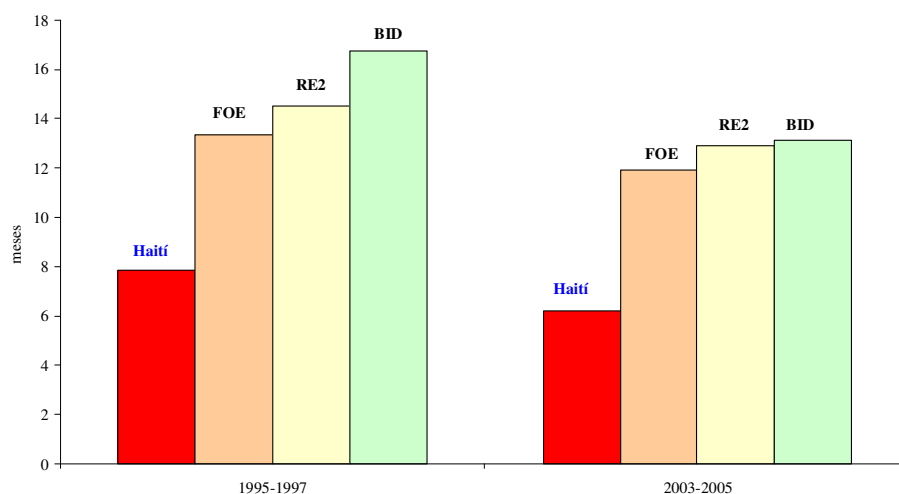
Project	Loan	Project Name	Type	Approval Year	Current Approved	ACCUMULATED DISBURSEMENTS					
						2001	2002	2003	2004	2005	2006
HA0037	983/SF-HA	Fondo Economico y Social Fase II	PGOM	1996	\$26,999,780	94%	94%	96%	100%	100%	
HA0046	989/SF-HA	Prestamo Sectorial de Inversion	PSCT	1996	\$50,000,000			70%	100%	100%	
HA0075	991/SF-HA	Caminos Rurales y Secundarios	PESP	1997	\$50,000,000			2%	3%	28%	51%
HA0014	1010/SF-HA	Reforma Sector Agua Potable y Saneamiento	PESP	1998	\$54,000,000			0%	6%	10%	16%
HA0038	1016/SF-HA	Programa Educacion Basica	PESP	1998	\$19,386,000			3%	6%	26%	46%
HA0045	1009/SF-HA	Organizacion y Racionalizacion Sector Salud	PESP	1998	\$22,500,000			2%	7%	18%	29%
HA0079	1491/SF-HA	Programa de Desarrollo Local	PGCR	2003	\$65,000,000				6%	19%	38%
HA0092	1499/SF-HA	Reforma de las Finanzas Publicas	PSCT	2003	\$25,000,000			40%	41%	100%	100%
HA0093	1493/SF-HA	Programa de Rehabilitacion de Infraestructura Economica Basica	PGOM	2003	\$70,000,000				2%	7%	16%
HA0016	1490/SF-HA	Intensificacion Agricola Artibonite	PESP	2003	\$41,940,000				5%	21%	36%
HA0082	1632/SF-HA	Fortalecimiento de las Instituciones de Gobernabilidad Economica	PSEF	2005	\$ 5,000,000					1%	5%
HA-L1001	1644/SF-HA	Gestion Financiera Publica y Gobernabilidad	PSCT	2005	\$25,000,000					40%	81%
HA-L1005	1642/SF-HA	Programa Nacional de Alerta Temprana de Inundaciones	PSEF	2005	\$ 5,000,000					2%	8%
HA-L1009	1646/SF-HA	Proyecto de Intensificacion Agricola Ennery-Quinte	PESP	2005	\$27,105,000					5%	7%
HA0087	1638/SF-HA	Programa de Rehabilitacion de Infraestructura de Transporte	PESP	2005	\$62,600,000					0%	5%
HA0017	1627/SF-HA	Capacitacion Vocacional	PESP	2005	\$22,000,000					6%	9%
HA-L1002	1639/SF-HA	Programa de Rehabilitacion Urbana	PESP	2005	\$50,000,000					1%	11%
HA-L1006	1668/SF-HA	Fortalecimiento Institucional de la Gestion Ambiental	PSEF	2005	\$ 5,000,000						4%

- 3.5 En los años más difíciles (2001 y 2002) el Banco mantuvo cierta actividad en Haití mediante operaciones de cooperación técnica no reembolsable; la cooperación técnica se ha usado en general para apoyar la preparación y ejecución de proyectos. Entre 2000 y 2003 se aprobó un promedio anual de US\$1,5 millón en operaciones de cooperación técnica, y los desembolsos fueron de US\$2,4 millones. Desde la reanudación de la asistencia para el desarrollo, aumentó el uso de las operaciones de cooperación técnica (con aprobaciones alrededor de US\$2.3 millones en 2004, 2005 y 2006).
- 3.6 Entre 2001 y 2005 se aprobaron siete proyectos del FOMIN, y hay nueve proyectos activos por un valor total de casi US\$6 millones (con casi US\$3 millones desembolsados). Aunque esos proyectos abordan cuestiones importantes, como los mecanismos alternativos de solución de controversias y la profundización de los servicios financieros, en el inventario de proyectos sólo consta una operación. Por último, la CII y el PRI no han realizado actividades en Haití.

## **B. Eficiencia en la Ejecución del Programa**

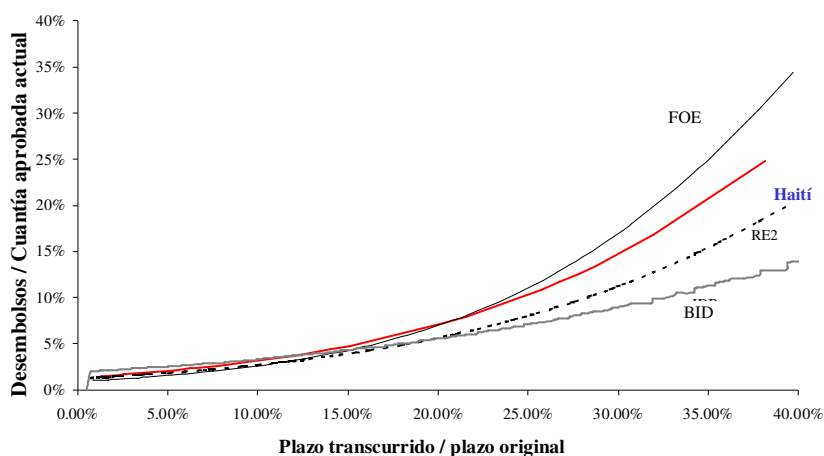
- 3.7 Además de que la cartera de inversiones se encuentra al principio del ciclo de los proyectos, también es importante tener en cuenta que, durante gran parte de 2004, la ejecución se vio complicada por la inestabilidad política y la inseguridad general, que volvieron a afectar al país desde el otoño del 2005 hasta que se celebraron las elecciones el 7 de febrero de 2006.
- 3.8 Preparación y aprobación de préstamos. El Banco ha actuado de manera expedita en la preparación de proyectos en Haití desde que se reactivó la cartera en julio de 2003. Como se muestra en el siguiente diagrama, el plazo entre el inicio del inventario de proyectos hasta su aprobación en el caso de Haití, entre 2003 y 2005, fue de 6,2 meses, frente al promedio de 12 ó 13 meses para el FOE, RE2 y el BID en su conjunto<sup>65</sup>. No obstante, esa eficiencia también caracterizó la reanudación de la asistencia del Banco a Haití después de que el Presidente Aristide se reinstaló en el poder en 1994 (entre 1995 y 1997, los proyectos en Haití tuvieron un plazo medio de 7,9 meses entre su entrada en el inventario y su aprobación, mientras que el promedio del FOE, RE2 y el Banco fue de 13 a 17 meses).

**Diagrama 3.1: Preparación de préstamos y aprobación de proyectos**



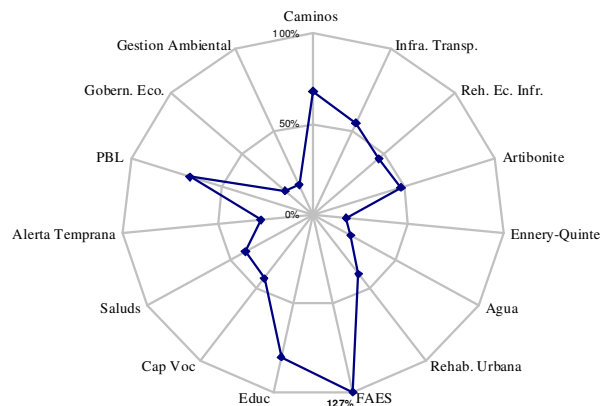
**3.9 Puesta en marcha de los proyectos.** En el diagrama 3.2 se muestra la curva histórica de eficiencia en la ejecución de los proyectos que pasaron a ser elegibles desde 2003, medida desde la fecha de elegibilidad, para Haití, los otros cuatro países del FOE, los países de la Región 2 y el conjunto del BID. La curva muestra que la puesta en marcha de los proyectos ha estado a la par de la de los demás países del FOE, quedando ligeramente rezagada hacia el final. Sin embargo, en comparación con la curva de los países de la Región 2 o del conjunto del Banco, los desembolsos de Haití han marchado bien. Esto indica que las circunstancias difíciles en las que el Banco ha tenido que operar en Haití no han obstaculizado la capacidad de desembolso, en comparación con otros países. No obstante, dadas las acuciantes necesidades de Haití, es necesario incrementar la eficiencia en la ejecución.

**Diagrama 3.2: Curva histórica de eficiencia en la ejecución, nuevos proyectos**



- 3.10 La curva de eficiencia en la ejecución supone como punto de referencia un patrón de desembolsos lineal, que se complementa con las proyecciones efectivas elaboradas en el país. Para ello se utilizaron las proyecciones de la Representación en Haití y los desembolsos efectivos del primer semestre de 2006.

**Diagrama 3.3: Desembolsos efectivos/proyectados, por proyecto, primer semestre de 2006**



- 3.11 El diagrama 3.3 muestra que, en términos globales, los desembolsos en el 2006 representaron el 56% de las proyecciones iniciales de la Representación, de lo cual se desprende que apremia superar el desafío de aumentar la eficiencia de los desembolsos en Haití, y/o que las proyecciones fueron muy optimistas. En cualquier caso estas cifras se corrigen continuamente a medida que se ajustan las proyecciones debido a un contexto cambiante, por lo que su único objeto es ilustrar el desafío de los desembolsos en Haití.
- 3.12 En Haití el Banco ha tomado varias medidas administrativas específicas para facilitar la ejecución de proyectos, que históricamente ha constituido un desafío importante. Entre esas medidas figuran un anexo ad-hoc para las adquisiciones, medidas especiales que se aplican únicamente a los proyectos en Haití, y la delegación de funciones en el Representante del Banco en dicho país:
- 3.13 **Anexo ad-hoc<sup>66</sup>:** El anexo ad-hoc se introdujo en julio de 2004 para reglamentar las contrataciones de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios de consultoría para los ocho proyectos activos en Haití en ese momento. Se trataba de simplificar y de adaptarse a la realidad de Haití. Por ejemplo, no es necesario que las empresas estén precalificadas para intervenir en licitaciones. Además, se flexibilizaron los criterios de elegibilidad (por ejemplo, las empresas tienen que presentar un solo estado financiero auditado en vez de tres, lo que es razonable dadas las complejas circunstancias que imperaban en el período 2003-2004). Se aplicó un anexo ad-hoc similar a los préstamos de 2005 y, en enero de 2006, el uso de ese tipo de anexo se prorrogó dieciocho meses.
- 3.14 **Medidas especiales para fortalecer la ejecución de las actividades del Banco<sup>67</sup>.** Quizás los ejemplos más concretos de la flexibilidad y adaptabilidad del

Banco en su colaboración con Haití en los dos últimos años fueron, además del anexo ad-hoc, las medidas especiales aprobadas por el Directorio Ejecutivo junto con la Estrategia de Transición en marzo de 2005.

