



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas I (HA-L1017) y Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas II (HA-L1023) – Préstamos Basados en Políticas (PBL)

País: Haití

Sector/Subsector: Gestión Fiscal

Equipo de Proyecto Original: Sandra Bartels (ICF/FMM), jefe de equipo; Susana Sitja Rubio y Roberto Camblor (ICF/FMM); Vibeke Oi (CID/CME); Javier Jiménez Mosquera (LEG/SGO); Marco Nicola (CCB/CHA); y Asunción Galdón (ICF/ICS).

Número de Préstamos: HA-L1017 y HA-L1023

Número de Proyecto: 1886/GR-HA y 1981/GR-HA

Fecha de envío a QRR: 18 de noviembre de 2008

Fecha de Aprobación Final del PCR:





Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA HA-L1017	4
II. INFORMACIÓN BÁSICA HA-L1023	5
III. EL PROYECTO	6
a. Contexto del proyecto.....	6
b. Descripción del proyecto	6
IV. RESULTADOS.....	7
a. Productos y efectos directos	7
V. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....	11
a. Análisis de los factores críticos	11
b. Desempeño del prestatario.....	11
c. Desempeño del Banco	12
VI. SOSTENIBILIDAD.....	12
a. Análisis de factores críticos	12
b. Riesgos potenciales.....	13
c. Capacidad institucional.....	13
VII. LECCIONES APRENDIDAS	13

Anexos





Abreviaturas y Acrónimos

AGD	Administración General de Aduanas
CARICOM	Comunidad del Caribe
CNMP	Comisión Nacional de Mercados Públicos
CSCCA	Corte Superior de Cuentas y de lo Contencioso Administrativo
DEE	Dirección de Estudios Económicos
DGB	Dirección Presupuestaria General
DGI	Dirección General de Impuestos
EGRO	Operación de reforma de la gobernanza económica
EGTAG	Asistencia técnica no reembolsable para gobernanza económica
EPCA	Programa de asistencia de emergencia posconflicto
FMI	Fondo Monetario Internacional
IGF	Inspección General de Finanzas
LICUS	Países de bajo ingreso en dificultades
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIC	Marco Interino de Cooperación 2004-2006
MPCE	Ministerio de Planificación y Cooperación Externa
SMP	Programa supervisado por el FMI
ULCC	Unidad de Lucha contra la Corrupción
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VNA	Valor Neto Actual





I. Información Básica HA-L1017

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)	
NO. PROYECTO: HA-L1017	TÍTULO: Fortalecimiento de la Gestión de los Recursos Públicos
Prestatario: República de Haití	Fecha aprobación Directorio: 01/08/07
Agencia ejecutora (AE): Ministère de l'Economie et des Finances	Fecha efectividad contrato préstamo: 09/08/07
Préstamo: 1886/GR-HA	Fecha elegibilidad primer desembolso: 04/09/07
Sector: Reforma / Modernización del Estado	Meses en ejecución * desde aprobación: 1 mes * desde efectividad del contrato: 0 meses
Instrumento de préstamo: Préstamo Basado en Políticas (PBL)	Períodos de desembolso Fecha original desembolso final: 09/08/07 Fecha actual desembolso final: 11/09/07 Extensión acumulativa (meses): Extensión especial (meses):
	Monto préstamo(s) * Monto original: US\$12,5 millones * Monto actual: US\$12,5 millones * Pari Passu (si aplica): Fueron fondos redireccionados de [] o a [] este proyecto? [] N/A (<i>favor marcar una</i>)
	Monto US\$: Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:
	Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:
Reducción de Pobreza (PTI): Si/No	
Equidad Social (SEQ): Si/No	
Clasificación ambiental: A, B, o C	Desembolsos * Monto actual: 100%
	Costo total del proyecto (estimado original):
	En estado de "Alerta" Está el proyecto "en alerta" por PAIS: Si/No De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)





