

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

HAÍTÍ

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y REFORMA DEL SECTOR DEL TRANSPORTE II

(HA-L1099)

PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO NO REEMBOLSABLE

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Carlos Mojica (INE/TSP), jefe de equipo; Olivia Désinor (TSP/CHA), jefe de equipo suplente; Reinaldo Fioravanti, Raúl Rodríguez, Jacob Veverka, Andrés Pereyra, Elkin Bello, Giovanna Mahfouz (INE/TSP); Alejandro Fros (TSP/CHA); Louis-François Chrétien (LEG/SGO); Tham Truong y Marcio Cracel (consultores).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS	1
A.	Antecedentes, problema abordado y justificación	1
1.	Marco macroeconómico y aspectos de desarrollo económico	1
2.	Competitividad y transporte.....	2
3.	Desafíos de la reforma sectorial y programa de fortalecimiento institucional.....	4
B.	Objetivo, componentes y costo	10
C.	Resultados clave e impacto esperados	12
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES	13
A.	Instrumento de financiamiento y estrategia del programa	13
B.	Riesgos relacionados con salvaguardias ambientales y sociales.....	14
C.	Otras consideraciones y riesgos de importancia clave	14
III.	RESUMEN DE LOS MECANISMOS DE EJECUCIÓN.....	16
A.	Plan de ejecución y gestión.....	16
B.	Resumen de los mecanismos para el seguimiento de resultados	16
IV.	CARTA DE POLÍTICA.....	17

ANEXOS	
ANEXOS IMPRESOS	
Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Anexo II	Matriz de Política

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Carta de Política http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39639048
2.	Matriz de Resultados http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39362701
3.	Matriz de Medios de Verificación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39364151
OPCIONALES	
1.	Evaluación económica http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39362858
2.	Plan de seguimiento y evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39364154
3.	Consideraciones de integración regional http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39362715
4.	Nota normativa de la Administración Nacional de Puertos http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39389108

SIGLAS Y ABREVIATURAS

APN	<i>Autorité Portuaire Nationale</i> [Administración Nacional de Puertos]
FER	<i>Fonds d'Entretien Routier</i> [Fondo de Mantenimiento Vial]
FMI	Fondo Monetario Internacional
MEF	<i>Ministère de l'Économie et des Finances</i> [Ministerio de Economía y Finanzas]
MTPTC	<i>Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications</i> [Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones]
PIB	Producto interno bruto
UCE	Unidad Central de Ejecución
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

RESUMEN EJECUTIVO

HAÍTÍ

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y REFORMA DEL SECTOR DEL TRANSPORTE II (HA-L1099)

Términos y condiciones financieras

Beneficiario: República de Haití.

Organismo ejecutor: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Fuente	Monto
BID (Facilidad No Reembolsable):	US\$27 millones
Local:	0
Total:	US\$27 millones
Moneda:	Dólar estadounidense
Período de desembolso:	12 meses

Esquema del proyecto

Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo del programa es contribuir a la mejora de la calidad del transporte en Haití, con lo cual se aumentará la competitividad del país a través de los siguientes elementos: (i) fortalecimiento institucional y modernización del sector vial y (ii) reforma y modernización del sector portuario. Esta es la segunda de una serie de tres operaciones programáticas de financiamiento no reembolsable en apoyo de reformas de política en un solo tramo, que serán financiadas por separado pero consecutivamente y están interrelacionadas desde el punto de vista técnico.

Cláusulas contractuales especiales: El desembolso único está sujeto a que el Gobierno de la República de Haití presente al BID pruebas satisfactorias de que se haya dado debido cumplimiento a las condiciones que se describen en la Matriz de Política (Anexo II), de conformidad con la Matriz de Medios de Verificación ([enlace electrónico requerido 4](#)).

Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.

El proyecto califica como: SEQ ☐ PTI ☐ Sector ☐ Geográfica ☐ % de beneficiarios ☐

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problema abordado y justificación

- 1.1 El programa propuesto es la segunda de la serie de tres operaciones programáticas de financiamiento no reembolsable en apoyo de reformas de política que brindarán apoyo al Gobierno de Haití en la implementación de reformas de política, jurídicas e institucionales en el sector del transporte. Las medidas de política propuestas para esta segunda operación son congruentes con las del primer programa. Dichas medidas tienen por objeto continuar el proceso de modernización y reforma institucionales de los sectores vial y portuario. Los objetivos específicos incluyen: (i) modernización y fortalecimiento de la gestión del sector vial en sus funciones de planificación, mantenimiento, seguridad vial y construcción o rehabilitación y (ii) reforma y modernización de la gestión del sector portuario, lo que incluye reformas de política y jurídicas de las instituciones portuarias. Esta segunda operación de financiamiento no reembolsable en apoyo de reformas de política empleará recursos de la Facilidad No Reembolsable del Banco, por un monto de US\$27 millones. El desembolso está previsto en 2015, una vez se hayan cumplido las condiciones de reforma de políticas que se detallan en la Matriz de Política (Anexo II) acordadas con el Gobierno de Haití, de conformidad con la Matriz de Medios de Verificación ([enlace electrónico requerido 4](#)).

1. Marco macroeconómico y aspectos de desarrollo económico

- 1.2 En el ejercicio fiscal 2014, la actividad económica (en función del producto interno bruto, PIB) registró un avance en consonancia con las proyecciones, a un ritmo de 3,5% a 4% aproximadamente. La inflación se mantuvo en un nivel bajo de alrededor del 5%. La política monetaria estuvo orientada adecuadamente a proteger las reservas, además de asegurar una inflación baja y estable. Para el ejercicio fiscal 2015 se prevé que el crecimiento se sitúe entre un 3% y un 3,5% y que la inflación siga contenida. Los resultados macroeconómicos de Haití se han ajustado en gran medida al programa del Fondo Monetario Internacional (FMI). Cabe señalar que en diciembre de 2014 el Directorio del FMI aprobó la octava y última revisión (con una dispensa) del Servicio de Crédito Ampliado (SCA).
- 1.3 **Aspectos fiscales.** El déficit fiscal general fue del 6,3% en el ejercicio fiscal 2104 (una disminución con respecto al 7,1% del ejercicio fiscal 2013) y el déficit en cuenta corriente llegó al 5,7% (en comparación con una cifra del 6,7% en el ejercicio fiscal 2013). El déficit fiscal fue inferior a lo proyectado, pero siguió siendo elevado debido en parte a los subsidios a los combustibles. Pese a los esfuerzos del gobierno, se prevé que esas brechas sigan siendo amplias en los próximos años. Las reducciones de subsidios a los combustibles (aplicadas junto con programas destinados a proteger a los más vulnerables), así como el aumento de la facturación y la recaudación en el sector eléctrico, deberían permitir a las autoridades disminuir el déficit fiscal a niveles sostenibles¹.

¹ Comunicado de prensa: [IMF Staff Concludes Visit to Haiti](#) (noviembre de 2014).

- 1.4 **Aspectos de la deuda.** A pesar de que Haití posee bajos niveles de endeudamiento tras la cancelación de la deuda en 2010, y aunque actualmente no está asumiendo más deuda, con la excepción de fuentes concesionales muy concretas², la reducida base impositiva y la limitada exportación son dos de las principales inquietudes del gobierno. De hecho, según el marco de sostenibilidad de la deuda del FMI y el Banco Mundial, los indicadores de deuda de Haití proyectados a futuro exceden durante muchos años el umbral de seguridad indicativo, por lo que Haití se clasifica automáticamente como un país de “alto riesgo” (a pesar de que en la actualidad no tiene dificultades para hacer frente al servicio de la deuda). La deuda de Haití tiene un alto nivel de concesionalidad, con un componente de financiamiento no reembolsable del 35%, y se basa en una estructura particular (Petrocaribe). La acumulación de la deuda de Haití retarda el ajuste económico, además de crear vulnerabilidad debido al riesgo de una interrupción repentina del financiamiento. Paradójicamente, esas inquietudes y la reciente reducción en la asunción de nuevo endeudamiento que se ha producido a raíz de la disminución del precio del petróleo, han incidido positivamente en la sostenibilidad de la deuda. Si bien la aplicación de demasiados ajustes en un corto período de tiempo puede desembocar en un aumento de tensiones sociales y económicas, se tiene cierta seguridad de que Haití no atravesará una situación dramática a muy corto plazo. Ello se debe en parte a que la disminución de los precios internacionales tiene efectos positivos al reducir el costo total de las importaciones y a que Haití posee un sólido marco macropolítico.

