**HAITI**

Relatoría

**Workshop: INSTITUTIONAL STRENGTHENING OF ROAD SECTOR OF HAITI**

**Port-au-Prince, August 22, 2013**

Alvaro Briceño, CMC, Consultor Internacional BID

**Introducción del Informe de Relatoría:**

Como parte del esfuerzo del Banco Inter Americano de Desarrollo (BID), se realizó un taller de trabajo entre funcionarios del MTPTEC y profesionales y consultores del Banco con miras a avanzar en un Programa de Fortalecimiento Institucional del ministerio en el área de Transporte. El evento se llevó a efecto en las antiguas instalaciones del Banco en PaP, Haiti, durante el 22 de Agosto de 2013.

**Desarrollo del Evento:**

El taller se realizó siguiendo la Agenda que se presenta en el Anexo 1 y contó con la participación de las personas que se identifican en el Anexo 2.

El taller se inició con palabras de Bienvenida de Reinaldo Fioravanti, BID/INE/TSP, y la introducción de Olivia Desinor, BID/TSP/CHA. Ambos pusieron de relieve tanto la importancia del trabajo que en transporte se viene realizando, como la importancia del taller en el contexto del fortalecimiento que la institucionalidad debe desarrollar para hacer sostenible el esfuerzo de mejora del sector.

Seguidamente, durante la mañana se efectuaron dos presentaciones marco previas a la presentación principal de la tarde del Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Vial. Las dos primeras estuvieron a cargo de los Consultores Alvaro Briceño y Carlos Morán. La presentación principal estuvo a cargo de Roberto Suárez Nicolini. Las presentaciones estuvieron posteriormente acompañadas de sesiones de preguntas y respuesta moderadas por Alvaro Briceño, quien sirvió de facilitador del evento.

***Un enfoque general del Cambio Institucional:***

La presentación sobre Manejo del Cambio se refirió a las implicaciones que traen los esfuerzos de cambio cuando están dirigidos a objetivos de efectividad (resultados), eficiencia (buen uso de recursos) y optimización (el mejor uso de recursos) en materia vial. Estos tres representan la médula de tres fases evolutivas y muy diferenciadas. Se hizo referencia a las complejidades que cada objetivo implica en cuanto a la gerencia del cambio, destacándose un incremento exponencial de necesidad de habilidades gerenciales a medida que se avanza desde la búsqueda de eficacia hasta la de eficiencia y posterior optimización. Se destacó la necesidad en el caso Haitiano de aumentar los esfuerzos de coordinación, cooperación e integración a medida que se avanza desde la primera fase hacia la de eficiencia. Cerró esta presentación con la necesidad de fortalecer las alianzas, la visión que se desea desarrollar y el sentido de urgencia.

***Revisando Un Caso Algo Similar: El Salvador***

La presentación de la experiencia de El Salvador en materia de Conservación Vial permitió una discusión que sirvió como buen puente a la presentación de la tarde. Permitió analogías muy vinculadas con la experiencia de Haití. El caso de FONVIAL, Fondo de Conservación Vial, fue expuesto y discutido ampliamente. El Salvador como país, y su sector vial concretamente, ofrecen enormes similitudes con el caso Haitiano. El Salvador es un país que ha estado sujeto tal como Haití a desastres naturales y condiciones económico-sociales similares.

FONVIAL es una entidad que ha sido desarrollada para dar un brinco de calidad y sostenibilidad en materia de Conservación Vial. No sólo busca ofrecer eficacia en materia de resolución de asuntos de conservación vial, sino que busca hacerlo de una manera eficiente. Posee un diseño regulatorio que le permite contar con las capacidades financieras y organizativas que requiere para atender de manera creciente las enormes necesidades de conservación vial, y además hacerlo de manera profesional con alto grado de independencia de los vaivenes políticos. Ello ha implicado el paso de una organización de más de 8,000 personas a una de algo más de 50 personas. Por supuesto, un cambio enorme de filosofía acompaña este paso: concentración en la gestión operacional que se ejecuta a través de terceros, una definición de reglas de juego y protocolos de actuación de terceros, promoción de competencia de terceros ejecutores, y por supuesto una eficiente utilización de recursos. Este modelo ha significado una mayor capacidad de ejecución (por terceros), menores tiempos de ejecución y un aumento de productividad. Una ecología de empresas y capacidades se ha podido desarrollar alrededor y a partir de la creación de este fondo en materia de Conservación Vial.