- 3.15 Las cuatro medidas indicadas en el Cuadro 3.3 tenían por objeto mejorar la ejecución de la cartera y fueron el resultado de la invitación del Directorio Ejecutivo a “pensar con originalidad”. Las dos primeras medidas tenían por objeto evitar demoras al principio de un proyecto, flexibilizando los requisitos impuestos por el Banco sin sacrificar su fin último. La tercera medida se tomó debido a la escasez de recursos a que hace frente el Gobierno de Haití. Por último, la cuarta medida permite al Banco solventar los gastos necesarios para asegurar una rápida ejecución de los proyectos. Las últimas dos medidas están basadas en decisiones de la Asamblea de Gobernadores y el Directorio Ejecutivo del Banco, que eliminaron la matriz de financiamiento y ampliaron los criterios de elegibilidad.<sup>68</sup>
- 3.16 Fue posible obtener información precisa de la Representación en Haití respecto de la oportunidad en que se usaron esas medidas, pero no sobre indicadores precisos de su repercusión en la ejecución de los proyectos. Algunos especialistas de programas de la Representación en Haití informan de que las medidas han sido útiles y citan ejemplos concretos. Sin embargo, todavía no se ha interiorizado la idea de que todos los gastos son elegibles, ni entre el personal del Banco ni entre las unidades ejecutoras.

**Cuadro 3.3: Medidas especiales para fortalecer la ejecución de las actividades del Banco**

Medida	Efecto previsto / Indicadores	Observaciones de los especialistas de la Representación en Haití
Simplificación de los requisitos para la preparación del informe inicial requerido por las normas generales del contrato de préstamo (artículo 4.01)	Simplificar los procedimientos iniciales para poner en marcha los proyectos. / Plazo necesario para cumplir los requisitos	El tiempo que toma realizar el reporte inicial ha disminuido; para el préstamo 1627 tomó aproximadamente 6 semanas, pero sin dedicarse exclusivamente al reporte
Prórroga del plazo para la selección de un gabinete de auditoría a fin de que la condición se cumpla dentro de los seis meses de la fecha de efectividad	Simplificar los procedimientos iniciales para poner en marcha los proyectos / Número de proyectos que seleccionan un gabinete de auditoría en el plazo establecido	Se utilizó para los préstamos 1627, 1632 y 1638
Ampliar los <u>gastos elegibles</u> financiados con recursos de los préstamos del Banco para incluir <u>todos los gastos necesarios a fin de asegurar la rápida ejecución de los proyectos</u> , tales como impuestos y gastos corrientes	Mejorar la ejecución / Proporción de gastos que no eran elegibles antes de su aprobación / Ejemplos de estrangulamientos resueltos gracias a la medida	Esta medida ha sido muy usada, especialmente cuando falta el aporte local, en los préstamos de educación básica (1016), salud (1009) y los préstamos de infraestructura (991 y 1493)

Eliminar el requisito de financiamiento de contrapartida local, dados los fuertes condicionamientos en la disponibilidad de recursos locales.	Evitar demoras por falta de fondos de contrapartida / Demoras en los proyectos con contrapartes	Sí, en los préstamos 1016 y 1009 hubo problemas con la contraparte local que al final cubrió el Banco; igual con el 991. Ha contribuido al arranque de los préstamos aprobados en 2005.
---	---	---

- 3.17 Las medidas especiales se aprobaron junto con la delegación de responsabilidades adicionales en el Representante; dichas medidas se mencionan, junto con el número de veces en que cada una de ellas ha sido utilizada, en el Cuadro 3.4<sup>69</sup>.

**Cuadro 3.4: Delegación de responsabilidades en la Representación**

Responsabilidad delegada en el Representante	Nº de veces que ha sido usada	Préstamos
Aumento de los fondos rotatorios a 10% proyecto por proyecto	4	1009/SF-HA, 1016/SF-HA, 1490/SF-HA, 991/SF-HA
Solución de temas adicionales y autorización de dispensas en asuntos relativos a las adquisiciones	5	1627/SF-HA, 1638/SF-HA, 1646/SF-HA, 1639/SF-HA, 1010/SF-HA
Transferencia entre categorías del presupuesto hasta 60%	7	983/SF-HA, 1490/SF-HA, 991/SF-HA (dos veces c/u), 1016/SF-HA
Simplificación del proceso para seleccionar el gabinete de contadores públicos independientes para realizar la auditoria del proyecto	4	1627/SF-HA, 1638/SF-HA, 1632/SF-HA, 1646/SF-HA
Modificación de las cláusulas contractuales, a condición de que no afecten los objetivos del proyecto	3	983/SF-HA (dos veces), 1009/SF-HA
Firma de contratos enmendados para dar efecto a los cambios descritos anteriormente	2	1638/SF-HA, 1493/SF-HA
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	

- 3.18 Es difícil cuantificar las repercusiones de la delegación de responsabilidades y de las medidas especiales. OVE se reunió con todas las unidades ejecutoras, que en su mayoría coincidieron en reconocer que, desde principios o mediados de 2005, el Banco ha sido más ágil y receptivo a sus necesidades en cuanto al cumplimiento de los procedimientos de la institución. El Ministro de Economía y Finanzas mencionó una notable mejora en la ejecución, al igual que la mayoría de los coordinadores de programas, que observaron que las dificultades en la ejecución no se debían a los procedimientos del BID<sup>70</sup>.
- 3.19 En materia de supervisión, desde la reanudación de la asistencia hubo una mejora notable con respecto al nivel de confianza sobre la forma en que se utilizan los recursos. En consecuencia, si bien en 1997 y 1998 los desembolsos de aproximadamente US\$60 millones estuvieron calificados en su totalidad, entre 2002 y 2005 sólo US\$3 millones de los US\$63 millones desembolsados estuvieron calificados.

- 3.20 En efecto, las conclusiones de OVE sugieren que la Representación en Haití está realizando un esfuerzo importante para ayudar a los organismos ejecutores a observar los procedimientos del Banco<sup>71</sup>. No obstante, una consecuencia de que todos los gastos necesarios sean elegibles y de que no haya financiamiento de contrapartida local en los proyectos de Haití es que el BID, además de asumir la responsabilidad por el uso apropiado de sus recursos desde un punto de vista fiduciario, vea también aumentada su responsabilidad respecto de la ejecución global de los proyectos y de la consecución de los objetivos de desarrollo.
- 3.21 Un tema identificado como crucial por las autoridades Haitianas y corroborado por el personal del Banco es la falta de capacidad de ejecución de las firmas que operan actualmente en Haití. El gobierno ha identificado varios obstáculos fundamentales: la baja capacidad de las firmas locales que puede afectar la calidad de los trabajos, y que por tanto requieren del apoyo del Estado Haitiano y de la comunidad internacional; la falta de interés de empresas extranjeras por participar en las licitaciones internacionales actuales; la ponderación negativa del riesgo país en los mercados internacionales –que es difícil de cambiar en el corto plazo; y las dificultades en usar los instrumentos tradicionales de control de riesgos en el contexto Haitiano.<sup>72</sup>
- 3.22 El Banco ha identificado también varios factores que inhiben el incremento de los desembolsos, en general en sintonía con los hallazgos del gobierno: baja capacidad institucional para la implementación de proyectos, limitada y saturada capacidad de las firmas locales; y falta de interés de empresas extranjeras por participar. Actualmente hay un esfuerzo para atender estos problemas,<sup>73</sup> que requiere ser evaluado continuamente y nuevos mecanismos deben ser explorados de manera creativa para poder construir un mercado atractivo para las empresas extranjeras.

### **C. Evaluación de la Ejecución del Programa del Banco en Haití**

- 3.23 Tras el nivel récord de aprobaciones registrado en 2005, el desafío para el Banco y para Haití radica en lograr un nivel también récord de desembolsos y, lo que es más importante, lograr un nivel récord de aportes de desarrollo positivos. Para ello, OVE considera que, dentro de la tendencia general del Banco de fortalecer las Representaciones y realizar su cometido con un enfoque centrado y basado en el país, vale la pena reconsiderar varios aspectos de la función de la Representación en Haití.
- 3.24 La Representación del Banco en Haití ha realizado su gestión en circunstancias difíciles, y la continuidad de su labor es por sí sola un logro positivo. Ha desplegado esfuerzos importantes para acompañar a los organismos ejecutores en la implementación de los proyectos conforme a los procedimientos prescritos por el Banco. Entre mediados de 2003 y 2005, la cartera en Haití aumentó de prácticamente cero a más de US\$500 millones. Este éxito supone un desafío muy importante para la Representación en Haití.



- 3.25 La función tradicional de las Representaciones del BID ha sido supervisar la ejecución de las operaciones, lo cual añade valor al país porque reduce los riesgos fiduciarios y de ejecución y protege los recursos del BID. Se trata de una tarea fundamental que debe fortalecerse. No obstante, la mejor forma de contribuir al desarrollo de Haití es ser ambiciosos y crear una protección más amplia, en torno a partidas presupuestarias o sectores globales y no sólo alrededor de los recursos del BID.
- 3.26 Además, a medida que el BID aplique un enfoque centrado y basado en el país, la Representación tiene que abordar nuevas tareas, como *“El fomento proactivo de la gestión por resultados en el diálogo estratégico permanente del Banco con los países y el fortalecimiento del marco de resultados que se utiliza para evaluar el desempeño a nivel de país, sector y proyecto (...) debido a los cambios en la forma en que el Banco trabaja con los prestatarios como consecuencia de la evolución de sus necesidades, ha resultado imprescindible cambiar el modo en que operan las Representaciones. Por ejemplo, debido al mayor énfasis en el enfoque de país y los sistemas de país implícitos en la adopción del Nuevo Marco de Financiamiento del Banco, las Representaciones deben agilizar sus procedimientos internos a fin de prestar más atención a la gestión de riesgos y el desarrollo de la capacidad del país”*<sup>74</sup>. Estas circunstancias también plantean enormes desafíos para la Representación en Haití, que tiene que reorganizarse a fin de poder responder a ellos.
- 3.27 Es necesario que la Representación en Haití tome otras medidas para consolidar lo que se ha hecho, alcanzar el objetivo de acelerar la ejecución de proyectos y, además, desempeñar la nueva función que le impone el nuevo enfoque de país adoptado por el Banco. La meta de la Representación en Haití no es únicamente asegurar que se sigan los procedimientos del Banco, sino también que los proyectos se ejecuten en forma oportuna y, lo que es más importante, que se alcancen los objetivos de desarrollo. La Representación en Haití tiene que ser más proactiva en la ejecución de los proyectos. Dada la actual cartera de operaciones, bien puede ser necesario que los especialistas de la Representación colaboren directamente con la unidad ejecutora, a fin de brindar apoyo técnico en todos los aspectos de la ejecución de proyectos<sup>75</sup>.
- 3.28 La Representación en Haití tiene que fortalecer su capacidad analítica. Además de su función de asesoría técnica en el ámbito de proyectos, es necesario que esté equipada para brindar asesoría en materia de políticas en el ámbito estratégico cuando lo soliciten las autoridades haitianas, con la mira de *“particip[ar] más en el diálogo sobre la programación, la preparación de proyectos y la solución de problemas de fondo en la ejecución de proyectos”*<sup>76</sup>. La necesidad de fortalecer esta área se pone en evidencia en la ausencia del personal de la Representación en las conversaciones sobre el Marco de Cooperación Interino, en las que se realizó una importante programación estratégica. A ese fin, es preciso realizar una evaluación cuidadosa del inventario y las necesidades de conocimientos especializados y determinar el perfil de la Representación.