II. Información Básica HA-L1023

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)	
NO. PROYECTO: HA-L1023	TÍTULO: Fortalecimiento de la Gestión de los Recursos Públicos II
Prestatario: República de Haití Agencia ejecutora (AE): Ministère de l'Economie et des Finances	Fecha aprobación Directorio: 30/04/08 Fecha efectividad contrato préstamo: 05/05/08 Fecha elegibilidad primer desembolso: 21/05/08
Préstamo: 1981/GR-HA Sector: Reforma / Modernización del Estado	Meses en ejecución * desde aprobación: 1 mes * desde efectividad del contrato: 1 mes
Instrumento de préstamo: Préstamo Basado en Políticas (PBL)	Períodos de desembolso Fecha original desembolso final: 05/05/08 Fecha actual desembolso final: 27/05/08 Extensión acumulativa (meses): Extensión especial (meses):
	Monto préstamo(s) * Monto original: US\$12,5 millones * Monto actual: US\$12,5 millones * Pari Passu (si aplica): Fueron fondos redireccionados de [] o a [] este proyecto? [] N/A (favor marcar una) Monto US\$: Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados: Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:
Reducción de Pobreza (PTI): Si/No Equidad Social (SEQ): Si/No Clasificación ambiental: A, B, o C	Desembolsos * Monto actual: 100% Costo total del proyecto (estimado original): En estado de "Alerta" Está el proyecto "en alerta" por PAIS: Si/No De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)





III. El Proyecto

a. Contexto del proyecto

En los últimos años, Haití ha empezado a dejar atrás el conflicto político y la zozobra económica. La economía se ha estabilizado en gran medida y se ha progresado notablemente en la instauración de condiciones propicias al crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza. En el frente político, el éxito del proceso electoral genera esperanzas de reconciliación nacional y estabilidad política perdurable. La comunidad internacional ha prestado su apoyo al país, al suministrar abundante ayuda económica y humanitaria y contribuir al restablecimiento de la seguridad mediante el despliegue de una fuerza de estabilización de las Naciones Unidas.

En materia de seguridad, la situación, aunque aún frágil, ha mejorado. La fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (MINUSTAH) y la Policía Nacional de Haití (PNH) han logrado avances en la lucha contra las pandillas delictivas. En octubre de 2007, las Naciones Unidas ampliaron por un año más el mandato de la MINUSTAH, y se prevén prórrogas adicionales. Al mismo tiempo, están avanzando los programas de reforma de la policía haitiana. Más lento es el avance de la reforma judicial. Desde diciembre de 2006, la MINUSTAH, que cuenta con 8.800 efectivos y se encuentra en Haití desde 2004, y la PNH dieron curso a operativos directos contra grandes pandillas delictivas, capturaron a varios cabecillas clave y dieron acceso a las fuerzas de seguridad a zonas anteriormente inaccesibles de Puerto Príncipe. El riesgo de que las condiciones de seguridad se deterioren sigue siendo elevado, pero lo mitiga la continua presencia de la MINUSTAH en el mediano plazo.

Las medidas que han apoyado las dos operaciones que serán sujeto de evaluación para el PCR, parten del compromiso asumido por las autoridades para reformar la gestión pública y de los favorables antecedentes macroeconómicos del país. Haití mostró un desempeño satisfactorio durante los anteriores programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural respaldados por el FMI entre octubre de 2004 y septiembre de 2006, a través de la Asistencia de Emergencia a Países en Situación de Posconflicto (programas EPCA I y EPCA II); y en este contexto, fueron emprendidas esta serie de operaciones en base a políticas (PBL).

El programa se ha estructurado para complementar y continuar los esfuerzos de reforma emprendidos por el Banco a través del programa de reforma fiscal y gobernanza (HA-L1001), aprobado en julio de 2005, así como las operaciones de reforma de la gobernanza económica EGRO I y II del Banco Mundial.

La segunda operación de financiamiento no reembolsable fue esencial para sostener el logro de los objetivos estructurales en el ámbito de las finanzas públicas y para evitar el financiamiento del presupuesto por parte del Banco Central; y proporcionar además los recursos necesarios para inversiones sociales y para la reducción de la pobreza.

b. Descripción del proyecto

i. Objetivos del desarrollo

El objetivo general de las operaciones es contribuir a mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión de recursos públicos en Haití, para de esta manera constituir una base fiscal sólida para el crecimiento sostenido.