2. Competitividad y transporte

- 1.5 La competitividad del país está mejorando y será clave para aportar crecimiento económico. De acuerdo con *The Global Competitiveness Report 2014-2015* (Informe de Competitividad Mundial 2014-2015)³, entre el ejercicio fiscal 2013 y el ejercicio de 2014 el país registró una mejora y ascendió en la clasificación total del puesto 143 al 137. Ese resultado se atribuye en parte a mejoras en infraestructura, tales como: (i) la calidad de las vías recibió una puntuación de 2,4 sobre 7, frente a la nota de 2,2 recibida en el ejercicio fiscal 2013 y (ii) la calidad de la infraestructura portuaria mejoró de 2,4 a 2,5 en el mismo período. Esos resultados positivos respaldan la continuación del fortalecimiento de programas para el sector del transporte.
- 1.6 **Transporte vial.** El transporte vial y la mejora de la infraestructura vial son fundamentales para el desarrollo y la integración económicos⁴. La red vial nacional tiene una extensión de 3.472 kilómetros, que constan de 953 kilómetros de vías primarias, 1.215 kilómetros de vías secundarias y 1.304 kilómetros de vías terciarias. Haití tiene bajos niveles de cobertura tanto en términos demográficos

² El déficit se financia principalmente con los flujos de Petrocaribe, que representan casi el 4% del PIB.

³ Véase [The Global Competitiveness Report 2014-2015](#), Foro Económico Mundial.

⁴ La mejora de la capacidad y la calidad de la infraestructura vial disminuye los costos de transporte y los tiempos de traslado, lo que permitirá a regiones menos desarrolladas aumentar su acceso a los mercados y servicios básicos.

(0,4 km/1.000 habitantes) como de superficie (0,12 km/km²)⁵. Solo el 15% del conjunto de la red vial y el 64% de la red primaria están en buenas condiciones. En 2013, sólo se dio mantenimiento de rutina al 47% de las vías susceptibles de recibirlo. La seguridad vial también es un tema prominente en el país a causa de las condiciones viales, el comportamiento de los conductores y la escasa aplicación de las normas de tránsito. Si bien se dispone de pocas estadísticas oficiales sobre seguridad vial, las estimaciones oficiosas⁶ indican una tasa de mortalidad de aproximadamente 7,5 muertes por cada 100.000 habitantes. Esta problemática crecerá a medida que vayan entrando más vehículos al país en los próximos años.

- 1.7 **Transporte marítimo.** Debido al carácter insular de Haití, el transporte marítimo es un factor clave para la economía. En el país hay dos puertos de mar que cubren el transporte marítimo internacional: Puerto Príncipe y Cap Haïtien. El puerto principal es Puerto Príncipe donde se concentra el 98% del comercio internacional. Está destinado principalmente a contenedores de carga y cargas generales fraccionadas, aunque cuenta con dársenas y depósitos que se especializan en granos. Adicionalmente hay 17 terminales más pequeñas a lo largo del litoral del país, equipadas solamente para naves de travesías marítimas de corta distancia. El movimiento de cargas a través del puerto marítimo de Puerto Príncipe⁷ ha aumentado considerablemente en los últimos años. No obstante, está subutilizado debido a que adolece de equipos obsoletos, operaciones ineficientes y tasas portuarias altas. En la actualidad, el costo total para los importadores comerciales es el más alto de entre sus pares de la región: llega hasta US\$690 por contenedor, mientras que el promedio que abonan sus homólogos regionales es de US\$145. El puerto tramita 14 contenedores por hora mientras que otros puertos similares registran una cifra de hasta 25⁸. El terremoto de 2010 destruyó la dársena Norte (actualmente en reconstrucción) y provocó graves daños a la dársena Sur. Un arreglo provisional de barcazas ha resultado eficaz para restaurar el procesamiento de cargas y debería ser suficiente hasta mayo de 2016, cuando se disponga de una nueva solución.

⁵ Otros países de la región tienen una mayor cobertura, tanto en relación con su superficie como con su población. Por ejemplo: la República Dominicana, 1,98 km/1.000 habitantes, 0,41 km/km²; El Salvador, 1,75 km/1.000 habitantes, 0,48 km/km²; Honduras, 3,34 km/1.000 habitantes, 2,31 km/km²; y Nicaragua, 3,92 km/1.000 habitantes, 1,64 km/km².

⁶ En términos comparativos, los accidentes de tránsito en Haití (7,5 muertes/100.000 habitantes) son menos frecuentes que en otros casos críticos de la región. Por ejemplo: Belize 36,9, la República Dominicana 34,8, El Salvador 31,8, y Honduras 12,8. Sin embargo, si se hacen ponderaciones con las tasas de motorización, Haití se ubica en el primer lugar de la muestra con 93,8 muertes/vehículo, seguido de El Salvador 90,9, Honduras 75,3, Belize 36,2, y la República Dominicana 25,4. Por consiguiente, resulta evidente lo precarias que son las condiciones de seguridad vial en el país. Véanse [World Life Expectancy](#) y las tasas de motorización de la [Organización Internacional de Fabricantes de Automóviles \(OICA\)](#).

⁷ Se tiene como principal socio de exportación a los Estados Unidos, con una participación del 80%, seguido de la República Dominicana con el 7% y Canadá con casi el 4%.

⁸ Datos de la APN y cifras de referencia del “Diagnóstico sobre el desempeño de los puertos en Centro América y la Rep. Dominicana”, Guerrero y Abad, 2013.

- 1.8 **El marco institucional.** Los subsectores de transporte vial y marítimo comprenden las siguientes instituciones: (i) el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (MTPTC), que se encarga de formular políticas públicas, elaborar reglamentos y fijar normas técnicas. La Dirección de Transporte, dependiente del MTPTC, se estructura en torno a las funciones de planificación, construcción vial, mantenimiento y control de pesos. Además, en el plano regional, el Ministerio interviene a través de 10 direcciones departamentales. El MTPTC incluye la Unidad Central de Ejecución (UCE) que respalda la ejecución de proyectos de transporte financiados principalmente por el BID y, en años recientes, de proyectos financiados por otros donantes; (ii) el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que se encarga de preparar el presupuesto nacional y obtener su aprobación, así como de recaudar todos los impuestos y sobrecargos vinculados al transporte, especialmente los que se gravan sobre los combustibles, y (iii) la Administración Nacional de Puertos (APN), organismo autónomo dependiente del MEF, está a cargo de gestionar y operar todos los puertos públicos del país, así como de controlar los puertos privados.

3. Desafíos de la reforma sectorial y programa de fortalecimiento institucional

- 1.9 En mayo de 2014, el BID aprobó la primera de una serie de tres operaciones programáticas de financiamiento no reembolsable en apoyo de reformas de política para el sector del transporte (HA-L1088/HA-G1033). En esta primera operación se llevó a la práctica el primer conjunto de medidas de política centradas en los sectores portuario y vial. Las políticas propuestas se ejecutaron con éxito y todos los recursos se desembolsaron ulteriormente tras obtener la aprobación de sus condiciones. Esta sección presenta los desafíos encarados por el programa y muestra las mejoras realizadas desde que se desembolsó la primera operación.
- 1.10 **Sector vial en Haití.** Los niveles insuficientes de inversión en el sector justifican algunas de las evidentes limitaciones en la cobertura y calidad de la infraestructura vial y sus servicios afines. Con todo, la gestión adecuada del sector en sus funciones esenciales (planificación, mantenimiento, construcción/rehabilitación y seguridad vial) es una condición necesaria para maximizar la rentabilidad y asegurar la sostenibilidad de las inversiones viales. Desde esta perspectiva, los principales desafíos planteados por la gestión del sector vial y los progresos alcanzados en 2014 son los siguientes:

Cuadro 1: Progresos alcanzados en el sector vial (2014)⁹

Desafíos del sector vial (2013)	Progresos alcanzados en 2014
Mantenimiento vial insuficiente¹⁰. Existe una estructura organizacional inadecuada (recursos humanos, herramientas y procedimientos) para gestionar el mantenimiento de la red vial. Se dispone de un Fondo de Mantenimiento Vial (FER), pero sus recursos pueden utilizarse únicamente para el mantenimiento de rutina y obras civiles menores.	Se preparó un plan de modernización para mejorar la gestión de las actividades de mantenimiento. Como resultado de este plan, se creó una Unidad de Mantenimiento específica en la Dirección de Transporte del MTPTC. Dicha unidad se creó para mejorar las comunicaciones entre las Direcciones Regionales y el Fondo de Mantenimiento Vial. Además, el personal de mantenimiento del MTPTC fue redistribuido entre todas las regiones para mejorar el seguimiento y la supervisión.
Condiciones inadecuadas de seguridad vial¹¹. La estructura de gestión de la seguridad vial es inadecuada. No se dispone de datos de referencia fiables sobre accidentes para medir la repercusión de las iniciativas de seguridad vial. No existe ninguna estrategia para coordinar acciones con miras a ejecutar un programa integral que mejore las condiciones de seguridad vial.	En 2014 se creó una célula de seguridad vial dentro del MTPTC para contribuir a mejorar las normas de seguridad vial y reducir los accidentes y la mortalidad en la red vial. El MTPTC está preparando una estrategia nacional de seguridad vial en que se definirán los ámbitos de intervención, los instrumentos, los indicadores de desempeño y los mecanismos de coordinación. Asimismo, el MTPTC está llevando a cabo una auditoría de inspección de seguridad vial en tramos de las rutas nacionales RN1, RN2 y RN8 para desarrollar capacidades en el ámbito de la recopilación de datos y el análisis de incidentes viales.
Planificación insuficiente del sector¹². El MTPTC no cuenta con una base de datos geoespaciales de las diferentes categorías viales (primaria, secundaria, terciaria y urbana). La determinación del volumen de tráfico y las condiciones viales no se actualiza ni se efectúa de manera sistemática. El MTPTC carece de un plan plurianual para las inversiones viales.	Se analizó una base de datos completa de la red primaria, que actualmente se encuentra en el MTPTC. Esa base de datos del sistema de información geográfica (GIS) contiene las características viales clave de la red primaria como la extensión, el estado y las estructuras principales (puentes, desagüeros, etc.). Se está actualizando dicha base de datos con información para la red secundaria e información sobre tránsito. La mencionada base de datos será la piedra angular para la preparación de un plan plurianual de inversiones viales.

⁹ Los logros enumerados en este cuadro son atribuibles a los cambios de política introducidos por la operación HA-L1088.

¹⁰ Las estimaciones de 2013 realizadas por la UCE/MTPTC mostraban que solo 1.170 kilómetros (47%) de los 2.491 kilómetros del conjunto de la red vial susceptibles de mantenimiento vial de rutina lo recibieron en 2013 (1.215 kilómetros, en 2014).

¹¹ Tal como se muestra en la evaluación de seguridad vial de los proyectos financiados recientemente por el BID (HA-L1079, HA-L1089), el deterioro del pavimento, un trazado inadecuado y la señalización deficiente son características frecuentes de las vías. El comportamiento de los conductores y su falta de cumplimiento son factores de riesgo adicionales.

¹² El MTPTC no cuenta con un plan a largo plazo para llevar a cabo inversiones sistemáticas en el sector vial.

Desafíos del sector vial (2013)	Progresos alcanzados en 2014
Insuficiente capacidad de gestión de proyectos de rehabilitación y construcción ¹³ . No existen procesos normalizados en la UCE/MTPTC para integrar aspectos clave de los proyectos de construcción y rehabilitación (ingeniería, adquisiciones y contrataciones, supervisión, aspectos ambientales y sociales).	Se preparó un manual de operaciones para la UCE. Ello permitió que los directivos de la UCE identificaran procesos y responsabilidades clave y destinaran el personal correspondiente. Asimismo, el manual ha facilitado la normalización de procesos operativos en esferas como gestión fiduciaria, adquisiciones y contrataciones, gestión de proyectos, y gestión ambiental y social. Se está ejecutando un programa de capacitación para fortalecer la UCE en cada una de esas funciones.

1.11 **Sector portuario.** Las ineficiencias del sistema portuario en términos de desempeño operativo, tarifas y costos son consecuencia de la obsolescencia de los equipos, la infraestructura y el personal, que requerirán inversiones de los sectores público y privado en los próximos años. No obstante, el marco jurídico y la capacidad institucional existentes constituyen una gran barrera para lograr un nivel de inversiones sostenible y los niveles de eficiencia deseados. Desde esta perspectiva, los principales desafíos del sector portuario son:

Cuadro 2: Progresos alcanzados en el sector portuario (2014)¹⁴

Desafíos del sector portuario (2013)	Progresos alcanzados en 2014
Inversiones insuficientes para la rehabilitación de la infraestructura portuaria y la mejora de las operaciones portuarias ¹⁵ . No existe una política clara para las inversiones portuarias en que se defina el papel que debe desempeñar el sector público en las funciones normativas, de gestión y operativas. No hay un marco normativo estable que fomente la participación privada, incluida una política integral para establecer el modelo comercial ¹⁶ y orientar el desarrollo del marco jurídico.	El Gobierno de Haití se comprometió a emprender una reforma del sector portuario. Se designó a un grupo de trabajo multidisciplinario, integrado por miembros de la APN y el MEF, para dirigir un proceso de reforma bajo el mando del Director General de la APN. Dicho grupo de trabajo elaboró una nota normativa ¹⁷ (enlace electrónico opcional 4), en que se establecían las directrices para la reforma del sector portuario. Esa nota incluye: (i) la estructura institucional y el mandato de las entidades encargadas del sector portuario y (ii) la estrategia de desarrollo portuario. La reforma portuaria promoverá un sistema de puertos públicos y privados. Dicho sistema ofrecerá condiciones de competencia equitativas a los inversionistas privados, sin dejar de dar prioridad a los intereses generales de la población. Los programas específicos de inversión se registrarán por un plan maestro, para el desarrollo de cada puerto (componente del Anexo II).

¹³ En 2014 la UCE tuvo bajo su responsabilidad un total de seis proyectos de rehabilitación financiados por el BID, que en su mayoría se vieron afectados por retrasos durante la ejecución de las obras civiles.

¹⁴ Los logros enumerados en este cuadro son atribuibles a los cambios de política introducidos por la operación HA-L1088.

¹⁵ Tal como se muestra en el párrafo 1.6, las operaciones en Puerto Príncipe son ineficientes en comparación con otros puertos similares en el Caribe.

¹⁶ Los 15 operadores privados de los puertos internacionales trabajan mediante permisos, pero sin contratos.

¹⁷ En 2014, el MEF aprobó la nota normativa. Se prevé transmitir oficialmente un proyecto de ley de reforma del sector portuario al Consejo de Ministros (Gabinete presidencial) para que se apruebe en 2015.

Desafíos del sector portuario (2013)	Progresos alcanzados en 2014
Transparencia y rendición de cuentas insuficientes en las instituciones portuarias¹⁸. Las auditorías de las instituciones portuarias no se publican ni existe un inventario que brinde información acerca de los activos, pasivos y obligaciones contractuales de las instituciones portuarias. Sus funciones financieras y comerciales, activos, pasivos, tenencia de tierras, obligaciones contractuales y compromisos jurídicos no son transparentes.	Se efectuó una auditoría financiera independiente correspondiente al período 2009-2012. El informe oficial de dicha auditoría se transmitió al MEF y se publicó en el sitio virtual de la APN en marzo de 2014. Además, la APN está llevando a cabo un inventario exhaustivo de sus funciones financieras y comerciales, activos, pasivos, tenencia de tierras, obligaciones contractuales, compromisos jurídicos y responsabilidades ambientales.
Inadecuada capacidad de recursos humanos para gestionar las funciones de las instituciones portuarias. No se dispone de un inventario exhaustivo del personal de las instituciones portuarias ni de una evaluación integral del personal para identificar su formación y competencias y crear programas de capacitación. No existe una política de recursos humanos que oriente la carrera laboral en las instituciones portuarias, incluida la contratación, desarrollo, evaluación y jubilación del personal.	La APN llevó a cabo un inventario de personal, incluida una lista integral de empleados, funciones y competencias. Además, la APN está elaborando una estrategia para la reorganización del personal en el nuevo marco organizacional una vez implementada la reforma portuaria. Esta propuesta permitirá que la APN redistribuya eficientemente su personal, además de ofrecer un amplio programa de capacitación.

1.12 **Labor sectorial del Banco.** Después del terremoto de enero de 2010, el Gobierno de Haití y el BID acordaron un programa de trabajo para el período 2010-2015. Dicho programa tiene por objeto reconstruir la infraestructura y ejecutar proyectos estratégicos para lograr que el país progrese hacia una senda de desarrollo sostenible, capaz de generar crecimiento económico y soluciones para afrontar problemas sociales y ambientales pertinaces. En los últimos cuatro años, el BID aprobó un total de US\$244,5 millones para inversiones en el sector del transporte¹⁹, lo cual sirve para respaldar un programa integral de rehabilitación de la red vial que incluye intervenciones en la red troncal primaria y las vías secundarias, e inversiones en la infraestructura aeroportuaria y el fortalecimiento institucional del MTPTC. Se prevé que este programa de inversión reporte beneficios considerables al permitir que se rehabilite, mejore y mantenga la infraestructura de transporte de Haití.

¹⁸ La última auditoría externa se realizó a fines de 2004, lo que significa que han transcurrido nueve años entre una auditoría y la siguiente. Las prácticas óptimas en este ámbito recomiendan que las auditorías se realicen cada dos años.