#### IV. ORIENTACIONES PARA REALIZAR LA EFECTIVIDAD DE LA EJECUCIÓN: LA DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO

- 4.1 En el siguiente recuadro se presentan los indicadores de la Declaración de París, adaptados al contexto haitiano, a los cuales se han adherido el Gobierno de Haití y la comunidad internacional (véase el párr. 1.34). El ejercicio es útil para tener un punto de referencia para futuras evaluaciones de la acción del Banco en Haití, pues el BID ha asumido el compromiso de aplicar estos principios.
- 4.2 Los criterios reflejan el acervo de conocimientos respecto de la forma de llevar adelante la ejecución en circunstancias difíciles como las imperantes en Haití y, por lo tanto, son útiles para orientar la ejecución del programa del Banco en dicho país.
- 4.3 En cuanto a la **apropiación**, la crisis política de 2001-2005 privó al Gobierno de Haití de una estrategia de desarrollo operativa a mediano plazo. Hasta 2003, la inestabilidad política imperante afectó el funcionamiento normal del gobierno haitiano, y en 2004-2005 el gobierno provisional no tuvo ni plazo ni mandato para adoptar una estrategia de esa índole. El Marco de Cooperación Interino fue un intento por abordar temas apremiantes en el corto plazo, en el contexto de un proceso de transición política encaminado a organizar nuevas elecciones: “... *el Marco de Cooperación Interino tiene por objeto enmarcar la asistencia externa en función de una identificación conjunta y realista de las necesidades y programas para el período de transición (2004-2006)... Más adelante, sin embargo, el Marco de Cooperación Interino debe estimular una asociación más amplia para la preparación de un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)*”. En consecuencia, aunque sirvió de orientación para el período de transición, el Marco de Cooperación Interino no fue una cabal estrategia de desarrollo.

<b>Apropiación</b>
1. <i>Haití ha adoptado una estrategia de desarrollo operativa</i> (incluida una estrategia de reducción de la pobreza) con prioridades estratégicas claras y vinculadas a un marco de gastos a mediano plazo que se reflejan en presupuestos anuales.
<b>Alineación</b>
2. <i>Sistemas nacionales fiables.</i> Haití tiene un programa de reformas encaminado a que los sistemas de adquisiciones y de gestión de las finanzas públicas se conformen a buenas prácticas generalmente adoptadas.
3. <i>Los flujos del BID están alineados con las prioridades nacionales,</i> y los flujos remitidos al gobierno se han de consignar en el presupuesto nacional de Haití.
4. <i>Reforzar capacidades con apoyo coordinado.</i> Porcentaje de ayuda de los donantes con destino al fortalecimiento de la capacidad que se encauza por medio de programas coordinados en consonancia con las estrategias de desarrollo nacional de Haití.
5. <i>Utilización de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas y de adquisiciones.</i> El BID tiene que orientar las iniciativas conducentes a un programa de reforma para lograr sistemas nacionales (véase el punto 2).

6. <i>Reforzar la capacidad evitando estructuras de ejecución paralelas. Mismo mea culpa que los donantes en el Marco de Cooperación Interino.</i>
7. <i>El apoyo presupuestario del BID es más previsible.</i>
<b>Armonización</b>
9. <i>Utilizar disposiciones o procedimientos comunes.</i> El BID usa los instrumentos disponibles para cofinanciar <i>proyectos</i> de inversión o armonizar el uso de diferentes fuentes de financiamiento en el mismo sector.
10. <i>El BID alienta los análisis comunes con otros donantes.</i>
<b>Gestión orientada a resultados</b>
11. <i>Marcos orientados a resultados.</i> Haití ha adoptado un marco de evaluación del desempeño transparente y <i>susceptible</i> de seguimiento para evaluar los avances en función de la estrategia de desarrollo nacional y los programas sectoriales.
<b>Mutua responsabilidad</b>
12. <i>Mutua responsabilidad.</i> Haití y el BID realizan una evaluación mutua de los avances registrados en el cumplimiento de los compromisos asumidos sobre efectividad de la ayuda.

Notas: El indicador N° 8 se aplica a la ayuda bilateral y, por ende, queda excluido; el N° 11 se aplica al país y, por lo tanto, no es vinculante, pero se lo tiene en cuenta debido a la importancia que el BID le atribuye en todas sus operaciones. El último indicador (N° 12) es vinculante para el BID, pero no para Haití hasta que el país ratifique la Declaración de París.

- 4.4 Con respecto a los años por venir, sin embargo, cabe decir que el nuevo gobierno haitiano ha presentado una estrategia de desarrollo a largo plazo, con un horizonte de 20 años, y ha tomado medidas concretas para asumir una función rectora en la estrategia de desarrollo nacional. La cuestión relativa a las prioridades estratégicas claras y vinculadas a un marco de gastos a mediano plazo que se reflejan en presupuestos anuales es todavía un tema pendiente, en el cual el BID podría brindar apoyo al Gobierno de Haití.
- 4.5 La **alineación** es el principio básico que debe regir la presencia del BID en el futuro. En el contexto de un cabal sentido de identificación del gobierno con la estrategia de desarrollo nacional de Haití (a la que el BID puede contribuir con asistencia técnica), el Banco debería alinear su acción con las necesidades y prioridades del país. Habida cuenta de que Haití no dispone todavía de unos sistemas de adquisición y de gestión de las finanzas públicas enteramente operacionales y fiables, la contribución básica del BID debería ser la de continuar y ampliar su apoyo a la formulación y ejecución del programa de reforma con miras a la implantación de esos sistemas (indicadores N° 2 y 5). Implantados estos sistemas, los recursos del BID se deberían encauzar cada vez más por conducto del presupuesto nacional (indicador N° 3) y limitarse el uso de las unidades ejecutoras paralelas (indicador N° 6)<sup>77</sup>. Por último, el apoyo presupuestario se debería estructurar con miras a realzar su previsibilidad (indicador N° 7).
- 4.6 En cuanto a la **armonización**, el punto de referencia básico para ambos indicadores (N° 9 y 10) se cifra en niveles bajos. El uso de arreglos y procedimientos comunes no es la norma –con las notables excepciones del cofinanciamiento por la Unión Europea del programa del BID de Capacitación Vocacional, y el uso por el Banco Mundial de la misma unidad ejecutora que el BID en el proyecto de infraestructura de transporte, y los pocos estudios económicos y sectoriales hechos por el BID no se han realizado en colaboración

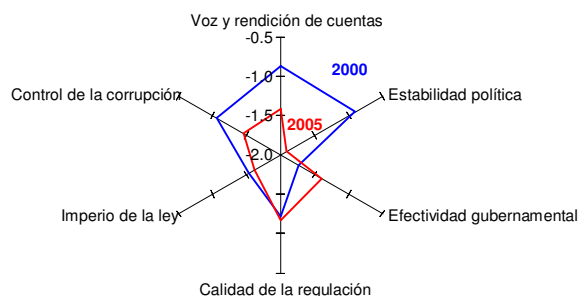
con otros donantes. Sin embargo, para alcanzar el objetivo de la armonización, el BID está bien ubicado gracias al Nuevo Marco de Financiamiento. Se requieren al respecto una dirección eficaz por parte del Gobierno de Haití y un acuerdo con los donantes sobre las prioridades, los principios y los objetivos de una política sectorial con un horizonte quinquenal. Este enfoque puede aplicarse en Haití, donde podría ayudar a coordinar, armonizar y alinear a los donantes con las prioridades fijadas por el Gobierno de Haití y, al propio tiempo, podría ayudar a desarrollar y fortalecer los sistemas nacionales. El candidato obvio para nuevas iniciativas de armonización es la infraestructura, sector en que el BID tiene siete proyectos conexos y es el donante más importante. También debe explorarse esta opción en el sector de la agricultura, pues el BID tiene tres proyectos en el sector, en el que también están interesados muchos otros donantes. El objetivo último es realzar la eficacia del financiamiento del Banco y fortalecer la capacidad institucional de sectores clave del Gobierno de Haití, como el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones y el Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural.

- 4.7 La **gestión orientada a resultados** (indicador N° 11) es un principio básico para el BID, y el Gobierno de Haití se ha comprometido a mejorar la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. En este aspecto el BID podría asumir una función rectora para contribuir a fortalecer las capacidades de planificación del Gobierno de Haití. Con ese fin se deberían aportar los recursos y la asistencia técnica necesarios para ayudar a dicho gobierno a implantar un sistema de gestión orientada a los resultados.
- 4.8 Aplicar los principios de la Declaración de París y tratar de lograr las metas de ésta es un enfoque coherente para la acción del Banco en Haití. A todas luces, se trata de un proceso complejo, escalonado e interdependiente, que requiere un esfuerzo sostenido del Gobierno de Haití y del BID como condición necesaria para lograr resultados. La coyuntura parece propicia, pues en Haití se ha constituido un nuevo gobierno, fuerte y legítimo, y el BID está resuelto a mejorar sus modalidades de acción en el país.

## V. RESULTADOS

- 5.1 A fin de evaluar los efectos directos del programa del BID en Haití durante este complejo período nos guiamos —en la medida de lo posible— por los indicadores establecidos por el Banco en sus documentos estratégicos.<sup>78</sup> Se reconoce que el particular clima político de estos últimos años y la difícil situación de seguridad pueden haber tenido un efecto abrumador sobre estos indicadores. Sin embargo, los indicadores se definieron en esas condiciones, y su seguimiento resulta un ejercicio útil a la hora de evaluar el efecto de la acción del Banco en Haití.
- 5.2 La primera estrategia de reanudación de la asistencia del Banco incluyó dos indicadores de efectos: una mejora modesta de la calidad de la reglamentación y una pequeña disminución de la pobreza extrema. El diagrama 5.1 presenta el índice de calidad de la regulación y los otros cinco aspectos que aparecen en los indicadores de las investigaciones sobre gobernabilidad del Banco Mundial. Comparada con los demás indicadores, en los cuales se registró un deterioro, la calidad de la acción de reglamentación se mantuvo prácticamente inalterada, aunque a niveles muy bajos y la efectividad gubernamental aumentó ligeramente entre 2000 y 2005. En general, los indicadores muestran que la gobernabilidad, probablemente el desafío más grande para Haití, se deterioró entre 2000 y 2005.

**Diagrama 5.1: Indicadores de gobernabilidad para Haití -2000 y 2005**



- 5.3 En cuanto a la meta de lograr una ligera reducción de la pobreza extrema en 2004, cabe decir que, pese a que no se dispone de mediciones directas de la pobreza, el hecho de que durante ese año el PIB real se haya reducido en un 3,5% y que el crecimiento demográfico estimado haya sido de 1,5% indica que presumiblemente la pobreza no disminuyó. La estrategia no refleja una comprensión cabal de la pobreza y de la distribución del ingreso en Haití; sin embargo, los datos de la encuesta sobre las condiciones de vida en Haití 2001 sugieren que, dados la distribución del ingreso y los elevados niveles de pobreza, la sensibilidad de la pobreza a las variaciones del PIB es baja<sup>79</sup> y que en 2005 el porcentaje de población que vivía en situación de pobreza era similar al de 2001 (79% en 2004 frente a 76,8% en 2001).