Con estas dos operaciones programáticas se continuará apoyando las reformas fiscales iniciadas el 2004 para lograr la consolidación fiscal en Haití, ampliando su alcance hasta abarcar a un mayor número de entidades del sector público, incorporando nuevas estrategias e instrumentos de control y difundiendo información pertinente.

Los objetivos específicos de la serie programática consisten en (i) incrementar el ingreso tributario interno y el ingreso aduanero; (ii) mejorar la relación entre la Dirección General de Impuestos y los contribuyentes y reducir el costo de transacción a través de un nuevo Código Tributario; (iii) reducir los costos de las recaudaciones tributarias; (iv) reasignar el gasto público, encaminándolo hacia actividades de reducción de la pobreza; (v) mejorar la gestión de recursos humanos y el gasto de personal; (vi) aumentar la inversión pública; y (vii) lograr una mayor transparencia fiscal global.

ii. Componentes

1. Gestión Macroeconómica

Estas operaciones respaldan la formulación de la política macroeconómica del Gobierno, que es compatible con los objetivos del programa Servicio de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza (SCLP) del FMI. Esos objetivos comprenden (i) el fortalecimiento del marco de política monetaria de Haití para generar un entorno estable de baja inflación; (ii) la aplicación de medidas para aumentar el ingreso tributario; (iii) el mantenimiento de la disciplina fiscal; y (iv) la evaluación de la evolución de la competitividad externa, especialmente a la luz del aumento del valor real del gourde haitiano registrado en los últimos años y a más largo plazo.





2. Gestión del Gasto Público

Estos DPL's continúan apoyando las mejoras en la formulación y ejecución presupuestaria para, entre otros objetivos, cumplir con el calendario vigente de presupuesto anual. Asimismo, los programas procuran la integración del presupuesto ordinario y de inversión y la preparación de una nueva tabla de operaciones financieras del Estado (TOFE), que incluye (i) las unidades extra presupuestarias y de seguridad social; y (ii) el establecimiento de un mecanismo de seguimiento de los gastos relacionados con la pobreza, para así protegerlos en partidas clave correspondientes a los sectores sociales.

3. Gestión de los Recursos Humanos

Estos programas buscan fortalecer el régimen jurídico de la función pública, mediante la aplicación de reglamentos y herramientas normativas adecuadas para administrar las necesidades más imperiosas en materia de recursos humanos. Asimismo, se apoyarán la preparación y ejecución de todas las acciones asociadas a la modernización de la función pública, y especialmente a la mejora cualitativa de los servicios prestados.

También se respaldará la preparación de una nueva estrategia de recursos humanos en el sector público, lo que permitirá diseñar un programa de creación de capacidad para reforzar los recursos humanos necesarios para una mejor gestión del presupuesto. La estrategia de recursos humanos comprende la evaluación de aptitudes y programas de creación de capacidad, la elaboración de un procedimiento transparente, basado en el mérito, para las nuevas contrataciones y ascensos, y una evaluación del impacto fiscal de las políticas del Gobierno de Haití en materia de salarios y/o contratación de personal.

4. Transparencia fiscal.

El objetivo general en materia de transparencia es brindar el marco institucional y jurídico necesario para verificar la integridad de las acciones públicas, apoyando para ello la puesta en funcionamiento de la IGF y la designación de inspectores para ocupar los cargos en esta entidad. También permite una mayor reducción del uso de las cuentas corrientes eliminando su utilización para el pago de salarios.

Por otra parte, se apoyará la formulación de un marco institucional y jurídico para una estrategia de lucha contra la corrupción a mediano y largo plazo que garantice la integridad de las actividades del sector público.

5. Ingreso Fiscal interno

Esta operación programática, apoya al gobierno en la labor de seguir armonizando y simplificando el marco jurídico tributario y de apoyar la elaboración del nuevo Código Tributario. Asimismo, se seguirá fortaleciendo la administración tributaria al respaldar la conectividad de las oficinas regionales de la DGI con la sede principal y con el MEF. Esto representa una necesidad real para permitir a la DGI operar de una manera más eficiente y eficaz.