¹⁹ Las operaciones aprobadas, montos y porcentajes desembolsados respectivos son los siguientes: HA-L1054, US\$55 millones (66,1%); HA-L1058, US\$53 millones (38,6%); HA-L1086, US\$17,5 millones (99,5%); HA-L1079, US\$50 millones (16,1%); HA-L1088, US\$19 millones (100%); y HA-L1089, US\$50 millones (0%).

- 1.13 Al prepararse de forma paralela a los proyectos de inversión del Banco, el programa de financiamiento no reembolsable en apoyo de reformas de política complementará la acción institucional del BID en el sector del transporte. Esta operación contribuirá a asegurar la sostenibilidad del programa de inversión²⁰ fortaleciendo los organismos de gobierno del país y, en particular, modernizando los procedimientos y creando competencias en la UCE/MTPTC en los ámbitos de planificación, mantenimiento y seguridad vial.
- 1.14 **Lecciones aprendidas.** El éxito de la primera operación de apoyo presupuestario (HA-L1088/HA-G1033) demuestra que el Banco puede actuar como agente catalizador de las reformas de política en contextos difíciles. Dado que es necesario fortalecer las instituciones haitianas, la ejecución del programa de apoyo presupuestario ha requerido una coordinación constante en tres etapas distintas: (i) el compromiso político en los rangos más altos: los directivos del MEF, el MTPTC y la APN han expresado continuamente su apoyo al programa, por lo que han asignado mandatos y recursos para el establecimiento de medidas de política; (ii) el diálogo entre los directivos del Banco y los encargados de adoptar decisiones: ello ha asegurado la concertación de los principales hitos operativos y de política, otorgando así a los equipos de proyecto un mandato estratégico para la preparación y ejecución del programa, y (iii) el diálogo continuo entre el equipo de proyecto del Banco y la contraparte técnica: esta labor constituye el núcleo del programa y ha requerido llevar a cabo acciones que van desde el fortalecimiento institucional hasta la gestión de proyectos específicos, pasando por la creación de políticas, para asegurar el cumplimiento de condiciones clave y la presentación puntual de los medios de verificación. La participación del Banco ha sido fundamental para validar que los productos finales sean acordes con las prácticas óptimas internacionales. Además, el programa de apoyo presupuestario se ha beneficiado del conocimiento sectorial obtenido a través de la labor realizada en diversas operaciones de inversión (véase el párrafo 1.12). En esas operaciones, los esfuerzos del Banco destinados a lograr el fortalecimiento institucional y la modernización del sector se han encauzado a través del apoyo técnico prestado en cada operación de inversión aprobada. Los resultados han sido eficaces en el fortalecimiento de capacidades mediante la contratación de expertos y la impartición de capacitación. Se trata de un enfoque que se ha reproducido en el programa de apoyo presupuestario.
- 1.15 **Justificación del programa.** El programa propuesto es la segunda de una serie de tres operaciones programáticas consecutivas de financiamiento no reembolsable en apoyo de reformas de política en un tramo. El enfoque programático ofrece la flexibilidad necesaria para diseñar y desarrollar las medidas que se requieren para alcanzar los objetivos previstos. Desde la perspectiva del sector vial, la operación contribuirá a fortalecer y modernizar la gestión vial en sus principales funciones (planificación, mantenimiento, seguridad vial y construcción/rehabilitación). Desde

²⁰ Se prevé que todas las operaciones de transporte mencionadas en la nota 19, así como la operación HA-L1098, serán aprobadas por el Directorio Ejecutivo en 2015.

la perspectiva del sector portuario, las tres operaciones contribuirán a la reforma y modernización del sector, mediante el desarrollo de un marco jurídico adecuado que permita llevar a cabo reformas estructurales en términos de gobernanza y participación del sector privado.

- 1.16 Esta segunda operación se basará en las acciones y estrategias de política definidas en la primera operación. Está diseñada para implementar acciones concretas y cambios estructurales que serán esenciales para permitir el avance de la reforma y la modernización. La tercera y última operación está prevista para garantizar la sostenibilidad de las reformas, a través de la adopción de un marco jurídico y normativo idóneo para los puertos, y para institucionalizar los procedimientos e instrumentos que evaluarán el avance de la reforma y permitirán realizar los ajustes oportunos ante ocasionales desvíos.
- 1.17 **Alineación estratégica.** El programa está en consonancia con la Estrategia de País del Banco con Haití para el período 2011-2015 (documento GN-2646), que designa al sector del transporte como uno de los seis sectores prioritarios que recibirán apoyo en Haití, y exige que los recursos del Banco se destinen a los siguientes objetivos: (i) mejora de la calidad de la infraestructura vial nacional; (ii) refuerzo de la capacidad institucional del sector del transporte y (iii) mejora de la conectividad internacional. El programa también está en consonancia con los objetivos prioritarios del programa de financiamiento expuestos en el Informe del Noveno Aumento General de Recursos del Banco (documento AB-2764): (i) respaldo para el desarrollo en países pequeños y vulnerables y (ii) financiamiento para respaldar la cooperación e integración regionales aplicando los criterios de Focalización multinacional (documento GN-2650) ([enlace electrónico opcional 3](#)). El programa respaldará los siguientes objetivos de desarrollo regional: (i) aumento de la cobertura de vías pavimentadas (km/km²) y (ii) apertura comercial (comercio como porcentaje del PIB) y contribuirá a aumentar el número de kilómetros de vías interurbanas construidas o mantenidas, producto que persigue el Banco. El programa también está alineado con la nueva Estrategia de Infraestructura (documento GN-2710-5), en especial con los ámbitos de acción prioritarios de (i) apoyar la construcción y el mantenimiento de una infraestructura social y ambientalmente sostenible para que contribuya a aumentar la calidad de vida y (ii) promover mejoras continuas en la gobernanza de la infraestructura para incrementar la eficiencia en la provisión de servicios de infraestructura. Finalmente, el programa está en consonancia con el nuevo Marco Sectorial de Transporte (documento GN-2740-3) en la dimensión de mejora de la capacidad institucional, especialmente en las esferas de (i) planificación estratégica; (ii) aspectos normativos y (iii) ejecución de proyectos e implementación de políticas.
- 1.18 **Coordinación con otros donantes.** Existe una coordinación con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el sector portuario. La USAID está apoyando el desarrollo del puerto de Cap Haïtien y se mantienen diálogos periódicamente. Además, a principios de 2015, el proyecto de ley para el sector portuario será objeto de consultas con todos los donantes que intervienen en

el sector del transporte, como la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), que participó en el primer tramo de la operación de financiamiento no reembolsable en apoyo de reformas de política. Asimismo, existe una coordinación con otros donantes en el sector vial, como la Unión Europea y el Banco Mundial, a través de reuniones periódicas destinadas a intercambiar información técnica y asegurar la participación coordinada.

B. Objetivo, componentes y costo

- 1.19 **Objetivo.** El objetivo del programa es contribuir a la mejora de la calidad del transporte en Haití, con lo cual se aumentará la competitividad del país a través de lo siguiente: (i) el fortalecimiento institucional y la modernización del sector vial y (ii) la reforma y la modernización del sector portuario. El programa se estructura como una operación programática de financiamiento no reembolsable en apoyo de reformas de política (CS-3633-1) a fin de abordar aspectos institucionales a mediano plazo que afectan al sector. Consta de tres operaciones individuales, cada una de las cuales tiene medidas de política específicas, si bien contribuyen a los mismos objetivos generales. Todas las condiciones previstas en la primera operación se cumplieron satisfactoriamente. Los Cuadros 1 y 2 presentan los desafíos encarados por el programa, así como las mejoras introducidas desde que se desembolsó la primera operación. En esta segunda operación, se mantienen en términos sustancialmente análogos todos los factores de activación indicativos que estaban previstos en la operación original. Las medidas de política de cada uno de los componentes se definen en la Matriz de Política²¹ y se reiteran en la Carta de Política del Gobierno de Haití. La presente operación de financiamiento no reembolsable en apoyo de reformas de política tiene los componentes que figuran a continuación.
- 1.20 **Componente 1. Estabilidad macroeconómica.** Como condición general, el programa requiere mantener un marco sostenible de políticas macroeconómicas congruentes con los objetivos del programa y la Matriz de Política.
- 1.21 **Componente 2. Modernización y fortalecimiento del sector vial²².** Este componente procurará mejorar la eficiencia y sostenibilidad de la gestión de la infraestructura vial, al mejorar la capacidad del MTPTC con las siguientes medidas de política:
- (i) Refuerzo y modernización de la gestión del sector vial a través de la formulación de un plan operativo para el MTPTC, que incluya un

²¹ La Matriz de Política sigue siendo esencialmente la misma que la del proyecto HA-L1088. La condición 3 se propone ahora como la “instauración de la Unidad de Mantenimiento” para asegurar la asignación de personal y presupuesto para el ejercicio fiscal 2015/2016 en el MTPTC. La condición 8 se propone ahora como la “aprobación por el Gabinete” del proyecto de ley de reformas portuarias, con el fin de asegurar la congruencia con el proceso de aprobación de una ley antes de su presentación al Parlamento.