- 5.4 La segunda estrategia incluyó una matriz de estrategia completa, con más de 40 indicadores. Estos indicadores corresponden a los utilizados en el ámbito de proyecto, lo que sugiere que el valor de la estrategia no es mayor que la suma de los proyectos. Si la programación se hubiera hecho con un enfoque estratégico, algunos de los objetivos habrían sido el resultado de las sinergias y complementariedades de algunos proyectos, cosa que no ocurre con la estrategia de transición y que se debería mejorar en la próxima estrategia.
- 5.5 En el Cuadro 5.1 se presenta un resumen de los indicadores descritos en la estrategia. Cabe destacar que la mayoría de los indicadores de productos y todos los indicadores de efectos son cuantificables, es decir que, en principio, son susceptibles de seguimiento. Asimismo, OVE consultó a la Administración en cuanto a si la información estaba disponible o se la estaba recopilando y respecto del estado de los indicadores. Para muchos de ellos la respuesta es positiva: por ejemplo, respecto de la gobernabilidad económica se dispone de información acerca de 10 de los 11 indicadores, y se puede saber en qué estado se encuentra la mayoría de ellos. Dado que la mayor parte del financiamiento en esta área proviene de préstamos en apoyo de reformas de políticas, es la única área en la que tiene sentido hacer un seguimiento de los indicadores. En otras áreas, tales como infraestructura, agricultura, educación y pobreza urbana, sería demasiado prematuro tratar de cuantificar los correspondientes efectos.

**Cuadro 5.1: Indicadores en la estrategia de transición**

	Nº de indicadores	¿Cuantificables/ bien definidos?	¿Se dispone de información o se la está recopilando?	En caso negativo, ¿se han tomado medidas para recopilarla?
Producto	16	12	6	4
Efecto directo	23	23	10	13

- 5.6 Por lo general, los proyectos en Haití tienen indicadores bien definidos que, en principio, podrían facilitar la evaluación de la mayoría de ellos. La cuestión clave, en términos de medir el aporte de cada proyecto, es que los trabajos de recopilación de datos deben tener continuidad, y se deben tomar medidas para reunir la información (por lo general, a mitad de período o para las evaluaciones finales). En la mayoría de los sectores se han reunido, o se están reuniendo, datos de referencia básicos, y es importante que el Banco preste apoyo a las unidades ejecutoras en esas actividades. En suma, el seguimiento estrecho de esta cuestión es esencial para asegurar que se recopilen datos de referencia básicos y para que en el futuro también se recopile la información necesaria a fin de medir los correspondientes efectos.
- 5.7 **Préstamos en apoyo de reformas de políticas.** Aunque la mayor parte de la cartera consiste en préstamos de inversión, los préstamos en apoyo de reformas de políticas representan la mayor parte de los desembolsos. En vista del condicionamiento de maximizar los flujos positivos recibidos por Haití, el Banco debe evaluar cuál es la mejor manera de atender este requisito; el uso de los

préstamos en apoyo de reformas de políticas ha sido un elemento central para las iniciativas de normalización y para mantener flujos netos positivos.

- 5.8 Los préstamos en apoyo de reformas de políticas se idearon para promover las reformas de políticas y para financiar las balanzas de pagos de los países. En el caso de Haití, la conclusión general de que *“la reforma de políticas es un proceso que puede separarse completamente de los préstamos en apoyo de reformas de políticas”*<sup>80</sup> se confirmó con el uso de un préstamo sectorial de inversión, en el cual las condicionalidades de la primera etapa sirvieron para desembolsar un primer tramo de monto suficiente para compensar la liquidación de los atrasos. La reforma del sector financiero se llevó a cabo, en su mayor parte, sin el préstamo sectorial de inversión.
- 5.9 La secuencia de préstamos en apoyo de reformas de políticas que vino a continuación desempeñó un papel crucial como fuente de apoyo presupuestario general que ayudó a colmar el déficit presupuestario del gobierno. Sin embargo, la falta de un instrumento puro de apoyo presupuestario general puso de relieve la necesidad de crear una serie de condicionalidades a fin de justificar el apoyo presupuestario. Estas condicionalidades se han centrado en la reforma de las finanzas públicas de Haití, proceso que se inició a finales de la década de los noventa. Aunque la reforma ya se encontraba en curso de ejecución, según el Ministerio de Economía y Finanzas el BID dio un gran impulso para reactivarla.
- 5.10 El primer préstamo de apoyo a las reformas de políticas en el sector público (1492/SF-HA), que tuvo un desempeño inédito en cuanto a la eficiencia financiera, se basó en la elaboración y aprobación de una ley de presupuesto preparada con el apoyo de una operación de cooperación técnica francesa. El segundo préstamo en apoyo de reformas de políticas (1644/SF-HA) ha sido menos eficiente en cuanto al desembolso (el segundo tramo, proyectado para finales de 2005, al 31 de mayo de 2006 todavía no se había hecho), presumiblemente porque el proceso de reforma es una etapa más difícil que abarca ejecución, reorganización y nuevas medidas.
- 5.11 En términos de resultados, entre los logros formales cabe mencionar la aprobación de una nueva ley de presupuesto, la creación de una dependencia de lucha contra la corrupción y las mejoras en los sistemas de contabilidad y adquisiciones públicas.<sup>81</sup> Un resultado muy publicitado es la reducción del uso de las *cuentas corrientes*, a las que se recurre para efectuar gastos públicos soslayando los procedimientos presupuestarios ordinarios. Aunque el uso de esas cuentas se redujo de más de 60% en 2003 a menos de 10%, no se ve con claridad qué efectos tuvo la reducción en términos de la calidad del gasto público. Este es un ejemplo de lo que ocurre cuando se presta demasiada atención a los aspectos formales y no a las cuestiones de fondo.
- 5.12 Haití seguirá necesitando apoyo presupuestario. Además, en una evaluación reciente de la OCDE sobre la efectividad del apoyo presupuestario general de los donantes (que abarca insumos financieros más condicionalidades, diálogo,

asistencia técnica, armonización y alineación) en siete países en desarrollo se llega a la conclusión de que “... cuando el gobierno de un país en desarrollo tiene la voluntad política de reducir la pobreza, el apoyo presupuestario puede ser un medio eficaz para encauzar la ayuda de los donantes. En general, ha ayudado a fortalecer la relación entre los donantes y los gobiernos de los países en desarrollo y ha estimulado una mejor coordinación entre distintos donantes. Ha ayudado a fortalecer los sistemas de planificación y presupuesto, tornándolos más transparentes y, por ende, los ha sujetado a la disciplina de la rendición de cuentas. También ha ayudado a priorizar las partidas de gastos focalizadas en los pobres, tales como los gastos en salud y educación”<sup>82</sup>.

- 5.13 El BID debe continuar aportando recursos para apoyar el presupuesto de Haití, en estrecha coordinación con otros donantes, en particular con el FMI. Dada la fragilidad de las finanzas públicas haitianas, también es necesario impartir una mayor previsibilidad a esos fondos. De igual forma, se debe fortalecer la asistencia técnica para facilitar la reforma del sector público (incluidas las cuestiones relativas al aumento de las rentas públicas).



## **VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **A. Conclusiones**

- 6.1 El período que se examina (2001-2006) arrancó con la difícil herencia institucional que dejó el estancamiento político del país a partir de 1997. Ello tuvo consecuencias importantes para las relaciones de Haití con la comunidad internacional.
- 6.2 Un contexto político complicado, caracterizado por la falta de un consenso elemental entre los agentes principales, la creciente polarización y la escalada de la violencia desembocaron en el alejamiento del Presidente Aristide, que fue seguido por un gobierno provisional que recibió asistencia de una misión de las Naciones Unidas (MINUSTAH), un esfuerzo sin precedentes de la comunidad internacional para respaldar el proceso de estabilización en Haití. En particular, representa un esfuerzo concertado de un gran número de Estados americanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay).
- 6.3 El complejo contexto institucional del país, conjugado con los formidables desafíos de desarrollo, constituye un entorno difícil para la reducción de la pobreza. Esto representa un desafío sin precedentes para el BID.
- 6.4 Aunque algunos donantes dejaron de colaborar con Haití cuando se agravó la crisis política del país, el BID mantuvo una presencia activa y colaboró en forma continua con las autoridades legítimas, con miras a regularizar las relaciones entre el mismo y Haití y a crear una cartera considerable para el financiamiento de proyectos de desarrollo mediante préstamos de inversión y el apoyo a la balanza de pagos. De conformidad con las resoluciones de la OEA y como resultado de una serie de actividades satisfactorias encaminadas a la reanudación de la asistencia, el BID normalizó las relaciones con el país y tuvo una activa cartera de préstamos por un valor superior a US\$350 millones durante el gobierno del Presidente Aristide.
- 6.5 El Directorio Ejecutivo del BID ha apoyado constantemente las iniciativas de la Administración y ha aprobado medidas especiales para responder mejor a las características peculiares del país, entre las cuales cabe mencionar la simplificación de los procedimientos administrativos y la delegación de responsabilidades en la Representación. Análogamente, la Representación del Banco en Haití ha realizado su cometido en circunstancias difíciles y actualmente gestiona una cartera con un saldo pendiente por desembolsar superior a US\$400 millones.
- 6.6 El Banco formuló una estrategia de transición para la reanudación de la asistencia al desarrollo para el período comprendido entre septiembre de 2003 y septiembre de 2004, centrada en dos pilares estratégicos: gobernabilidad y fortalecimiento

de las finanzas públicas, por un lado, y reactivación de la producción y los servicios focalizados en los grupos más pobres, por el otro. Subrayó la importancia de la coordinación de la ayuda y de las asociaciones con agentes externos, que resultaron cruciales luego de la salida del Presidente Aristide y la gran movilización de recursos por parte de la comunidad internacional. Bajo el gobierno provisional, las autoridades haitianas —junto con los donantes— prepararon el Marco de Cooperación Interino como estrategia de desarrollo a corto y mediano plazo con la cual debían alinearse los donantes. El Banco se encontraba en posición ventajosa merced a su estrategia de transición para la reanudación de la asistencia al desarrollo, que tenía muchos elementos comunes con el Marco de Cooperación Interino; seguidamente, el BID formuló una estrategia de transición.