6. Aduanas

El objetivo último de esta operación programática de financiamiento no reembolsable es seguir asistiendo al Gobierno de Haití en sus esfuerzos por aumentar la eficiencia de las aduanas con objeto de contribuir al incremento sostenido de los ingresos fiscales. Para llevar adelante dicho fortalecimiento, se apoyará: i) la conectividad de las oficinas centrales de la AGD en el aeropuerto y el puerto de la capital, ii) la introducción del programa informático básico (SIDUNEA World) y de la pericia técnica conexa; y iii) la implementación de los procedimientos preceptuados en el nuevo Código Aduanero.

IV. Resultados

a. Productos y efectos directos

1. Contexto macroeconómico

Productos y Efectos Directos Planeados

Se mantiene un firme marco macroeconómico acorde con metas de crecimiento económico en un contexto de equilibrio fiscal, baja inflación y aumento de las reservas internacionales.

Productos y Efectos Directos Logrados

Durante el año 2007, los indicadores económicos muestran que las autoridades han mantenido la disciplina fiscal y monetaria, y el programa macroeconómico acordado por el país con el FMI está bien encaminado. Las reservas internacionales netas han aumentado, y si bien la inflación alcanzó 7,9% al cierre del ejercicio fiscal 2007, las presiones al alza derivadas de los precios en ascenso de los productos básicos y de la dependencia de las importaciones de alimentos y petróleo han sido considerables y han redundado en un aumento de la inflación durante el 2008. Se controló el gasto público y se eliminó en gran medida el financiamiento del déficit por parte del Banco Central, sin embargo, preocupa el hecho de que la inversión pública en ejecución no haya llegado al nivel previsto.





El Directorio Ejecutivo del FMI efectuó un análisis y evaluación de la economía haitiana y determinó que el país había cumplido con las condiciones de política establecidas en el Programa de Servicio de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza (SCLP), en consecuencia desembolsó US\$ 11,7 millones comprometidos para apoyar a la balanza de pagos del país.

Clasificación de los Objetivos de Desarrollo (OD)

De acuerdo al informe sobre la economía haitiana preparado por el Banco, los informes del FMI y la información recopilada por la consultoría, se determina que la mayoría de los objetivos de mantenimiento de la estabilidad macroeconómica se cumplieron satisfactoriamente. Vale la pena resaltar, que el país logró mantener la estabilidad macroeconómica en un contexto internacional adverso por el incremento de los precios del petróleo y los alimentos. Y recientemente, el impacto negativo sobre de los desastres naturales (huracanes) que afectaron a más de la mitad del país.

Resumen De los objetivos de desarrollo (OD)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

2. Gestión del Gasto Público

Productos y Efectos Directos Planeados

El presupuesto para 2006- 2007 se aprueba por el parlamento antes del 30 de septiembre. Y la Ley sobre el presupuesto incluye un anexo con el presupuesto de inversión clasificado por institución, programa y fuente de financiamiento (externa o interna, donación o préstamo).

Con base en la clasificación de gastos vigente, adopción de un mecanismo de seguimiento de los gastos relacionados con la reducción de la pobreza. Ampliación de la cobertura de la TOFE para incluir los recursos propios de ministerios y organismos descentralizados y los gastos conexos.

Optimización del uso de los recursos internos y externos, en especial aquellos que tengan un efecto sobre la reducción de la pobreza. Mejor asignación de fondos públicos para programas sociales en beneficio de los pobres.

Productos y Efectos Directos Logrados

La Ley de Finanzas 2006/07 fue aprobada por el Parlamento haitiano el 29 de septiembre y publicada en "Le Moniteur". El presupuesto se preparó conforme a una nueva clasificación presupuestaria y nomenclatura de cuentas. En función de la clasificación de gastos vigente, el gobierno genera informes trimestrales para dar seguimiento a los gastos asignados a la reducción de la pobreza, los cuales se publican en el sitio virtual del MEF (www.mefhaiti.gouv.ht).