Una discusión intensa acercó más el caso de estudio a la realidad Haitiana, mostrando que es de interés y refleja buenas prácticas en diversas áreas. Por ejemplo, en materia financiera se dejó claro que un aspecto del diseño legal de FONVIAL no permite que el ministerio de adscripción pueda hacer transferencias de sus fondos para otros fines. Ese blindaje financiero le permite planificar, programar y ejecutar con mayor independencia presupuestaria. Otro aspecto clave, más operacional y presupuestario, es que posee reservas para atender emergencias de desastres, puede realizar transferencias internas, y adicionalmente, puede solicitar mayores recursos por emergencias.

***El Fortalecimiento Institucional del sector Vial en Haití: Propuesta de Enfoque y de Cambios***

La presentación principal estuvo a cargo de Roberto Suárez Nicolini y se refirió al Fortalecimiento Institucional del Sector Vial de Haití. La presentación se enfocó hacia la presentación de las opciones que tiene Haití en materia institucional para el sector vial contenidas en su informe de Julio 2012.

La propuesta esboza que el *“objetivo general del Programa de Fortalecimiento es que el MTPTEC evolucione hacia una administración vial razonablemente eficaz y eficiente, en el marco de las condiciones políticas y económicas del país.”* Igualmente, que el *“objetivo específico es que el MTPTEC logre alcanzar una mejora sensible de la gestión vial, con la efectiva implantación de procesos que resuelvan correctamente el ciclo de proyecto en el corto plazo, incorporando pautas modernas de administración, en la medida de las posibilidades que brinda el modelo institucional vigente y el grado de internalización que pueda alcanzarse para las mismas en el corto y medio plazo.”*

El estudio ofrece una taxonomía que resulta útil al momento de caracterizar los grados de desarrollo de los modelos organizativos de entidades encargadas del tema vial. [[1]](#footnote-1)

Fase I: Organización tradicional para la construcción y el mantenimiento con medios públicos. Un Ministerio de Obras Públicas tradicional, en el ámbito nacional o estadual, que emplea un gran número de empleados.

Fase II: Identificación de las funciones de cliente y proveedor. Se da mayor énfasis a la eficiencia de la producción de obras y servicios, incluyendo la contratación de trabajos. Los organismos de obras públicas tienden a ser reemplazados en la fijación de políticas por un Ministerio de Transporte.

Fase III: Separación de roles de cliente y proveedor (productor de obras y servicios), asignándolos a organismos diferentes. El creciente énfasis en las políticas para el sector (en particular, las ambientales) y la tendencia hacia alcanzar una mayor efectividad, presionan en favor de la separación entre cliente y proveedor. En esta fase, los proveedores tradicionales de las obras y los servicios públicos son normalmente transformados en empresas del Estado. Además, en esta fase, aparece generalmente un consejo o directorio para administrar el financiamiento.

Fase IV: Transformación en empresa o privatización del organismo productor de obras y servicios. En esta fase los organismos gubernamentales que proveen obras y servicios son por lo menos transformados en corporaciones o empresas públicas, o incluso privatizados, ya sea mediante su venta o entrega de sus actividades al sector privado. Normalmente, en esta fase se crea un financiamiento dedicado para los caminos.

Fase V: El organismo cliente se transforma en empresa del Estado. En esta fase, el organismo encargado de la red vial llegará a ser el propietario formal de los caminos en representación del Estado, para administrarlos como lo haría una corporación estatal.