- 6.7 En términos de la calidad de la programación tanto a nivel de proyectos como a nivel estratégico, de acuerdo con los criterios de evaluabilidad desarrollados por OVE, los resultados son insatisfactorios. Las estrategias del Banco han carecido de un diagnóstico apropiado, circunstancia que se reflejó también en los documentos de proyecto. Además, no se ha hecho una gestión estratégica de la cartera, como lo demuestra la falta de indicadores estratégicos.
- 6.8 En 2005 el número de aprobaciones del BID para Haití fue sin precedentes: ocho préstamos por más de US\$200 millones. Aunque esto refleja el éxito de la estrategia de reanudación de la asistencia al desarrollo, plantea al mismo tiempo un desafío muy grande en materia de ejecución. Disposiciones clave aprobadas por los Gobernadores del Banco y por el Directorio sobre la dispensa del requisito de la contraparte local y la ampliación de la elegibilidad de los gastos a fin de abarcar todos los gastos necesarios para una rápida ejecución de los proyectos fueron aplicadas en Haití para apoyar la implementación del programa.
- 6.9 En términos de los criterios de evaluación básicos de los programas de país, en el presente informe se llega a la conclusión de que, en cuanto a la **pertinencia**, la presencia del Banco en Haití ha sido pertinente, sobre todo teniendo en cuenta el complejo contexto que caracterizó al período. Sin embargo, el programa no ha tenido pertinencia en cuanto a brindar directrices de política útiles, basadas en sólidos trabajos de análisis, que podrían haber ayudado al Gobierno de Haití a priorizar sus escasos recursos y a embarcarse en un proceso de planificación a mediano plazo. En cuanto a la **coherencia**, el programa resultó coherente, ya que estaba bien articulado con los objetivos de reanudación de la asistencia y de apoyo al Marco de Cooperación Interino, y a través de éste se pudo lograr la coordinación básica de los donantes, aunque la armonización de los donantes sigue siendo un tema pendiente. En un sentido más amplio, cabe decir que fueron débiles tanto la definición de un foco programático como la integración de todos los instrumentos del Banco en respaldo de los criterios de objetivos del programa. A medida que el Banco avanza hacia una estrategia de país de carácter integral, es esencial reforzar estos dos criterios: el Banco debe determinar, junto con el Gobierno de Haití, las áreas de intervención pertinentes y se deben coordinar los distintos instrumentos, aprovechando el Nuevo Marco de Financiamiento.

- 6.10 Es difícil medir la **eficiencia** del programa. Los préstamos en apoyo de reformas de políticas han resultado relativamente eficientes en términos del apoyo a la balanza de pagos y también han reactivado el apoyo a algunas reformas importantes. Sin embargo, a fin de aumentar su eficacia, estas reformas todavía deben evolucionar del cambio formal a la mejora sustantiva de la gestión de las finanzas públicas.
- 6.11 En cuanto a los préstamos de inversión, la eficiencia de los desembolsos ha sido aceptable en vista de las dificultades del contexto, y la transición de un nivel récord de aprobaciones a un nivel récord de ejecución sigue representando un enorme reto. En términos de la **eficacia** del programa de inversión, es demasiado prematuro abrir juicio. Sin embargo, en la mayoría de los proyectos se está recopilando la información necesaria para una evaluación sólida y la Representación en Haití debería apoyar esas iniciativas.
- 6.12 La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo contiene referencias útiles que deberían orientar al BID en su programa en Haití en lo que hace a las dimensiones de *apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad*. Aunque por lo general estos criterios no se aplicaron entre 2000 y 2005, la reciente aprobación de la declaración por parte del Gobierno de Haití y la comunidad internacional presenta una oportunidad singular para realzar la eficacia de la ayuda en dicho país.

## **B. Recomendaciones**

- 6.13 Una de las consecuencias de la situación fiscal del país es que todos los proyectos—independientemente de su fuente de financiamiento— deben evaluar cuidadosamente su impacto fiscal en el futuro. En este aspecto la Administración del Banco debería realizar una evaluación integral de las perspectivas financieras de Haití a largo plazo, incluidas diferentes hipótesis de creación de un espacio fiscal en el futuro, que incluya los gastos mínimos y necesarios (incluidos los gastos recurrentes a largo plazo) y las proyecciones de los ingresos fiscales en diversas hipótesis de crecimiento del PIB y presión fiscal efectiva. En relación con la próxima estrategia de país y para todos los proyectos futuros, el Banco ha de realizar un análisis a fondo de las necesidades fiscales para su sostenibilidad, tratando de imponer una carga mínima al tesoro.
- 6.14 Para la próxima estrategia, el Banco debe colaborar estrechamente con el nuevo gobierno para determinar en qué sectores estratégicos ha de concentrarse, en función de una apropiación integral por el gobierno de su estrategia de desarrollo. En ese sentido, el punto de partida —tanto a nivel programático como de proyectos— es una sólida labor de análisis, con miras a asignar los recursos escasos adonde puedan ser más útiles. Se requiere una profunda labor para generar un acervo de conocimientos pertinente y sólido que abarque diversos temas relacionados con los desafíos que se le plantean a Haití en materia de desarrollo. Además se debe equipar a la Representación en Haití para que pueda actuar como asesora estratégica del gobierno en materia de políticas.

- 6.15 El Banco debe apoyar el fortalecimiento del parlamento haitiano, institución esencial para el proceso político que debe consolidarse. Los nuevos proyectos deben ser ratificados por el parlamento y la historia reciente demuestra la importancia de colaborar con éste desde las etapas iniciales de definición de los programas. Se debe brindar un respaldo suficiente en todas las dimensiones pertinentes —incluidas la asistencia técnica y la infraestructura— para contribuir al funcionamiento del poder legislativo.
- 6.16 El Banco debe adoptar medidas resueltas, en consonancia con su nuevo enfoque basado en el país, y ceñirse a los principios rectores de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en la ejecución de su programa. En cuanto a los indicadores de eficacia de la ayuda, la nueva estrategia de país debe contener líneas de base explícitas, así como indicadores, metas y medidas detalladas para su cumplimiento. Se deben utilizar de manera creativa los instrumentos contenidos en el Nuevo Marco de Financiamiento, a fin de lograr que los flujos sean más previsibles y de aumentar la eficiencia de la ejecución.
- 6.17 El Banco debe explorar mecanismos innovadores para fortalecer la capacidad de las firmas locales y atraer a empresas extranjeras para incrementar la eficiencia y eficacia de los proyectos en Haití. Mecanismos alternativos para el manejo de riesgos deben ser desarrollados para proveer de incentivos razonables para la inversión extranjera en Haití. Donde sea factible, nuevos esquemas de adquisiciones deben ser desarrollados para hacer más atractiva la participación de empresas extranjeras.
- 6.18 El Banco tiene que redoblar sus esfuerzos para apoyar al Gobierno de Haití a establecer sistemas fiables de adquisiciones y de gestión de las finanzas públicas. Aunque este ha sido el propósito de las condicionalidades acordadas en torno a los préstamos en apoyo de reformas de políticas, se requerirá un esfuerzo sostenido para lograrlo. A tenor de las lecciones aprendidas por los donantes enunciadas en el Marco de Cooperación Interino y de las directrices sobre la eficacia de la ayuda, el BID debe apoyar el desarrollo y propiciar el uso de esos sistemas a fin de consolidarlos (en particular, en los sectores en que interviene).
- 6.19 Dado que el nuevo gobierno haitiano ha declarado la importancia del sector privado como motor de un crecimiento económico sostenido, y los bajos niveles de apoyo a este sector por parte del BID, el Banco debe explorar distintos canales de colaboración (PRI, FOMIN, CII) para trabajar con el sector privado y fomentar la participación de la diáspora haitiana en el proceso de crecimiento económico. El Gobierno de Haití se ha fijado la prioridad de atraer inversiones extranjeras de haitianos expatriados, y el Banco debe prestarle su respaldo donde sea posible.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2002), Country Assistance Evaluation, OED.

Banco Mundial (2006a), Haití: Options and Opportunities for Inclusive Growth, Country Economic Memorandum, <http://siteresources.worldbank.org/INTHAITI/Resources/HAITIFinalCEMJune1.pdf>

Banco Mundial (2006b), Haití: Social Resilience and State Fragility in Haití, Country Social Assessment.  
[http://iris37.worldbank.org/domdoc/PRD/Other/PRDDContainer.nsf/All+Documents/85256D2400766CC78525717F00711292/\\$File/Haiti\\_Country\\_Social\\_Analysis.pdf](http://iris37.worldbank.org/domdoc/PRD/Other/PRDDContainer.nsf/All+Documents/85256D2400766CC78525717F00711292/$File/Haiti_Country_Social_Analysis.pdf)

---- (2004), *Interim Cooperation Framework*,  
<http://haiticci.undg.org/uploads/ReportVersion8%20Fre%20FINAL%20Low%20Res.pdf>

---- (2005), *The Role of the Private Sector in Rebuilding Haití*, Dialogue Document from a Roundtable, [http://www.focal.ca/pdf/haiti\\_dialogue.pdf](http://www.focal.ca/pdf/haiti_dialogue.pdf)

---- (2006), Haití: The Eroding Nation en <http://www.sun-sentinel.com/haiti>.

Bilsborrow, R.E., 1992, "Population growth, internal migration, and environmental degradation in rural areas of developing countries", *European Journal of Population/Revue européenne de démographie*, vol. 8, N° 2, págs. 125 a 148.

CEPAL (2005), *Haití: Short and Long-Term Development Issues*,  
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/23303/L683-ing.pdf#search=%22ECLAC%20Haiti%22>

Charveriat, C., 2000, "Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: An Overview of Risk", Working Paper No. 434, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

CIDA (2003), Corporate Evaluation of Haití Program (1994-2002), <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/EMA-218132051-PJ5?OpenDocument>

Comisión Económica para América Latina y Banco Interamericano de Desarrollo (CEPAL), 2000, "A Matter of Development: How to reduce Vulnerability in the Face of Natural Disasters", Puerto España, Trinidad y Tobago.

Corbett, Robert (1986), *Why is Haití Poor?*  
<http://www.webster.edu/~corbetre/haiti/misc/topic/leftover/whypoor.htm>

Crowards, T., 2000, "Comparative Vulnerability of Natural Disasters in the Caribbean", Staff Working Paper No. 1/00, Banco de Desarrollo del Caribe, Barbados.

Dailey, Peter (2003), *Haití: The Fall of the House of Aristide*, The New York Review of Books,  
<http://www.wehaitians.com/haiti%20the%20fall%20of%20the%20house%20of%20aristide.html>

DFID (2005), Why we need to work more effectively in fragile states.

Economist Intelligence Unit, (1995-2006), Country Report and Country Profile, Haití.

Fatton, Robert (2002), *Haiti's Predatory Republic. The Unending Transition to Democracy*, Lynne Rienner Publishers.

FMI (varios años): *Staff Report for the Article IV Consultations, Selected Issues and Statistical Appendix*, Washington, D.C.

Heinl, Robert, Nancy Heinl y Michael Heinl (1995), *Written in Blood: The Story of the Haitian People 1492–1995*, Nueva York, University Press of America.

Homer-Dixon, T.F., 1994, "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases", *International Security*, vol. 19, N° 1, págs. 5 a 40.

Howard, Philip, 1998, "Environmental Scarcities and Conflict in Haití. Ecology and Grievances in Haití's Troubled Past and Uncertain Future", prepared for CIDA

Lundahl, Mats (1992), *Politics or Markets? Essays on Haitian Underdevelopment*, Nueva York: Routledge.

Lundahl, Mats (2001), "Poorest in the Caribbean: Haití in the Twentieth Century", *Integration and Trade Journal* N° 15,

[http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/i\\_INTAL\\_IYT\\_15\\_2001\\_Lundahl.Pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/i_INTAL_IYT_15_2001_Lundahl.Pdf)

Lundahl, Mats (2004), *Sources of Growth for the Haitian Economy*, IDB-RE2 Studies; se puede consultar en <http://re2.iadb.org/agosinpage/HASourceOfGrowth.pdf>

O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*.

OEA (varios años), Resoluciones relativas a Haití, <http://oashaiti.org/resolutions.htm>

OVE (2002), Evaluación del programa de país: Haití, 1990-2000, RE 274.

Pierre-Charles, Gerard (1999), *Haití: Pese a todo la Utopía*, México, Siglo XXI Editores.

Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge University Press.