La Ley de Presupuesto incorpora un anexo con un detalle del Presupuesto de Inversión clasificado por instituciones, programas, fuente de fondos (externos, internos, donaciones, préstamo). Y la Dirección de Estudios del MEF ha preparado una nueva tabla TOFE en la que se incluyen los recursos propios y gastos conexos de los ministerios y organismos descentralizados.

Clasificación de los Objetivos de Desarrollo (OD)

El gobierno mejoró el sistema de gestión de las finanzas públicas y adoptó una nueva clasificación presupuestaria basada en la naturaleza administrativa y económica de los gastos que se aproxima más a las normas internacionales.

Además, la preparación del presupuesto se realizó mediante consultas permanentes y una mayor coordinación entre el MEF, los ministerios sectoriales y el Ministerio de Planificación y Cooperación Externa. Preocupan los bajos niveles de ejecución presupuestaria, particularmente los referidos a la inversión.

Resumen De los objetivos de desarrollo (OD)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

3. Gestión de los Recursos Humanos

Productos y Efectos Directos Planeados

El gobierno ha preparado, aprobado y puesto en vigor un nuevo régimen jurídico para la reorganización del poder ejecutivo y la revisión del reglamento general de la función pública.

Se han elaborado y aprobado las normas operativas del Consejo Superior de la Administración y la Función Pública (Decreto de Revisión del Estatuto General de la Función pública y Decreto sobre la Organización de la Administración Central del Estado). Preparación inicial de la estrategia de recursos humanos para la Administración Central.

Productos y Efectos Directos Logrados

Los dos decretos: Revisión del Estatuto General de la Función pública y el de Organización de la Administración Central del Estado han sido aprobados y publicados en "Le Moniteur" de fecha 22, y 20, de julio de 2005, respectivamente; y están siendo





implementados.

El Gobierno ha preparado una estrategia preliminar de recursos humanos para las instituciones públicas del gobierno central.

Clasificación de los Objetivos de Desarrollo (OD)

En opinión de la consultoría los objetivos de desarrollo de este componente se han cumplido satisfactoriamente, pues el Gobierno preparó, aprobó y puso en marcha un nuevo marco normativo para la reorganización del Poder Ejecutivo, llevó a cabo un censo de funcionarios públicos y completó la encuesta sobre atrasos salariales, habiendo iniciado un plan para corregirlos.

Clasificación del desempeño del prestatario			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

4. Transparencia fiscal.

Productos y Efectos Directos Planeados

Asignación de recursos a la IGF para pago de salarios y gastos de funcionamiento, con el fin de que la entidad esté en condiciones de operar. Mejora de la transparencia, para lo cual se asegurará que como mínimo 4 informes de gastos sean auditados por la IGF.

Adopción de disposiciones legales que prohíben el uso de recursos de las "cuentas corrientes" para el pago de salarios, con excepción de los organismos autónomos que funcionan totalmente o en parte con fondos propios.

Preparación inicial de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción.

Productos y Efectos Directos Logrados

La Ley de Finanzas 2006/07 asigna recursos presupuestarios a la IGF para el pago de salarios y gastos de operación. Sin embargo, recién a partir de la gestión 2008-2009 comenzará a operar la IGF, dado que se han enfrentado problemas con el reclutamiento de personal, los profesionales que se presentaron no cumplían con los perfiles académicos requeridos en la convocatoria. Al momento, la IGF cuenta con 7 técnicos y se espera incorporar 3 más, hasta fin de año.

La IGF esta diseñando una auditoria para comprobar que los salarios pagados por la Administración Pública llegaron a los beneficiarios, y se empezará a trabajar en un proyecto para evaluar el impacto de la Cooperación Internacional sobre la economía y el desarrollo de los sectores sociales.

La Ley de Finanzas 2006/07 prohíbe el uso de recursos de las cuentas corrientes para el pago de salarios con excepción de las agencias autónomas que funcionan parcial o totalmente con el uso de cuentas corrientes. El cuadro sobre Operaciones Financieras del Estado publicado por la Dirección de Estudios del MEF¹, muestra que se han eliminado las cuentas corrientes para el pago de salarios.

La ULCC acaba de terminar la nueva estrategia de lucha contra la corrupción, misma que esta siendo revisada por el Banco Mundial. Se espera sea presentada al MEF y a la Comunidad Internacional en los próximos sesenta días².