El estudio precisa que las opciones que son viables para el caso de Haití tienen sentido en la medida que se ubiquen dentro de lo que sus capacidades actuales y posibles en el futuro mediato pueden hacer viable y sostenible cualquier esfuerzo en la materia. Partiendo de un diagnóstico que describe unas condiciones muy comprometidas y de baja capacidad el estudio ofrece un enfoque institucional:

“El esquema organizacional con el que se administra el sector vial en Haití, parece encontrarse entre la Fase I y Fase II, atendiendo a un proceso evolutivo como el planteado, sin que hayan puesto de manifiesto aún las ventajas del modelo correspondiente a la Fase II salvo en cuanto a la tercerización de la ejecución de las obras viales más importantes.”

La estrategia de la reorganización recomendada entonces “ asume que el programa de fortalecimiento institucional de la administración vial en Haití se enmarcará en la Alternativa (A), atendiendo a los siguientes principios generales: (i) **mantenimiento de la estructura organizativa actual, aprovechando el marco legal vigente** -sin perjuicio de eventuales ajustes que permitan las leyes aplicables-; (ii) modificación de la cultura institucional, fortaleciendo el cumplimiento de las funciones del MTPTEC en las áreas básicas de la gestión vial, **avanzando gradualmente** hacia la incorporación de pautas modernas de administración vial en aquello que el esquema institucional, la madurez cultural y el contexto político permita.”

Siguió una propuesta de objetivos, actividades y metas para cada uno de los próximos tres años, así como modificaciones a la estructura organizativa del MTPTEC en materia vial que se detallan en el informe de Suárez Nicolini.

Posteriormente a la presentación se efectuó una discusión de alto nivel dirigida a los aspectos más generales de la propuesta. Reconociendo el enorme aporte de la propuesta, el Gobierno de Haití, en este caso representado a nivel del Gabinete del Ministro, consideró que era importante desarrollar una discusión más técnica y detallada de la propuesta. Considera fundamental que se discutan los diversos aspectos de la propuesta a nivel de grupos de trabajo del ministerio y que producto de ello emerja una propuesta consensuada y que deba ser aprobada por el ministro para su ejecución. Es posible, por ejemplo, que parte importante de la propuesta requiera cambios en instrumentos que regulan la materia, lo cual debe precisarse. Muy importante es que a raíz de este taller y en virtud de la propuesta presentada, el ministerio no va a someter a la Asamblea Nacional un instrumento legal que tiene preparado. Se mantendría entonces en suspenso esperando los resultados del trabajo que se solicita con el experto.

**Conclusiones del Taller y Próximos Pasos:**

El facilitador hizo una síntesis de los aspectos clave tratados durante el evento así como de los próximos pasos BID-MTPTEC, los cuales se señalan a continuación:

***CONCLUSIONES:***

* Se aprecia una excelente oportunidad de elevar a la Alta Dirección del MTPTEC la conformación de una AGENDA ESTRATEGICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR VIAL, dentro de la cual se asuma un esfuerzo de fortalecimiento institucional,
* Necesidad de fortalecer mecanismos de comunicación y coordinación BID-MTPTEC con miras a aumentar la eficacia y eficiencia conjunta. Un aspecto clave y urgente es el desarrollo de discusiones conjuntas sobre la propuesta de Fortalecimiento Institucional presentada en el evento,
* Necesidad de fortalecer mecanismos de integración y la coordinación con otros entes del sector público para implementar las acciones de fortalecimiento y agilizar procesos claves de gestión vial y post-gestión vial (tal como acompañamiento a afectados de expropiaciones),
* Explorar viabilidad de oportunidades de tercerización en proyectos específicos de mantenimiento vial y de generación/fortalecimiento de un sector privado de soporte a la gestión vial,
* Explorar profundizar el aprovechamiento de beneficios del involucramiento de las comunidades en trabajos viales,
* Se aprecia una necesidad de una creciente coordinación entre multilaterales de manera de lograr las eficiencias y sinergias posibles.