UNICEF (2006), Child Alert: Haití, <http://www.unicef.org/childalert/haiti/>

Weinstein, Brian y Aaron Segal (1992), *Haití: The Failure of Politics*, New York, Praeger

.

## LISTA DE ENTREVISTAS

### Gobierno de Haití

Ministerio de Economía y Finanzas (Gobierno Provisional)

Sr. Henri Bazin, Ministro

Sr. Gabriel Verret, Asesor del Ministro

Sr. Roland Baudin, Director General

Sr. Pierre Herold Etienne, Director del Tesoro

Sr. Alfred Métellus, Director de Estudios Económicos

### Banco de la República de Haití

Rémy Montas, Miembro del Consejo de Administración

Fritz Duroseau, Director de Asuntos Internacionales

Delinois Ducasse, Director Adjunto para la Deuda Externa

### Unidades ejecutoras

Yves Clement Jumelle, Coordinador, 1632/SF-HA

Franz Verella, Coordinador,

### Sector privado en Haití

Carl Braun, Unibank

Gladys Coupet, Citibank

Lionel Delatour, CLED

Pierre-Marie Boisson, Sogebank

### Donantes internacionales

Magalie Boyer, UAPC-AMOCCHI

Lesly Dumont, UAPC-AMOCCHI

Banco Mundial

AID de los Estados Unidos

PNUD

Comisión Europea

Mounir Rached, Representante Residente del FMI, octubre de 2002 a octubre de 2005

Ugo Fazzoni, Representante Residente del FMI (actual)

### BID

Helge Semb

Barbara Szaszkiewicz

Ennio Rodríguez

Peter Sollis

Héctor Salazar

Naslund-Hadley, Emma Ingrid

Marie Gaarder

Martha Preece

John Horton

Agustín Aguerre

Susana Sijta Rubio  
 Robert Kaplan  
 Jorge Sapoznikow  
 Leonel Nicol  
 Emilio Cueto  
 Ericq Pierre (Asesor Principal)  
 Anna Cecilia McInnis

Nombre	Título	Organismo
Adam, Harry	Director General	Fondo de Asistencia Económica y Social
Antoine, Jaques A.	Coordinador	Unidad Técnica de Ejecución, Programa de Rehabilitación Urbana
Baptiste, Joseph	Coordinador Nacional Adjunto	Unidad de Reforma del Sector de Agua Potable y Saneamiento
Barratt, Christian	Jefe	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
Baudin, Ronald	Director General	Ministerio de Economía y Finanzas
Boisson, Pierre-Marie	Presidente del Consejo de Administración	SOGESOL
Braun, F. Carl	Presidente del Consejo de Administración	UNIBANK
Brisson Lamaute, Nathalie	Consultora	Doctora en Ciencias Económicas Universidad París X-Nanterre
Coupet, Gladys M.	Directora	Citibank, N.A., Sucursal Haití
Currelly, John	Representante Residente	Fundación Panamericana para el Desarrollo
David, Odnell	Director General Adjunto	Fondo de Asistencia Económica y Social
Defay, Gérard Hénoc	Director	Proyecto de Intensificación de los Cultivos Comestibles, Etapa 2
Delatour, Lionel	Secretario General	Centro para la Libre Empresa y la Democracia
Dumont, Lesly	Consultor (adscriito al MPCE)	UAPC/AMOCCE
Duroseau, Fritz	Director	Banco de la República de Haití
Fasano, Ugo	Representante Residente	Fondo Monetario Internacional
Francois, Ducarmel	Director de Proyectos Sociales	Fondo de Asistencia Económica y Social
Gabaud, Pierre Marcel	Director de Operaciones	Ministerio de Educación Nacional, de la Juventud y del Deporte (MENJD)
Gbetibouo, Mathurin	Gerente de País	Banco Mundial
Guindo, Adam	Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas	Naciones Unidas
Hériveaux, Hughes	Director, Seguimiento y Evaluación	Fondo de Asistencia Económica y Social
Jean, Garry	Coordinador de Unidades Técnicas	Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones
Keko, Fatima	Asesora Técnica, CCI	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Longo, Salvatore	Asesor en Infraestructuras	Unión Europea



<b>Nombre</b>	<b>Título</b>	<b>Organismo</b>
Martin, Marc-Eddy	Agrónomo Principal	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
Mathieu, Philippe	Ministro	Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural
Matthieussent, Sarah	Consultora	BID
Médard, Alex	Director de Iniciativas Económicas	
Metellus, Alfred Fils	Director de Estudios Económicos	Ministerio de Economía y Finanzas
Michel, Guypsy	Director	CECI
Montas, Rémy	Miembro del Consejo de Administración	Banco de la República de Haití
Pierre, Roland	Ministro	Ministerio de Planificación y Cooperación Externa
Tambi Kaboré, François	Representante Residente Adjunto	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Verella, Frantz	Director Ejecutivo	Unidad Técnica de Ejecución
Vilfranche, Yves	Jefe de Servicio	Instituto Nacional de Formación Profesional
Vincent, Vanette	Consejero	Ministerio de Economía y Finanzas

## NOTAS

- <sup>1</sup> Aunque ello podría dar lugar a que el informe haga demasiado hincapié en el Banco, tendrá que ser así habida cuenta del propósito del documento: informar al Directorio Ejecutivo del BID. OVE no está en condiciones de emitir opinión acerca de cuál debería ser la estrategia de desarrollo de Haití; señala, en cambio, los aspectos de la acción del Banco que se podrían mejorar y que tal vez le permitirían ayudar a dar cumplimiento a la estrategia que decidan aplicar las nuevas autoridades haitianas. De la misma manera, en este informe se hace referencia a varios trabajos anteriores que realizó OVE en los que se evalúan las estrategias, los instrumentos y los proyectos del Banco; ello indica que OVE es coherente en su perspectiva y, a su vez, surge de la labor complementaria que se llevó a cabo con el mismo propósito último, es decir, informar al Directorio Ejecutivo de los efectos que tienen las medidas del Banco y formular recomendaciones para mejorar esos resultados.
- <sup>2</sup> En uno de los anexos figura una lista de los entrevistados.
- <sup>3</sup> Para una descripción de este proceso, véanse Fatton (2002) y Dailey (2003).
- <sup>4</sup> Aunque la OEA resolvió que el Presidente Aristide era el presidente legítimo e instó a un consenso, algunos grupos haitianos decidieron sabotear al gobierno y éste, por su parte, movilizó grupos armados irregulares para luchar contra la oposición.
- <sup>5</sup> Esta descripción de los acontecimientos se ha tomado de <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/background.html>, el sitio virtual oficial de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití.
- <sup>6</sup> El Marco Interino de Cooperación se analiza y estudia con más detalle en el resto del documento. Lo que aquí interesa es ubicarlo cronológicamente entre los sucesos recientes, a fin de ponerlo en el contexto que corresponde.
- <sup>7</sup> Nota: Las variables del diagrama se han normalizado (valor menos la media dividido por la desviación típica). Los interesados pueden solicitar información sobre las definiciones detalladas y las fuentes que se emplearon para las variables utilizadas.
- <sup>8</sup> “¿No es hora de que se analice seriamente la inclusión de Haití en la Iniciativa para los PPME, aun cuando una deuda externa inferior a los US\$2.000 millones no parezca suficientemente elevada en comparación con la de otros países elegibles de la región? (...) parece paradójico que, en esta institución, cuatro de los cinco países miembros más pobres se estén beneficiando de la iniciativa y que se haya excluido al quinto, que es el más pobre de los pobres del BID”, Anthony Desources, Nueva Orleans, 28/03/2000, documento AB-2055. “Debo confesar que al gobierno no le resulta fácil convencer a los pobres de Haití de que nuestro país no puede esperar que la Iniciativa para los PPME reduzca la deuda nacional porque ésta no es lo suficientemente elevada”, Marc L. Bazin, Santiago, 20/03/2001, documento AB-2119. “De todos modos, es preciso que insistamos ante nuestros interlocutores, y más especialmente ante el BID, para que examinen la posibilidad de ayudar a nuestro país a reducir, e incluso eliminar, la carga de su deuda. (...) esos recursos podrían contribuir en gran medida a reducir la pobreza extrema”, Henri Bazin, Okinawa, 4/11/05.
- <sup>9</sup> “... la delegación haitiana está naturalmente dispuesta a aceptar de la mejor manera posible toda iniciativa que el Banco pueda adoptar a estos efectos. Estoy consciente de que las deliberaciones han abordado también la necesidad de otorgar prioritariamente donaciones a mi país y apreciamos mucho esta intención. Pero el monto de las donaciones que parece haberse propuesto nos parece sumamente exiguo y sobre todo poco acorde con nuestras necesidades más urgentes. Por otra parte, no quisiéramos que la concesión de donaciones vaya asociada a una obligación de canalizar esos recursos al nivel de las organizaciones no gubernamentales. Finalmente, resulta imperativo encontrar una fórmula que no prive a Haití de su derecho fundamental de obtener préstamos de esta institución, que consideramos como propia”, Henri Bazin, Belo Horizonte, 4/4/06.
- <sup>10</sup> Ver el reporte del FMI, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative—List of Ring-Fenced Countries that Meet the Income and Indebtedness Criteria at end-2004” report, April 2006, <http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=542>
- <sup>11</sup> Para mayores detalles, véase “Haiti: Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries –Preliminary Document” at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06338.pdf>
- <sup>12</sup> En especial, las entrevistas con Pierre-Marie Boisson, Lionel Delatour, Carl Braun, Gladdys Coupet y Gérard Latortue.