Clasificación de los Objetivos de Desarrollo (OD)

Se cumplió con la asignación de recursos presupuestarios para gastos de operación, sin embargo la entidad no ha iniciado sus trabajos de auditoria como se preveía en el proyecto por los problemas acontecidos con el proceso de reclutamiento.

Por la revisión de los cuadros de gasto ejecutado se constata que las cuentas corrientes no se usan para el pago de salarios, y la nueva estrategia de lucha contra la corrupción es un buen paso para continuar con la reducción de la corrupción.

Resumen de los objetivos de desarrollo (OD)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

5. Ingreso Fiscal interno

Productos y Efectos Directos Planeados

Se han contratado, y han comenzado a trabajar, consultores encargados de elaborar el nuevo Código Tributario. Creación de una comisión encargada de examinar leyes y temas tributarios que hayan de ser objeto de nuevos proyectos que se presenten al Parlamento, con la participación de un profesional de la DGI y técnicos y profesionales del MEF y la DGI.

Interconexión plenamente operativa con por lo menos tres de las principales oficinas regionales de la DGI, para permitir el intercambio de información en línea con el MEF.

Incremento de la recaudación en 1% del PIB para 2009.

¹ Anexo: Tableau des Operations Financieres de l'Etat 2007-2008 (en mm de gourdes)

² El consultor recibió un borrador preliminar del nuevo Plan Estratégico de Lucha contra la corrupción.





Productos y Efectos Directos Logrados

El Código Tributario se terminó de preparar en junio de este año. Participaron en la elaboración del Código un consultor internacional y diez funcionarios de la DGI. Se han cursado invitaciones a otras instituciones de la Sociedad Civil (Cámara de Comercio y de Industrias, Asociación de Contadores) para recibir sus comentarios y observaciones. Después de haber introducido los cambios, si los hubiera, el proyecto de Código será presentado para aprobación del Consejo de Ministros, para inmediatamente después elevarlo a consideración del Congreso. Por otra parte, se terminó de elaborar la nueva Ley Orgánica de la DGI, la cual se pondrá a consideración del Ministerio de Economía y Finanzas.

Se ha instalado la interconexión entre la DGI y las direcciones provinciales de Cayes, Cap-Haïtien, Jacmel, Gonaïves, St. Marc, Miragoâne, Hinche, Fort-Liberté et Port-de-Paix. También se ha interconectado la Oficina Central de la DGI con los centros de impuestos de la Región Metropolitana, como: Pétion-Ville, Delmas, Croix-des-Bouquets y la Unidad de Gestión y Control Fiscal dependiente del MEF. Ello permitirá obtener la información automatizada de los impuestos: Matrícula Fiscal, Permiso de Conducir y Matriculación de Vehículos. En el futuro próximo, todos los impuestos tasas y derechos serán colectados por el nuevo sistema interconectado entre la Zona Metropolitana y las oficinas de las provincias.

También se han integrado al Archivo Central de Contribuyentes informatizado, las oficinas de Delmas y Croix-des-Bouquets; y se está trabajando en la integración de Carrefour y Tabarre. El impacto sobre los ingresos fiscales es importante, como lo muestran las cifras del cuadro que se presenta a continuación:

Informe sobre Recaudación de Impuestos internos (en Gourdes)

Dirección Departamental	2005-2006 a)	2006-2007 a)	2007-2008
Delmas	114.715.084	195.608.389	196.408.225 b)
Croix-des-Bouquets	8.034.729	12.011.252 c)	16.440.196 d)

a) Octubre- Septiembre; b) Octubre 07-Marzo 08; c) Inicio de operaciones Mayo 2007; d) Octubre 07 – Abril 08.

A nivel de los ingresos totales, las cifras registran para el ejercicio del 2004/05 un crecimiento del 30%; en el período fiscal 2005/06 el aumento fue de 23,1%; y la gestión pasada (2006/07) el incremento alcanzó un 24,3%.