²² Varias experiencias similares demuestran que el fortalecimiento de la capacidad institucional de las organizaciones encargadas del mantenimiento de las vías puede reducir considerablemente el deterioro de las mismas ([Fortalecimiento del sector en Armenia](#), Banco Mundial).

diagnóstico detallado de cada función (planificación, mantenimiento y seguridad vial), una propuesta de presupuesto operativo para el ejercicio fiscal 2015/2016, así como los indicadores operativos de cada función.

- (ii) Modernización de la gestión del mantenimiento vial mediante la determinación de las necesidades de recursos humanos, la presentación de la propuesta presupuestaria para el ejercicio fiscal 2015/2016 y la elaboración de un manual operativo de mantenimiento.
- (iii) Modernización de la gestión de la seguridad vial mediante la formulación de una estrategia nacional, la creación de un manual para las operaciones de seguridad vial, así como la creación de un servicio de seguridad vial en el MTPTC a cargo de la Dirección de Transporte.
- (iv) Refuerzo de la planificación de la gestión vial mediante la modernización de las herramientas de gestión de los activos viales evaluando el volumen de tráfico y compilando un inventario del estado de las carreteras de las redes nacional y departamentales, así como la creación de un manual operativo para la planificación de la gestión vial y la gestión de los activos por el MTPTC.
- (v) Modernización de los procedimientos operativos de la UCE/MTPTC a través de la ejecución de un plan de fortalecimiento y capacitación que incluya las siguientes funciones: finanzas, adquisiciones y contrataciones, seguimiento y evaluación, gestión de personal, control ambiental y aspectos de impacto social.

1.22 **Componente 3. Reforma institucional y normativa del sector portuario**²³. Este componente procurará mejorar la eficiencia y sostenibilidad del sector portuario al brindar apoyo a la reforma de políticas portuarias que comprenderá las siguientes medidas de política:

- (i) Reforma del marco jurídico y normativo de la gestión y operación portuarias a través de la aprobación por el Consejo de Ministros de dos proyectos de ley para la reforma del sector portuario. Dichos proyectos de ley incluirán los siguientes aspectos: (i) la estructura institucional y el mandato de las entidades responsables del sector portuario y (ii) la estrategia de desarrollo portuario.
- (ii) Modernización y reforma del sector portuario, con una evaluación intermedia del grupo de trabajo creado para coordinar la reforma portuaria que incluirá una evaluación del desempeño basada en el programa y el calendario de la reforma portuaria, lecciones aprendidas y recomendaciones para ajustar cualquier desviación.

²³ Los datos empíricos demuestran el efecto positivo que tiene una reforma portuaria en el aumento de la eficiencia portuaria. [*A critical appraisal of port reform and development policy in Nigeria*](#), Obed, B. C. Ndikom y Emeghara, G.C.

1.23 **Componente 4. Modernización y fortalecimiento de las instituciones portuarias**²⁴. Este componente fomentará el aumento de la eficiencia institucional para gestionar el sector y abarcará las siguientes medidas de política:

- (i) Modernización de las instituciones portuarias a través de un plan para reasignar los activos y pasivos de la APN a las nuevas entidades portuarias previstas, que incluya la planificación/gestión portuaria, la reglamentación de la competencia, las operaciones de los puertos públicos, y la gestión de concesiones y contratos con operadores privados.
- (ii) Modernización de la gestión de los recursos humanos en las instituciones portuarias a través de un plan para reasignar los puestos y funciones de los empleados de la APN a las nuevas entidades previstas y formular un programa de capacitación acorde con las necesidades detectadas en las nuevas entidades.

C. Resultados clave e impacto esperados

- 1.24 Los bajos niveles de competitividad de que adolece Haití son el resultado de una combinación de limitaciones institucionales circunstanciales²⁵, que suelen agravarse con la escasez de recursos y la falta de inversiones sectoriales. Las reformas y medidas de fortalecimiento propuestas mejorarán las competencias y capacidades de las instituciones del sector, lo que a su vez se traducirá en beneficios operacionales y mejoras de desempeño: (i) vías en buen estado que permiten conexiones más seguras, rápidas y económicas y (ii) un sector portuario moderno y eficaz que ofrece condiciones competitivas y eficientes para los operadores de cargas.
- 1.25 Los beneficiarios directos del programa serán: (i) los sectores público y privado, que se beneficiarán de la mayor competitividad; (ii) la población, que contará con una mejor infraestructura de transporte con costos y tiempos de traslado menores, así como costos de importación más bajos y (iii) los importadores y exportadores (empresas), que contarán con una mejor infraestructura portuaria.
- 1.26 El Cuadro 3 presenta los efectos y principales resultados previstos del programa, tal como se detalla en la Matriz de Resultados.

²⁴ Comparación de los tiempos de espera de las embarcaciones en el puerto de El Callao, antes y después de la introducción de las concesiones a operadores privados. [Estudio de Costos y Sobrecostos de la Cadena de Servicios Logísticos en los Terminales Portuarios de Uso Público](#), Autoridad Portuaria Nacional de Perú.

²⁵ Cabe mencionar, entre otros, las limitaciones de cobertura y de niveles de servicio ofrecidos, elementos como el grado de deterioro de infraestructura clave que existía incluso antes del terremoto, las ineficiencias en la contratación de obras y la recurrencia de sobrecostos.

Cuadro 3: Impacto y resultados del programa

Efectos y resultados cuantitativos estimados	Valor de referencia Ejercicio fiscal 2012/2013	Objetivo Ejercicio fiscal 2019/2020
Efectos estimados		
Calidad de las carreteras – Índice de Competitividad Global (1-7)	2,2	2,9
Porcentaje de carreteras en buenas condiciones en la red primaria	64%	74%
Calidad de la infraestructura portuaria – Índice de Competitividad Global (1-7)	2,4	3,4
Resultados cuantitativos		
Porcentaje de carreteras elegibles que reciben mantenimiento de rutina por parte del MTPTC	47%	80%
Disminución de los costos operativos anuales por vehículo en la red primaria	US\$169 millones	US\$153 millones
Porcentaje de la red primaria cubierta por un plan de seguridad vial	12%	100%
Contenedores por hora en el puerto de Puerto Príncipe	12/hora	25/hora
Porcentaje de operadores privados que trabajan bajo la modalidad de contratos basados en resultados	13%	100%
Frecuencia con que se realizan las auditorías externas de las instituciones portuarias	9 años	2 años

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumento de financiamiento y estrategia del programa

- 2.1 El presente programa es el segundo de tres operaciones de financiamiento no reembolsable en apoyo de reformas de política que brindarán apoyo al Gobierno de Haití para implementar reformas en el sector del transporte. Esta segunda operación empleará recursos de la Facilidad No Reembolsable del Banco por un monto de US\$27 millones. El desembolso de esta segunda operación está previsto para 2015, una vez que se ejecute el contrato correspondiente y se haya dado cumplimiento a las condiciones relativas a la reforma de políticas acordadas con el Gobierno de Haití e incluidas en la Matriz de Política, y de conformidad con la Matriz de Medios de Verificación.
- 2.2 Según las proyecciones del FMI, en 2015 se prevé que Haití tendrá un déficit fiscal del 3,6% del PIB (alrededor de US\$337 millones). Diversas fuentes cubrirán dicho déficit, entre ellas los fondos de Petrocaribe (2,8%) y fuentes internas de financiamiento (0,8%). Asimismo, se prevé que Haití reciba financiamiento no reembolsable en forma de apoyo presupuestario. Se proyecta que ese tipo de financiamiento ascenderá al 0,8% del PIB en el ejercicio fiscal 2015 (US\$75 millones), US\$27 millones de los cuales provendrán del presente programa. Los fondos restantes corresponderán a las contribuciones (en espera de confirmación) de la Unión Europea y el Banco Mundial. Si bien el presente programa no repercutirá en la sostenibilidad de la deuda, se prevé que las

variaciones actuales del precio del petróleo incidan positivamente en el perfil de la deuda del país²⁶ (párrafo 1.4). Los pronósticos macroeconómicos del país y el marco macropolítico actual son propicios para el logro de los objetivos del programa y el cumplimiento de las condiciones mencionadas en la Matriz de Política.