- 
- 13 En especial, véanse Lundahl (2004), CEPAL (2004) y Banco Mundial (2006b).
- 14 Weinstein y Segal (1990) presentan un análisis de las perspectivas de la economía haitiana en 1990.
- 15 Véanse, por ejemplo, los resultados de una reunión cofinanciada por la ACDI, el BID y el Diálogo Interamericano celebrada en Ottawa, en 2004, [www.focal.ca/pdf/haiti\\_dialogue.pdf](http://www.focal.ca/pdf/haiti_dialogue.pdf).
- 16 Véase el informe resumido del Marco Interino de Cooperación, párr.15 del resumen ejecutivo.
- 17 Como se señala en el documento del préstamo HA0087, de acuerdo con la información de la evaluación de necesidades para el Marco Interino de Cooperación, la infraestructura de transporte de Haití es extremadamente deficiente y constituye un obstáculo importante para cualquier perspectiva de crecimiento. La red vial es pequeña (3.400 km en 2004, 628 km pavimentados), se está reduciendo (en 1991 tenía 4.545 km) y apenas el 20% se encuentra en condiciones aceptables (en 1991 el porcentaje era de 34%). El sistema de aeropuertos también se halla en condiciones deficientes y, lo que es más importante, el sistema portuario requiere inversiones urgentes para aumentar la capacidad de manejo del comercio de mercaderías, así como para comunicar a las distintas zonas del país y reprimir el comercio ilícito, problema clave con enormes consecuencias fiscales para el Estado haitiano.
- 18 El coeficiente de Gini muestra una mayor desigualdad en Haití que en el resto de los países más pobres de la región: Honduras, 0,43; Bolivia, 0,44; Nicaragua, 0,55. El promedio de América Latina y el Caribe es 0,57.
- 19 Proyecciones prudentes señalan que en 2005 la pobreza aumentó, afectando a 6.276.678 personas, 52.084 más que en 2001 (las cifras para la pobreza extrema ascienden a 4.594.830 y 67.406).
- 20 La tasa media de mortalidad de lactantes en África subsahariana es de 105 y en los países de bajos ingresos, de 80.
- 21 Las tasas de fecundidad de Honduras, Nicaragua y Guyana son respectivamente de 3,7, 3,2 y 2,3. En África subsahariana es de 5,5, es decir, más elevada que el promedio de los países de bajos ingresos (3,9).
- 22 Se puede consultar en <http://www.unicef.org/childalert/haiti/>
- 23 El antiguo problema de la deforestación no se ha atenuado. En 1492, el 60% de la tierra estaba cubierto de bosques; se calcula que hoy esa cifra es de apenas 1% o 2%. Se ha calculado que la superficie cultivable fértil ascendía a 540.000 ha en 1938, 370.000 ha en 1954, 226.000 en 1970 y sólo 205.000 ha en 1985 (Lundahl, 2001). Según estimaciones recientes, si se mide la tasa total de conversión del hábitat (definida como cambio de la superficie de bosques más cambio de la superficie de tierras arboladas menos expansión neta de la superficie cultivada) en 1990-2005, Haití ha perdido el 22,1% de su hábitat de bosques y tierras arboladas (<http://rainforests.mongabay.com/deforestation/2000/Haiti.htm#14>).
- 24 Este proceso se explica en Lundahl (2001), sección III.
- 25 Véanse Lundahl (2001) y también *Haiti: The Eroding Nation* en <http://www.sun-sentinel.com/haiti>.
- 26 Haití es un país caribeño montañoso con una superficie inferior a 2,8 millones de ha. Casi dos tercios del campo tienen una pendiente que supera el 20%, y dos quintos del terreno se encuentran a más de 400 m sobre el nivel del mar, lo que hace que el suelo sea especialmente susceptible a la erosión causada por las lluvias torrenciales que asolan al país de junio a octubre. Esta topografía no sólo limita el cultivo agrícola, sino que también compartimentaliza al país en términos geográficos. En 1995, se calculaba que el 60% del territorio corría un riesgo de erosión entre moderado y elevado. Véase Howard (1999).
- 27 Para una distinción entre fenómenos naturales, desastres naturales y la exposición relativa en todos los países y regiones, véanse Bilsborrow (1992), Charveriat (2000), Crowards (2000) y CEPAL (2000).
- 28 Véanse Homer-Dixon (1994) y Howard (1999), para una investigación en las que se relacionan las carencias ambientales con los conflictos y la violencia en varios países, incluido Haití.
- 29 Véase Bob Corbett (1986).
- 30 Confirmando la tendencia de *optimismo cauto*, International Crisis Group, una ONG que sigue de cerca las situaciones de conflicto en todo el mundo, declaró recientemente que la situación de Haití ha mejorado, tanto en abril como en junio de 2006. Este grupo hace el seguimiento de Haití, mes a mes, desde enero de 2004, y ha dado nueve alertas de deterioro (cuatro de ellas caracterizadas por episodios violentos).

- 
- 31 En los últimos años, se realizaron distintas evaluaciones de la actividad de los donantes y prestamistas en Haití. En 2000, las Naciones Unidas efectuaron una evaluación común para los países; en 2002, tanto el Banco Mundial como el BID publicaron informes de los programas de país correspondientes, y en 2004, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional presentó su propia evaluación. Por último, el Marco Interino de Cooperación, elaborado conjuntamente por el gobierno provisional y la comunidad internacional en 2004, presenta algunas conclusiones generales.
- 32 Una definición útil de “*entornos difíciles para la reducción de la pobreza*” reza como sigue: “El gobierno no puede prestar, o no presta, servicios básicos para la mayoría de la población, incluidos los pobres. Las funciones más importantes del Estado en cuanto a la reducción de la pobreza son el control territorial, la protección y la seguridad, la capacidad de gestionar los recursos públicos, la prestación de servicios básicos y la capacidad de proteger y respaldar las modalidades de que se valen los más pobres para su subsistencia”. [Véase DFID (2005), *Why we need to work more effectively in fragile states*.] Con estos elementos, se definen cuatro indicadores generales: 1) autoridad del Estado en materia de protección y seguridad, 2) poder político efectivo, 3) gestión económica y 4) capacidad administrativa de prestar servicios. Estos aspectos se evalúan seguidamente en función de la capacidad y disposición del Estado para aplicar políticas eficaces de reducción de la pobreza. En el contexto haitiano se puede considerar que el régimen de Duvalier era “fuerte pero insensible”, por cuanto tenía la capacidad pero no la voluntad para luchar contra la pobreza. Los gobiernos que se eligieron posteriormente pueden considerarse “débiles pero dispuestos”. Sin embargo, en el documento elaborado por el Marco Interino de Cooperación se dice lo siguiente: *Los gobiernos precedentes carecían de la voluntad política y los medios para efectuar los cambios necesarios en esferas clave, en especial la justicia, la policía, la reforma administrativa y la descentralización. Las deficiencias en materia de derecho y libertades fundamentales han llevado a la corrupción, la inseguridad y la impunidad y han desalentado la inversión productiva del sector privado, y, en sentido más amplio, la movilización de todos los agentes*. Esta afirmación sugiere que Haití ha sido un Estado débil en ambos sentidos, esto es, ha carecido tanto de voluntad como de capacidad.
- 33 Informe resumido del Marco Interino de Cooperación, párrs. 18 a 25. El análisis del Marco Interino de Cooperación se basa en el documento titulado “*Synthèse des leçons apprises par les bailleurs en Haïti - Présentation à la réunion Gouvernement - Bailleurs le 22 avril 2004* - Yves Pétillon”, <http://haiticci.undg.org/uploads/Bailleurs%20lecons%20apprises%202.doc>.
- 34 Para más detalles sobre la Declaración de París, véase [www.oecd.org/dac/effectiveness](http://www.oecd.org/dac/effectiveness).
- 35 Estas recomendaciones son similares a los “Principles for Good International Engagement in Fragile States”, proyecto en curso de la OCDE (CAD) sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo en los Estados frágiles. Entre esas recomendaciones clave cabe mencionar la de establecer como objetivo central la consolidación del Estado, armonizar con las políticas o sistemas locales, promover la coherencia entre los organismos gubernamentales donantes, actuar con rapidez y mantener la asistencia (planes decenales). Véase <http://www.oecd.org/dac/fragilestates>.
- 36 Esta caracterización del valor agregado del BID se tomó de RE-XXX, Evaluación del Programa de País para Chile.
- 37 Desde 1983, tras el Sexto Aumento General de los Recursos del BID, únicamente los países del Grupo D han sido elegibles para el FOE; tras el Séptimo Aumento se dio preferencia a los países del Grupo D2, entre los que se cuenta Haití. Después del Octavo Aumento (1994), los recursos se asignaron entre los cinco países miembros más pobres en función del PNB per cápita y la población, atendiendo principalmente a criterios de equidad. En la revisión de los criterios de asignación en 2000, el Directorio del Banco mencionó la eficiencia y el desempeño como criterios pertinentes, por lo que se agregaron dos nuevas dimensiones a la fórmula: el desempeño de la cartera y las instituciones y políticas del país (CIPE). Véanse los documentos GN-2101 y RE-279 para una descripción general de los aspectos salientes respecto del FOE.
- 38 Para 2003, por ejemplo, la asignación efectiva per cápita fue de US\$10,87, en tanto que la asignación basada en las necesidades hubiera sido de US\$16,66. Véase el documento RE-279.
- 39 “*En cuanto al BID, ¿cómo no recordar que al iniciarse la gestión del gobierno provisorio, en marzo de 2004, el Banco era la única institución multilateral que había mantenido una presencia constante en el país desde julio de 2003, fecha en que reanudó efectivamente su asistencia a Haití? En tanto que nuestros otros interlocutores apenas comenzaban a movilizarse, el BID, que nunca había cerrado sus puertas y cuya cartera de proyectos en ejecución*

---

*totalizaba más de US\$350 millones, representaba, naturalmente, la institución hacia la que se dirigían todas las miradas en procura de la reanudación de las actividades, para ayudar a crear puestos de trabajo y promover así un clima de calma social por medio de la aceleración de la ejecución de proyectos de uso intensivo de mano de obra, como el programa de rehabilitación de caminos secundarios y terciarios, el programa de agua potable y saneamiento y el programa de rehabilitación de la infraestructura económica básica”, H. Bazin, Okinawa, 11/4/05 (documento AB-2394).*

- 40 El 8 de enero de 2001 se ratificó un préstamo de US\$22,5 millones para la racionalización y organización del sector salud. El 11, 15 y 18 de enero se ratificaron, respectivamente, un programa de educación básica, por valor de US\$20 millones; un proyecto de caminos rurales, por valor de US\$50 millones, y un programa de reforma del sector del agua, por valor de US\$54 millones.
- 41 CP/RES. 806 (1303/02) corr. 1; 16 de enero de 2002. Las resoluciones de la OEA sobre Haití se pueden consultar en <http://www.oashaiti.org/>.
- 42 AG/RES. 1841 (XXXII-O/02).
- 43 OEA/Ser.G; CP/RES. 822 (1331/02); 4 de septiembre de 2002; original: francés/inglés.
- 44 Ante la falta de un documento de estrategia formal, la documentación de la estrategia del Banco para este período inicial se consigna en diversos informes y presentaciones de la Administración ante el Directorio. Para esta sección, las referencias son las siguientes: Haiti: Issues Paper, documento CS-3422 Corr., 24 de mayo de 2002; Haiti: Timetable of proposed Management actions. Versión revisada documento CS-3422-Rev, 28 de junio de 2002.
- 45 *Haití: Misión técnica. Informe para el Directorio Ejecutivo*, documento GN-2212-1 Corr., 3 de septiembre de 2002.
- 46 El préstamo sectorial de inversiones, HA0046, 989/SF-HA, se aprobó el 11 de diciembre de 1996 y ascendió a US\$50 millones. En un principio, constaba de tres tramos. En 2003 se reformuló y quedaron dos tramos, el primero de los cuales tenía un valor de US\$35 millones.
- 47 Palabras del Presidente Iglesias en ocasión de su visita a Haití el 25 de julio de 2003, documento CS-3422-3.
- 48 *Haití. Estrategia de transición para la reanudación de la asistencia al desarrollo*, documento GN-2212-2. En lo sucesivo, dicha estrategia se denomina “estrategia de reanudación de la asistencia al desarrollo”.
- 49 El tema de los flujos financieros entre el Banco y el Gobierno de Haití es de suma importancia durante este período. Dada la lenta ejecución de los préstamos de inversión en Haití y la importante acumulación de actividades anteriores en materia de préstamos, se requieren esfuerzos concretos para evitar lo ocurrido en 2001, cuando hubo un flujo neto negativo de US\$5,5 millones.
- 50 Documento GN-2212-2, párrafo 4.18.
- 51 Varios agentes (Banco Mundial, Unión Europea, G. Latortue) se mostraron sorprendidos ante la falta de estudios analíticos del BID sobre Haití.
- 52 Un estudio de ese tipo de estudio, para Perú, constituye una referencia útil, ya que proporciona la metodología básica para esa tarea;  
[http://www.adepsep.com/publicaciones/La%20infraestructura%20que%20necesita%20el%20Perú%20\(ADEPSEP-IPE\).pdf](http://www.adepsep.com/publicaciones/La%20infraestructura%20que%20necesita%20el%20Perú%20(ADEPSEP-IPE).pdf).
- 53 Documento GN-2212-2, párrafo 4.18.
- 54 Es posible evitar algunos de los temas que se tradujeron en un mal desempeño y un bajo efecto si el BID colabora estrechamente con el Gobierno de Haití durante el diseño de los proyectos para asegurar la apropiación, la adecuación, la factibilidad y la pertinencia de los proyectos. Un ejemplo de la falta de apoyo amplio es el Segundo Programa de Extensión de la Enseñanza Primaria y Normal, que el parlamento haitiano modificó sustancialmente antes de ratificarlo. Esto no debería volver ocurrir, porque antes de presentar un programa para su aprobación por el Directorio del BID y su ratificación por el parlamento, hay que analizar a fondo y acordar las operaciones con los encargados de la formulación de políticas y los agentes políticos pertinentes. Aunque los cambios que impuso