Vale la pena mencionar, que el ingreso fiscal generado en fuentes internas correspondiente al ejercicio 2007 alcanzó a aproximadamente 10,3% del PIB (cifra superior en 0,6% a la originalmente proyectada).

Clasificación de los Objetivos de Desarrollo (OD)

Del análisis y evaluación del nuevo Código se deduce que el mismo pone fin al enfoque individual de cada impuesto adoptado en los procedimientos que contempla la legislación, consolidando todos los procedimientos en una única ley, lo cual permitirá simplificar la gestión del sistema tributario. Asimismo, se registró un aumento importante en la percepción de ingresos fiscales provenientes de fuentes internas.

El progreso observado en la administración tributaria ha sido producto del fortalecimiento de las Dirección General de Impuestos (DGI) y la Administración General de Aduanas (AGD); y ello gracias al apoyo proporcionado por el BID mediante cooperaciones técnicas que se canalizaron a ambas entidades.

Resumen de los objetivos de desarrollo (OD)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

6. Aduanas

Productos y Efectos Directos Planeados

Interconexión plenamente operativa con por lo menos tres oficinas regionales de la AGD para permitir el intercambio de información en línea con el MEF.

Implantación inicial del sistema SIDUNEA World en por lo menos dos oficinas de aduanas debidamente seleccionadas.

La AGD se convertirá en una institución que opera de acuerdo con normas internacionales básicas.

Productos y Efectos Directos Logrados

Se ha efectuado la interconexión entre la Administración General de Aduanas y las oficinas regionales de Cap-Haïtien, Gonaïves, St. Marc y Miragoâne, y se espera que el sistema se amplíe a siete oficinas más de provincias, hasta el 31 de marzo del 2009.

Se ha implantado el sistema SIDUNEA World en el Aeropuerto y el Puerto de Port-au-Prince.

Clasificación de los Objetivos de Desarrollo (OD)

Este componente se cumplió satisfactoriamente, dado que la automatización de los procedimientos aduaneros ha simplificado el





proceso de internación de mercaderías, lo cual se tradujo en una disminución de los tiempos en los despachos aduaneros, y consecuentemente, en menores costos de transacción para el sector privado. Por otra parte, la ampliación y el mejoramiento del sistema de información aduanera permitirán obtener información en tiempo real de los principales puertos del país para la toma de decisiones rápidas y oportunas.

Resumen de los objetivos de desarrollo (OD)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

Estrategia de País

El objetivo general de la estrategia de país correspondiente a los ejercicios de 2007-2011 es ayudar para que Haití logre la recuperación económica y mejore las condiciones de vida de su población. Para alcanzar este propósito, y de acuerdo a las prioridades definidas por el Gobierno, se plantean tres objetivos estratégicos interrelacionados: (i) afianzar los cimientos del crecimiento económico; (ii) mejorar y ampliar el acceso a los servicios básicos, y (iii) fortalecer la gobernanza y la capacidad institucional del Gobierno de Haití.

Las operaciones programáticas HA-L1017 y HA-L1023 son congruentes con el tercer objetivo estratégico de fortalecer la gobernanza y la capacidad institucional. Estas operaciones apoyaron con recursos financieros al presupuesto, liberando recursos que antes provenían del Banco Central, lo cual fue primordial para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.

Por otra parte, apoyaron la implantación de prácticas de buena gobernanza, asistiendo en la elaboración de medidas que promueven la transparencia fiscal como la creación de la Inspección General de Finanzas, el continuo apoyo al fortalecimiento de la Unidad de Lucha Contra la Corrupción y la prohibición del uso de recursos de las cuentas corrientes para el pago de salarios.

En el área institucional las operaciones programáticas cooperaron con el establecimiento de un nuevo régimen jurídico para la reorganización del poder ejecutivo y la revisión del reglamento general de la función pública. Asimismo, se continuó con el proceso de fortalecimiento de la Dirección General de Impuestos y de la Administración General de Aduanas.

V. Implementación del proyecto

a. Análisis de los factores críticos

La relación entre las políticas públicas, las prioridades y el presupuesto son todavía débiles, es necesario avanzar en la implantación de un presupuesto por programas y un programa de inversión de mediano plazo. Asimismo, es necesario fortalecer la coordinación con la Cooperación Internacional, ya que una parte importante de los gastos ejecutados por los ministerios con recursos externos no pasa por el presupuesto.