B. Riesgos relacionados con salvaguardias ambientales y sociales

- 2.3 No hay riesgos ambientales ni sociales asociados. De conformidad con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703), no se requiere una clasificación ex ante del impacto ambiental, dada la naturaleza del programa.

C. Otras consideraciones y riesgos de importancia clave

- 2.4 **Desarrollo.** Existe el riesgo de que las medidas de política no se puedan implementar plenamente debido a la falta de capacidad técnica en la APN y el MTPTC para llevar a cabo la reforma. Este riesgo se verá mitigado por el apoyo técnico prestado de forma continua por expertos internacionales para ayudar a la APN y al MTPTC a implementar las medidas de política. Con respecto a la APN, se creó un grupo de trabajo para preparar y llevar a cabo las reformas del sector portuario. Además, se está realizando una evaluación independiente del grupo de trabajo para analizar su desempeño a la hora de cumplir los objetivos del programa. En el caso del MTPTC existe un grupo de trabajo activo que coordina el fortalecimiento institucional del Ministerio.
- 2.5 **Sostenibilidad.** Existe el riesgo de que las medidas de política implementadas se abandonen debido a los cambios que se podrían producir en cargos clave del gobierno a raíz de los próximos procesos electorales. Este riesgo se ve mitigado parcialmente debido a que el personal técnico de las entidades involucradas en la modernización es estable y debería ser mantenido. Además, las reformas han adquirido impulso y los grupos de trabajo integrados por representantes de los donantes, el gobierno y el sector privado respaldarán la continuidad de las medidas de política.
- 2.6 **Gobernanza.** Existe el riesgo de que el programa no cuente con el suficiente apoyo político para implementar las políticas, debido a una falta de coordinación entre los actores involucrados en la reforma portuaria²⁷. Este riesgo se mitiga a través de la formulación de consultas continuas a las partes interesadas involucradas en la reforma del sector portuario. Dichas consultas se llevan a cabo con el objetivo de analizar elementos clave de la reforma portuaria que podrían afectar a las partes interesadas como los operadores portuarios, los administradores portuarios y demás agentes que participan en el sector portuario.

²⁶ En 2014, el total de inversiones públicas en Haití ascendió a US\$1.170 millones. La presente operación (US\$27 millones) representará el 2,3% del total de necesidades de inversión.

²⁷ Los riesgos del MTPTC no son similares, dado que no participan múltiples actores en su reforma institucional.

- 2.7 **Plano macroeconómico.** El deterioro de la situación fiscal podría a la larga constituir un impedimento para hacer algunas de las inversiones relacionadas con la reforma del sector. Sin embargo, se prevé que el déficit fiscal será inferior en 2015 (párrafos 1.3 y 2.2), lo cual mitigaría las preocupaciones en ese sentido. Además, el marco macroeconómico de Haití es sólido y sus resultados se han ajustado a los programas anteriores del FMI. Se está preparando un nuevo programa y su aprobación está prevista para el segundo trimestre de 2015.
- 2.8 **Viabilidad económica.** El programa propuesto incluye medidas de política cuyos resultados mejorarán considerablemente el desempeño de las operaciones del sector del transporte. Entre estos resultados previstos, dos merecen especial atención: (i) la reducción del costo operativo por vehículo en la red primaria y (ii) el aumento de la productividad en la carga y descarga de contenedores en los puertos. Sobre la base de estos dos supuestos, se formuló una evaluación económica detallada. A fin de determinar la reducción del costo operativo por vehículo, se empleó el HDM-IV²⁸. Esta metodología permite estimar el dinero que los propietarios de vehículos ahorran debido a la mejora del estado de las vías. El Índice Internacional de Rugosidad, que mide las condiciones de la vía, se utilizó como base de los cálculos y se comparó el costo operativo por vehículo en el caso del programa propuesto y en ausencia del mismo. El segundo resultado previsto se basa en el supuesto de que el país aumente la productividad en la carga y descarga de contenedores en los puertos para equipararla al promedio que exhiben los países de la región, con una disminución del tiempo de amarre de los buques y, por ende, con una reducción en el costo para los usuarios y las empresas de transporte. En las estimaciones se consideró una tasa de descuento estándar del 12% ([enlace electrónico opcional 1](#)).
- 2.9 El análisis de costo-beneficio del programa presenta una tasa interna de rentabilidad del 16,1%, y un valor actualizado neto de US\$16,7 millones. Se realizó un análisis de sensibilidad para las variables que tienen mayor probabilidad de afectar el desempeño económico del componente. Los resultados de la simulación no modifican la decisión con respecto a la viabilidad del programa, debido a que el valor actualizado neto presenta un resultado positivo en las tres hipótesis y la tasa interna de rentabilidad se mantiene por encima del 12%.
- 2.10 **Sostenibilidad de las reformas.** El fortalecimiento institucional, tanto en el sector vial como en el portuario, contribuirá a la sostenibilidad de las reformas; más concretamente, el fortalecimiento y la modernización del MTPTC mejorarán la ejecución del FER²⁹, con lo cual asegurarán el financiamiento a largo plazo de las actividades de mantenimiento vial. En consecuencia, aumentará la calidad y extensión de la red actualmente cubierta por el MTPTC.

²⁸ Modelo de desarrollo de carreteras (HDM-IV).

²⁹ El FER se financia con los recargos impuestos a los combustibles y su presupuesto se asigna por ley a financiar actividades de mantenimiento vial. El total que se desembolsó en 2013 fue de alrededor de US\$8 millones.

- 2.11 En lo que respecta a los puertos, la mejora de la transparencia y el proceso de toma de decisiones en las instituciones portuarias contribuirá a mantener la uniformidad de la reforma. En lo referente a los aspectos financieros y costos de la reforma, la APN es actualmente una entidad autónoma con sus propios ingresos³⁰, que se generan fundamentalmente a partir de las tarifas portuarias. Habida cuenta de que el principal objetivo de la creación de las nuevas entidades portuarias es separar y reasignar las responsabilidades y funciones sin aumentar el tamaño de los organismos, ello no debería implicar requisitos financieros adicionales para el presupuesto público.

III. RESUMEN DE LOS MECANISMOS DE EJECUCIÓN

A. Plan de ejecución y gestión

- 3.1 El beneficiario es la República de Haití y el organismo ejecutor será el MEF. La Matriz de Política se ha acordado con el MEF, y este último será el encargado de efectuar su seguimiento. El organismo ejecutor trabajará junto con el MTPTC y la APN para lograr el cumplimiento de las condiciones acordadas en la Matriz de Política. El MEF mantendrá reuniones semestrales con el MTPTC y la APN a fin de cumplir con lo siguiente: (i) preparar informes que contengan pruebas de que se hayan cumplido las condiciones, así como cualquier otro informe que el Banco pudiera necesitar para aprobar el desembolso; (ii) apoyar las acciones requeridas como factores de activación de la segunda operación de financiamiento no reembolsable en apoyo de reformas de política y (iii) cuando se haya concluido el desembolso del programa, reunir y preparar la información requerida, a efectos de que el Banco y el Gobierno de Haití puedan efectuar el seguimiento correspondiente, y medir y evaluar los resultados de la totalidad del programa.

B. Resumen de los mecanismos para el seguimiento de resultados

- 3.2 Los compromisos que se identifican en la Matriz de Política y la Matriz de Medios de Verificación y los indicadores de la Matriz de Resultados establecen los parámetros clave para la supervisión y evaluación de los resultados del programa. El MEF, en coordinación con el MTPTC, y la APN serán responsables de la recopilación, análisis y presentación de los informes de avance y desempeño. En el plan de seguimiento y evaluación de impacto se describe la metodología de evaluación, los indicadores que se evaluarán y las instituciones encargadas de la recopilación de datos, el calendario de hitos y el presupuesto (US\$40.000) ([enlace electrónico opcional 2](#)).
- 3.3 Se empleará una metodología ex post de análisis de costo-beneficio para evaluar la eficacia del programa. Dicho análisis reproducirá la metodología utilizada para evaluar la viabilidad económica del proyecto ex ante. Según dicha metodología, se estudiarán y evaluarán los beneficios logrados en ámbitos en los que se prevé una

³⁰ Los ingresos de la APN en 2013 ascendieron a aproximadamente US\$30 millones, según la última auditoría financiera.