---

el parlamento pueden o no haber afectado la ejecución, representan el ejercicio de la soberanía haitiana. Asimismo, se extrajeron otras lecciones importantes. En el caso de la agricultura, por ejemplo, se detectó que *“el principal problema que aquejó al proyecto desde el principio fue la fragmentación continua de las parcelas, que ya eran demasiado pequeñas, lo que hacía casi imposible el cultivo extensivo de productos como el arroz”*, se informó de dificultades para organizar a los productores y, además, se señaló que la falta de crédito era un problema importante. Esas cuestiones, sin embargo, siguen presentes en las operaciones actuales. Los proyectos actuales dependen de la movilización y organización satisfactorias de los beneficiarios, algo que aún no se ha producido. Igualmente, la falta de crédito, que se mencionó en el documento de préstamo de ambos proyectos de intensificación agrícola, no ha sido resuelta y se está convirtiendo en un verdadero obstáculo. Por último, otro problema que se está repitiendo es el de los sobrecostos —que también afectó al proyecto de caminos— como consecuencia de demoras durante las cuales la situación de seguridad incrementó los costos y también las inversiones necesarias para responder a riesgos ambientales como las inundaciones. El proyecto de caminos representa una experiencia desastrosa de un proyecto de donantes múltiples, porque algunos donantes abandonaron la operación tras ciertas desavenencias con el Gobierno de Haití. Por otro lado, además de los sobrecostos que hoy también constituyen un problema, una lección aprendida indica que hay que asegurarse de la existencia de un fondo de mantenimiento de caminos debidamente financiado.

- 55 En el documento RE-309 se llega a la conclusión de que *“[l]a evidencia examinada sugiere que las estrategias se caracterizaron por una formulación deficiente y, en muchos casos, diagnósticos incongruentes, una insuficiencia de indicadores de resultados y de mediciones cuantitativas para dichos indicadores, así como por limitaciones en la relación lógica entre los distintos componentes de las estrategias y la falta de una evaluación de riesgos. Esta constatación implica que las estrategias examinadas no son evaluables. En general, las estrategias no contenían los elementos necesarios para cumplir los propósitos identificados en las Directrices”*.
- 56 Por ejemplo, un rasgo común de muchos proyectos de la cartera actual es que su éxito depende de las comunidades. Si bien puede tratarse de un rasgo aconsejable en los proyectos de desarrollo, ya se ha señalado como un riesgo sistémico no mitigado para la cartera. Primero, hay que hacer un inventario de las capacidades de la comunidad para determinar la factibilidad del modelo. Además, hay que emprender proyectos piloto y asegurarse de que se extraigan lecciones para poder identificar los resultados efectivos de este enfoque. Peter Sollis (RE2) estuvo en misión en Haití por espacio de seis meses (de mayo a noviembre de 2005) y preparó una nota sobre este rasgo de la cartera del BID en el país.
- 57 La CEPAL (2005) considera que el Marco Interino de Cooperación es “relativamente superficial respecto de la manera en que los distintos elementos que integran cada eje se han de traducir en medidas concretas y resultados ejecutables, o de la forman en que se resolverán las diversas permutas entre prioridades potencialmente contradictorias”, pág. 4.
- 58 Nota: Cada dimensión va del 1 (baja) al 4 (alta).
- <sup>59</sup> Esto ha cambiado recientemente, con la participación del Presidente del BID en la reunión de donantes en Julio en Puerto Príncipe.
- <sup>60</sup> La efectividad de las mesas sectoriales varía entre sectores. El BID juega un papel central en cuatro de ellas (agua y saneamiento, agricultura, infraestructura y educación). El gobierno de Canadá financia una oficina de apoyo dentro del Ministerio de Planificación para monitorear el funcionamiento de estas mesas, y entrevistas con ellos corroboran los hallazgos de un funcionario del BID que estuvo seis meses en Haití durante el 2005, en el sentido que algunas mesas no son funcionales y que hay todavía mucho por hacer para mejorar la efectividad de la coordinación entre los donantes.
- 61 Esta operación fue el Programa de Intensificación Agrícola de Ennery-Quinte (HA-L1009), que primero se diseñó a finales de los años noventa, pero luego se reemplazó por un proyecto similar en el Artibonite a solicitud del gobierno, aunque las condiciones ideales estaban presentes en Ennery-Quinte, razón por la cual con el gobierno provisional se decidió reactivar el diseño original.
- 62 En el Capítulo IV se presenta una evaluación de estas operaciones.
- 63 El mecanismo sectorial de desarrollo institucional es un instrumento creado en 2002 debido a *“la evidencia creciente [...] de que la existencia de instituciones fuertes es un requisito previo fundamental para la sostenibilidad de los programas de reformas económicas y sociales”*. Los objetivos del mecanismo sectorial de desarrollo institucional son *“i) superar las restricciones institucionales que VPN más allá de proyectos específicos; ii) apoyar actividades de fortalecimiento institucional relacionadas con proyectos específicos durante*

---

el diseño, la ejecución y/o la fase ex-post, para asegurar la sostenibilidad; y iii) cubrir brechas en las actividades complementarias de fortalecimiento institucional relacionadas con operaciones de préstamo en apoyo de reformas de políticas y otros programas”. Véase el documento GN-223; para los mecanismos sectoriales en general, véase el documento GN-2085-2.

- 64 OVE define la “evaluabilidad” como el grado en que los proyectos están definidos de manera tal que, una vez terminados, puedan ser evaluados y se pueda demostrar su eficacia para abordar los problemas y desafíos de desarrollo a que hacen frente los países prestatarios. Se mide en función de nueve dimensiones: diagnóstico, definición de los objetivos, lógica del proyecto, hipótesis y riesgos, indicadores y puntos de referencia básicos de productos y efectos directos, y seguimiento y evaluación de productos y efectos directos. Para más detalles, véase OVE (2003), *Análisis de la evaluabilidad de los proyectos, 2001*, documento RE-275.
- 65 Los promedios del FOE, RE2 y el BID excluyen a Haití. Los proyectos con más de 40 meses desde la preparación hasta su aprobación se excluyeron en todos los casos. Fuente: OVEDA.
- 66 Anexo ad-hoc: IDBDocs No. 337902.
- 67 Estas medidas se detallaron en el Anexo II al documento GN-2212-7.
- 68 Véase AG/8-05 y GN-2331
- 69 En las operaciones de cooperación técnica sólo se utilizó la facultad de modificar las cláusulas contractuales, principalmente para prorrogar en hasta 24 meses la fecha del último desembolso. Esa facultad se utilizó 27 veces.
- 70 Únicamente dos programas informaron de quejas significativas respecto a que la ejecución se había demorado por los procedimientos del Banco: el Programa de Rehabilitación Urbana (1639/SF-HA) y el Programa de Rehabilitación de la Infraestructura Económica Básica (1493/SF-HA). Como señaló un alto asesor económico del Ministerio de Economía y Finanzas (G. Veret), la lenta ejecución de los proyectos es un problema muy común en Haití y no es atribuible al BID; en proyectos financiados por otros donantes se presenta el mismo tipo de problemas e incluso en los proyectos financiados por fuentes locales se plantean dificultades de ejecución.
- 71 Por ejemplo, las no objeciones se deciden en una reunión con el organismo ejecutor, que examina la documentación junto con el especialista del Banco y firma una ayuda memoria de cada reunión. Este proceso, aunque puede ser lento al principio, es transparente y ayuda a acumular conocimientos especializados en las unidades ejecutoras. Otro ejemplo de colaboración estrecha con los organismos ejecutores es la respuesta de la Representación en Haití a la solicitud de algunos coordinadores de programas de pasar de un método ex ante a un método ex post para la revisión de los gastos. Algunos coordinadores señalaron que el método ex ante imponía demoras excesivas y solicitaron información sobre cómo “graduarse” y pasar a un sistema ex post. La Representación en Haití envió una nota a todos los coordinadores y organizó una reunión en la que explicó los detalles del proceso y los pasos necesarios para pasar a un sistema de revisión ex post. Posteriormente, sólo un coordinador llevó adelante el proceso.
- 72 Véase el documento de trabajo presentado por el gobierno de Haití en Noviembre del 2006: *Conditions prerequisites pour une amélioration de la capacité d’absorption de l’aide publique a Haïti: renforcement des capacités d’exécution et d’investissement* (mimeo)
- 73 Como se detalló en una presentación al Directorio el 28 de febrero de 2007.
- 74 Informe Anual del BID (2005), [http://www.iadb.org/exr/ar2005/ia\\_country.cfm?language=Spanish&ITEM1ID=6&PARID=9](http://www.iadb.org/exr/ar2005/ia_country.cfm?language=Spanish&ITEM1ID=6&PARID=9).
- 75 La unidad ejecutora del proyecto en el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (MTPTC) ejecuta los préstamos 991/SF-HA y 1638/S-HA, mientras que otro organismo gestiona la operación 1493/SF-HA. Se podría hacer algo similar respecto de los tres proyectos administrados por la misma unidad ejecutora en el Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural (MARDNR) (1490, 1646 y 1642).
- 76 Por ejemplo, hay dos grandes unidades ejecutoras que gestionan tres de los proyectos de infraestructura de mayor escala. Mientras que las no objeciones del BID no parecen constituir un tema central, las demoras en la adjudicación de contratos y en la puesta en marcha de las obras sí son un problema, y la presencia permanente de especialistas en el organismo ejecutor ayudaría a acelerar la ejecución global del proyecto. El especialista de la Representación de Haití podría estar dos días en cada unidad ejecutora y actuar como asesor técnico del coordinador de proyecto.

---

77 Las unidades ejecutoras son actualmente la regla general para el BID y otros donantes, aunque en el Marco Interino de Cooperación se considera explícitamente que erosionan la capacidad del Estado, problema que se califica de fundamental en el contexto haitiano.

78 Los indicadores de las estrategias son tomados literalmente; en el capítulo II ya se discutieron los fundamentos analíticos de las estrategias, y la necesidad de desarrollar estudios económicos y sectoriales sólidos fue subrayada para mejorar la calidad de las estrategias y, por tanto, de los indicadores.

79 Véase el anexo titulado "La pobreza en Haití",  
<http://idbdocs.iadb.org/Wsdocs/Getdocument.aspx?docnum=791921>.

80 El análisis conceptual de los préstamos en apoyo de reformas de políticas como instrumento de préstamo se ciñe a OVE (2004), *Instrumentos y desarrollo: Una evaluación de las modalidades de operaciones de préstamo del BID* (documento RE-300).

81 Para detalles sobre el progreso en términos de reformas para la gobernabilidad, véase el documento IMF "Haiti: Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries –Preliminary Document" at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06338.pdf>

82 Véase <http://www.oecd.org/dataoecd/16/31/36644712.pdf>.