***PROXIMOS PASOS:***

* Reunión de alto nivel para la definición/afinación de la AGENDA ESTRATEGICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR VIAL con el Ministro del MTPTEC
* Presentación y discusión conjunta BID-MTPTEC de la propuesta de Fortalecimiento institucional presentada (previamente a someter la propuesta de ley en marcha ante la Asamblea Nacional), y particularmente los objetivos y el ritmo de reforma y el fortalecimiento de:
  + Planificación Vial
  + Mantenimiento y tercerización
  + Seguridad Vial, a nivel de la Dirección General
  + Estudios de Base
  + Inventario
* Enfoque de un esfuerzo inicial del próximo año
* Propiciar encuentro de multilaterales de cara a optimizar apoyos en el sector
* Revisar cuellos de botella y nuevos procesos para agilizar y mejorar la ejecución de los proyectos

**Cierre del Evento:**

El cierre del evento contó con palabras de Mme. Vivianne St Dic del MTPTEC y de Agustín Aguerre, Gerente de Departamento de País Haití. Ambos destacaron la importancia del evento y del trabajo conjunto que vienen adelantando ambas instituciones. Al mismo tiempo, se puso de relieve la necesidad de que el trabajo conjunto sea dirigido de acuerdo a las necesidades y al liderazgo del ministerio, siempre contando con la mejor voluntad de cooperación y recursos del Banco. Se cerró el evento en una atmósfera de trabajo y cooperación, y con compromisos concretos que deben contar con un seguimiento atento.

**ANEXO 1:**

**AGENDA**

**Institutional strengthening of road sector**

**Workshop**

**Port-au-Prince, Haiti**

|  |  |
| --- | --- |
| **Thursday, August, 22 2013** | |
| **8:30 – 9:00** | **Registration** |
|  |  |
| **9:00 - 9:30** | **Welcome Words** |
|  | **IDB, Government of Haiti** |
| **9:30-10:00** | **IDB support on Institutional Strengthening in Haiti** |
|  | **Olivia Désinor, IDB** |
| **session 1** | **Case Studies & Benchmarking** |
| **10:00 - 10:30** | **Strategies for institutional changing** |
|  | **Alvaro Briceno, Consultant** |
| **10:30 - 11:00** | **Case Study El Salvador** |
|  | **Carlos Moran, IDB** |
| **11:00 - 11:15** | **Break** |
| **session 2** | **Government Plan** |
| **11:15 – 12:15** | **Institutional strengthening Plan Haiti – 2009 – 2015** |
|  | **Ing. Fulvie Fignolé (Coordinator of Institutional reinforcement action plan)** |
| **12:15 - 13:30** | **Lunch** |
| **13:30 - 14:30** | **Alternatives for the road sector in Haiti** |
|  | **Roberto Suarez** |
| **14:30 - 15:30** | **Discussions and Next Steps** |
|  | **MTPTEC/IDB/Experts** |
| **15:30-16:00** | **Closing Remarks** |
|  | **IDB, Government of Haiti** |

**ANEXO 2:**

**PARTICIPANTS**

* Viviane St Dic (Cabinet du Ministre, MTPTC)
* Fulvie Fignole (Coordonnatrice Plan d’action renforcement – MTPTC) - Presenter
* Margarette Boisette (MTPTC)
* Mackenrood Lacour (MTPTC)
* Magali Jussome (MTPTC)
* Wilson Edouard (UCE)
* Jacques Renee Charles (UCE)
* Fritz Clerveau (UCE)
* Jean Yves Pierre (PNH)
* Agustín Aguerre (Gerente de Departamento de País Haití)
* Reinaldo Fioravanti (INE/TSP) – Welcome words BID
* Olivia Desinor (TSP/CHA) – Introduction BID
* Roberto Suarez (Consultant BID) - Presenter
* Carlos Moran (TSP/CES) - Presenter
* Carlos Mojica (INE/TSP)
* Rosana Brandao (INE/TSP)
* Alvaro Briceno (Consultant BID) - Presenter

1. “*International Experiences in Restructuring the Road Sector*”; Talvitie A.P. Documento presentado en el Training Seminar on Management and Financing of Roads, World Bank, 1996. [↑](#footnote-ref-1)