mejora como la reducción del costo operativo por vehículo en la red primaria y el aumento de la productividad en la carga y descarga de contenedores en los puertos. Al concluir el programa, el equipo de proyecto redactará un informe de finalización del proyecto.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 El Banco ha acordado con el Gobierno de Haití las políticas macroeconómicas y sectoriales estipuladas en la Carta de Política que ha presentado el MEF, en la cual se describen los componentes principales de la estrategia del Gobierno de Haití para el programa y se reafirma el compromiso del país para ejecutar las actividades acordadas con el Banco.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado	
Programa de préstamos		-Préstamos a países pequeños y vulnerables -Préstamos en apoyo de la cooperación y la integración regionales	
Metas regionales de desarrollo		-Cobertura de caminos pavimentados (km/km2) -Apertura al comercio exterior (comercio como porcentaje del PIB)	
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)			
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2646	i) Mejora de la calidad de la infraestructura vial nacional; ii) Refuerzo de la capacidad institucional del sector transporte y iii) Mejora de la conectividad internacional.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2805	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2015.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación
		8.4	10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		10.0	33.33%
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0	
4. Análisis económico ex ante		9.0	33.33%
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		2.0	
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		2.0	
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		2.0	
4.4 Supuestos Razonables		2.0	
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.0	
5. Evaluación y seguimiento		6.1	33.33%
5.1 Mecanismos de Monitoreo		1.5	
5.2 Plan de Evaluación		4.6	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13	
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)			
No-Fiduciarios			
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		Sí	HA L1058 (componente de fortalecimiento institucional), HA-T1177 y HA-T1204 (en la etapa de elegibilidad).
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

El objetivo del programa es contribuir al mejoramiento de la calidad del transporte en Haití, incrementando la competitividad del país mediante: (i) el fortalecimiento institucional y modernización del sector de transporte; y (ii) la reforma y modernización del sector marítimo. Esta operación es la segunda en una serie de tres operaciones consecutivas de Donaciones Programáticas de Política, financiadas independientemente pero relacionadas técnicamente.

Si bien el proyecto se considera alineado con la meta regional de desarrollo de infraestructura para la competitividad y bienestar social, dado que la intervención no producirá “km de caminos inter-urbanos construidos o mantenidos” directamente como producto, no se considera que el proyecto esté alineado con este indicador.

En términos de evaluabilidad, la matriz de resultados debería excluir el indicador de producto “km de caminos inter-urbanos construidos o mantenidos”, dado que debido a su naturaleza no puede ser considerado o incluido como indicador de impacto. El proyecto presenta un análisis económico sólido, dentro de los límites establecidos para PBG. Sin embargo, no cuenta con un modelo económico para formalizar y simular los resultados de políticas implementadas por el programa. El plan de evaluación está basado en una evaluación reflexiva y un análisis económico ex post. Los riesgos identificados son sensatos e incluyen las medidas de mitigación y métricas para su seguimiento.

MATRIZ DE POLÍTICA

Reformas de política y objetivo	Compromisos cumplidos en el marco del Programa I	Compromisos del Programa II	Compromisos indicativos del Programa III
Componente 1. Estabilidad macroeconómica			
Mantener un marco general estable de políticas macroeconómicas congruentes con los objetivos del programa y la Matriz de Política.	1. Mantener un marco de políticas macroeconómicas congruentes con los objetivos del programa. Institución responsable: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	1. Mantener un marco de políticas macroeconómicas congruentes con los objetivos del programa. Institución responsable: MEF	1. Mantener un marco de políticas macroeconómicas congruentes con los objetivos del programa. Institución responsable: MEF
Componente 2. Modernización y fortalecimiento del sector vial			
Mejorar la eficiencia, confiabilidad y sostenibilidad de la infraestructura y los servicios viales a través de la modernización y fortalecimiento del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (MTPTC).	2. Fortalecer y modernizar la gestión del sector vial a través de la formulación de un plan de fortalecimiento institucional y modernización para el MTPTC. Dicho plan incluirá lo siguiente: (i) Descripción de las funciones que se fortalecerán (planificación, mantenimiento y seguridad vial). (ii) Calendario y priorización de las actividades de fortalecimiento que se realizarán. (iii) Productos de cada una de las funciones que se fortalecerán. (iv) Términos de referencia para los consultores externos que se contratarán para brindar apoyo a la ejecución del plan de fortalecimiento institucional y modernización.	2. Fortalecer y modernizar la gestión del sector vial a través de la formulación de un plan operativo para el MTPTC para el ejercicio fiscal 2015/2016. Dicho plan incluirá lo siguiente: (i) Diagnóstico pormenorizado de cada función (planificación, mantenimiento y seguridad vial) realizado por consultores externos. (ii) Presupuesto operativo propuesto para el ejercicio fiscal 2015/2016, con recursos humanos incluidos. (iii) Indicadores de desempeño operativo para cada función (seguridad vial, planificación y mantenimiento).	2. Fortalecer y modernizar la gestión del sector vial a través de una evaluación del desempeño del plan de fortalecimiento institucional y modernización del MTPTC, realizada por un especialista externo en gestión del sector vial. Dicha evaluación incluirá lo siguiente: (i) Lecciones aprendidas. (ii) Resultados para cada indicador operativo. (iii) Evaluación de cada función (planificación, mantenimiento y seguridad vial). (iv) Recomendaciones para ajustar los desvíos con respecto a los planes.

Reformas de política y objetivo	Compromisos cumplidos en el marco del Programa I	Compromisos del Programa II	Compromisos indicativos del Programa III
	Institución responsable: MTPTC	Institución responsable: MTPTC	Institución responsable: MTPTC
	3. Modernizar la gestión del mantenimiento vial a través de la formulación de un plan de modernización para la estructura organizacional de mantenimiento existente, que incluirá los siguientes elementos: (i) Diagnóstico de la estructura organizacional de mantenimiento existente. (ii) Recomendaciones para mejorar. (iii) Plan de acción propuesto para que la célula de mantenimiento se transforme en una Unidad de Mantenimiento en el MTPTC. Institución responsable: MTPTC	3. Modernizar la gestión del mantenimiento vial a través de la instauración de la Unidad de Mantenimiento, que incluirá los siguientes elementos: (i) Determinación de necesidades de recursos humanos y presentación de la propuesta presupuestaria para el ejercicio fiscal 2015/2016. (ii) Elaboración de un manual operativo de mantenimiento, que incluya indicadores de desempeño. Institución responsable: MTPTC	3. Modernizar la gestión del mantenimiento vial a través de una evaluación de la estructura existente (Unidad), que realizará un especialista externo en gestión de mantenimiento vial, que incluirá los siguientes elementos: (i) Resultados de cada indicador de desempeño del manual operativo. (ii) Lecciones aprendidas. (iii) Recomendaciones para mejorar el desempeño de la Unidad de Mantenimiento. Institución responsable: MTPTC
	4. Modernizar la gestión de la seguridad vial en Haití a través de lo siguiente: (a) Creación de una célula de seguridad vial dentro del MTPTC, lo que incluirá el establecimiento de sus atribuciones generales. (b) Formulación de una estrategia nacional de seguridad vial que incluya lo siguiente: (i) Esferas de intervención. (ii) Actividades planeadas. (iii) Indicadores de desempeño.	4. Modernizar la gestión de la seguridad vial en Haití a través de lo siguiente: (a) Formulación de una estrategia nacional de seguridad vial que incluya lo siguiente: (i) Esferas de intervención. (ii) Actividades planeadas. (iii) Indicadores de desempeño. (iv) Asociaciones con partes interesadas externas. (v) Mecanismos de coordinación con otros ministerios.	4. Modernizar la gestión de la seguridad vial en Haití mediante la Evaluación de la Estrategia Nacional de Seguridad Vial, que será realizada por un especialista externo en seguridad vial y que incluirá lo siguiente: (i) Resultados de cada indicador de desempeño de la Estrategia Nacional de Seguridad Vial. (ii) Lecciones aprendidas. (iii) Recomendaciones para mejorar la ejecución de las actividades de la Estrategia Nacional de Seguridad Vial.

Reformas de política y objetivo	Compromisos cumplidos en el marco del Programa I	Compromisos del Programa II	Compromisos indicativos del Programa III
	(iv) Asociaciones con partes interesadas externas. (v) Mecanismos de coordinación con otros ministerios. Institución responsable: MTPTC	(b) Creación de un manual operativo para las operaciones de seguridad vial, que incluya: (i) Procedimientos operativos. (ii) Indicadores de desempeño. (c) Creación del Servicio de Seguridad Vial en el MTPTC a cargo de la Dirección de Transporte, que incluya: (i) Detalles de su misión. (ii) Responsabilidades. (iii) Estructura. Institución responsable: MTPTC	Institución responsable: MTPTC
	5. Fortalecer la planificación de la gestión vial modernizando las herramientas para la gestión de los activos viales, a través de la creación de una base de datos de la red vial primaria en el MTPTC, que incluya la siguiente información: (i) Extensión de la red vial. (ii) Inventario de obras (puentes, etc.). (iii) Sistema de información geográfica (GIS). (iv) Estado de las vías primarias según inspección ocular.	5. Fortalecer la planificación de la gestión vial modernizando las herramientas para la gestión de los activos viales, a través de lo siguiente: (a) Valoración del volumen de tráfico y elaboración de un inventario del estado de las carreteras de las redes nacional y departamentales, que incluya la siguiente información: (i) Sistema de información geográfica (GIS).	5. Modernizar las herramientas de gestión de los activos viales a través de la formulación de un plan plurianual de inversión vial que incluya rehabilitación y mantenimiento, empleando la información de referencia del inventario sobre el estado de las carreteras.

Reformas de política y objetivo	Compromisos cumplidos en el marco del Programa I	Compromisos del Programa II	Compromisos indicativos del Programa III
	(b) Creación de un manual operativo para la planificación de la gestión vial y la gestión de los activos. Deberá incluir la siguiente información: (i) Prácticas de mantenimiento y planificación viales (incluye contratos basados en resultados). (ii) Planificación de la construcción/rehabilitación vial. (iii) Manuales de capacitación HDM-IV. Institución responsable: MTPTC	(b) Creación de un manual operativo para la planificación de la gestión vial y la gestión de los activos. Deberá incluir la siguiente información: (i) Prácticas de mantenimiento y planificación viales (incluye contratos basados en resultados). (ii) Planificación de la construcción/rehabilitación vial. (iii) Manuales de capacitación HDM-IV. Institución responsable: MTPTC	Institución responsable: MTPTC
	6. Modernizar la Unidad Central de Ejecución (UCE/MTPTC) a través de la normalización de sus procesos operativos, incluidos los procedimientos para las siguientes funciones: (i) Finanzas. (ii) Adquisiciones y contrataciones. (iii) Seguimiento y evaluación. (iv) Gestión de personal. (v) Control ambiental. (vi) Impacto social. Institución responsable: MTPTC	6. Modernizar los procedimientos operativos de la UCE/MTPTC a través de la ejecución de un plan de fortalecimiento y capacitación para la UCE/MTPTC, que cubra las siguientes funciones: (i) Finanzas. (ii) Adquisiciones y contrataciones. (iii) Seguimiento y evaluación. (iv) Gestión de personal. (v) Control ambiental. (vi) Impacto social. Institución responsable: MTPTC	6. Modernizar los procedimientos operativos de la UCE/MTPTC a través de una evaluación de su desempeño, que incluya lo siguiente: (i) Resultados de cada función del plan de fortalecimiento. (ii) Lecciones aprendidas. (iii) Recomendaciones para mejorar el desempeño de la UCE/MTPTC. Institución responsable: MTPTC

Reformas de política y objetivo	Compromisos cumplidos en el marco del Programa I	Compromisos del Programa II	Compromisos indicativos del Programa III
Componente 3. Reforma institucional y normativa del sector marítimo			
Aumentar la eficiencia y confiabilidad del sector del transporte apoyando la modernización y reforma del sector portuario.	7. Modernizar y reformar el sector marítimo, comenzando con la creación de un grupo de trabajo para coordinar la reforma portuaria , incluido su mandato, responsabilidades y el equipo de personal asignado. El grupo de trabajo incluirá a representantes de la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y el Ministerio de Finanzas, además de asesores de los donantes.	7. Modernizar y reformar el sector portuario a través de una evaluación intermedia del grupo de trabajo realizada por un especialista externo en gestión y operación portuarias, a fin de asegurar que el grupo de trabajo esté cumpliendo su mandato, que deberá incluir lo siguiente: (i) Evaluación del desempeño basada en el programa y calendario de la reforma portuaria. (ii) Lecciones aprendidas. (iii) Recomendaciones para ajustar los desvíos respecto del mandato y las responsabilidades del grupo de trabajo.	7. Modernizar y reformar el sector portuario a través de una evaluación final del grupo de trabajo realizada por un especialista externo en gestión y operación portuarias, a fin de asegurar que el grupo de trabajo esté cumpliendo su mandato, que deberá incluir lo siguiente: (i) Evaluación del desempeño basada en el programa y calendario de la reforma portuaria. (ii) Lecciones aprendidas. (iii) Recomendaciones para ajustar los desvíos respecto del mandato y las responsabilidades del grupo de trabajo.
	Institución responsable: APN	Institución responsable: APN	Institución responsable: APN
	8. Reformar el marco jurídico y normativo de la gestión y operación portuarias a través de la formulación de una política portuaria que servirá como aporte para redactar el proyecto de ley que permitirá mejorar la gobernanza y la competitividad de los puertos y atraer la inversión del sector privado. La política portuaria incluirá los siguientes aspectos:	8. Reformar el marco jurídico y normativo de la gestión y operación portuarias a través de la aprobación por el Consejo de Ministros de dos proyectos de ley para la reforma del sector portuario que permitirán mejorar la gobernanza y competitividad de los puertos, a fin de atraer la inversión del sector privado. Los proyectos de ley abarcarán los siguientes aspectos:	8. Reformar el marco jurídico y normativo de la gestión y operación portuarias a través de la aprobación de las leyes de puertos y sus disposiciones y decretos asociados . Las leyes, normas y decretos aprobados abarcarán los siguientes aspectos:

Reformas de política y objetivo	Compromisos cumplidos en el marco del Programa I	Compromisos del Programa II	Compromisos indicativos del Programa III
	(i) Estructura institucional y mandato de las entidades responsables del sector portuario. (ii) Estrategia de desarrollo portuario. Institución responsable: APN	(i) Estructura institucional y mandato de las entidades responsables del sector portuario. (ii) Estrategia de desarrollo portuario. Institución responsable: APN	(i) Estructura institucional y mandato de las entidades responsables del sector portuario. (ii) Estrategia de desarrollo portuario. Institución responsable: APN
Componente 4. Modernización y fortalecimiento de las instituciones portuarias			
Fomentar la existencia de instituciones más eficientes, transparentes y modernas para gestionar los puertos.	9. Mejorar la transparencia de las instituciones portuarias a través del fortalecimiento del mecanismo de auditoría de la APN . Modernizar la gestión de las instituciones portuarias fortaleciendo el proceso de toma de decisiones a través de un inventario confiable de los activos, pasivos, tenencia de tierras, obligaciones contractuales y compromisos jurídicos de la APN, además de los aspectos ambientales y sociales (<i>État des lieux</i>). Institución responsable: APN	9. Modernizar las instituciones portuarias a través de un plan para reasignar los activos y pasivos de la APN a las nuevas entidades portuarias previstas . Las responsabilidades de las nuevas entidades comprenden: (i) Planificación/gestión portuaria. (ii) Reglamentación de la competencia. (iii) Operaciones de los puertos públicos. (iv) Gestión de concesiones y contratos con operadores privados. Institución responsable: APN	9. Modernizar las instituciones portuarias a través de la implementación de las nuevas entidades portuarias . Las responsabilidades de las nuevas entidades incluyen: (i) Planificación/gestión portuaria. (ii) Reglamentación de la competencia. (iii) Operaciones de los puertos públicos. (iv) Gestión de concesiones y contratos con operadores privados. Institución responsable: APN
	10. Modernizar la gestión de los recursos humanos en las instituciones portuarias a través de la evaluación de las aptitudes de los empleados de la APN , a efectos de llevar a cabo las tareas de las nuevas entidades previstas que se encargarán de la reglamentación y gestión de puertos. Institución responsable: APN	10. Modernizar la gestión de los recursos humanos en las instituciones portuarias a través de un plan para reasignar los puestos y funciones de los empleados de la APN a las nuevas entidades previstas y formular un programa de capacitación acorde a las necesidades detectadas en las nuevas entidades. Institución responsable: APN	10. Mejorar las capacidades en materia de recursos humanos para gestionar las instituciones portuarias a través de lo siguiente: (i) Certificación de la ejecución del programa de capacitación. (ii) Establecimiento de recursos humanos de las nuevas entidades. Institución responsable: APN

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/15

Haití. Financiamiento No Reembolsable ____/GR-HA a la República de Haití
Fortalecimiento Institucional y Reforma del Sector de Transporte II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, en su calidad de Administrador de la Cuenta de la Facilidad de Financiamiento No Reembolsable del BID, en adelante la “Cuenta”, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Haití, como Beneficiario, con el objeto de otorgarle un financiamiento no reembolsable para cooperar en la ejecución del proyecto “Fortalecimiento Institucional y Reforma del Sector de Transporte II”. Dicho financiamiento no reembolsable será hasta por una suma de US\$27.000.000, que formen parte de los recursos de la Cuenta, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Financiamiento No Reembolsable.

(Aprobada el __ de _____ de 2015)