Dada la precaria situación de las finanzas públicas del País se corre el riesgo de que una unidad técnica tan especializada como la IGF no funcione en la verdadera dimensión que le obliga la ley, debido a los bajos salarios que se pagan en la administración pública haitiana y la escasez de funcionarios públicos con gran capacidad profesional y conocimientos técnicos. Se hace imperativo que el Banco otorgue un apoyo permanente hasta que esta Unidad se consolide institucionalmente.

Los factores que explican que la ejecución del gasto haya estado por debajo del nivel esperado están: i) la escasa capacidad de absorción de los ministerios sectoriales; ii) la planificación inadecuada a nivel central; y iii) la falta de planificación en materia de flujo de caja y seguimiento.

A pesar de los esfuerzos por mejorar los sistemas presupuestarios de control interno y externo, el proceso es lento y puede fracasar si no se continúa apoyando a la IGF y a la CSCCA. Por otra parte, el Congreso Nacional no cuenta con ninguna capacidad de fiscalización del presupuesto.

b. Desempeño del prestatario

Consideramos que el prestatario ha tenido un buen desempeño, pues la mayoría de los objetivos de las dos operaciones programáticas se han cumplido, mas aún, si consideramos las dificultades socio políticas por las que ha pasado el país en los últimos cuatro años, así como, las debilidades institucionales y humanas intrínsecas a un país con el nivel de desarrollo más bajo de la región Latinoamericana y del Caribe.

El desempeño del prestatario se mide por los logros alcanzados con las medidas implantadas, los cuales se resumen a continuación:

- i) Se mantiene la estabilidad macroeconómica a pesar del contexto internacional adverso, por el aumento de los precios del petróleo y los alimentos que el país importa.





- ii) Se cuenta con una nueva clasificación presupuestaria para dar seguimiento a los gastos asignados a la reducción de la pobreza.
- iii) Se efectúa un seguimiento a los recursos propios de ministerios y organismos descentralizados y los gastos conexos, gracias a la ampliación de la cobertura del TOFE.
- iv) El nuevo presupuesto de inversión incluye una clasificación por institución, programa y fuente de financiamiento, ya sea externa, interna, donación o préstamo.
- v) Se han establecido normas para la carrera de los funcionarios públicos y se ha preparado una estrategia de recursos humanos para la administración central.
- vi) El pago de salarios se realiza con recursos del presupuesto, a diferencia del pasado que varias instituciones lo hacían a través de las "cuentas corrientes".
- vii) Se ha instalado la interconexión entre la DGI y nueve direcciones provinciales³. Y se cuenta con un borrador de nuevo Código Tributario.

Están interconectadas, la Dirección General de Aduanas y las oficinas regionales de cuatro provincias⁴. Y se ha implantado el sistema SIDUNEA World en el Aeropuerto y el Puerto de Port-au-Prince.

Clasificación del desempeño del prestatario			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

c. Desempeño del Banco

La asistencia financiera y técnica del Banco Interamericano de Desarrollo otorgada a Haití con estas dos operaciones programáticas fue esencial para continuar mejorando la gestión del gasto público a través de la integración del presupuesto ordinario y de inversión; y el establecimiento de un mecanismo de seguimiento de los gastos relacionados con la pobreza.

Valiosa también fue la cooperación del BID en la elaboración de un marco jurídico para la reorganización del poder ejecutivo y la revisión del reglamento general de la función pública. A su vez, el Banco siguió dando asistencia para mejorar la transparencia fiscal y los sistemas de control financiero a cargo de la IGF.

Con el propósito de consolidar la institucionalización de las entidades de recaudación fiscal, el BID ha apoyado una vez más a la DGI en la elaboración de un nuevo Código Tributario y la interconexión de su Departamento Central con el MEF y las principales oficinas regionales. También otorgo asistencia a la AGD en la automatización de los procedimientos aduaneros con la implementación del SIDUNEA World y la interconexión con el puerto y el aeropuerto de Port-au-Prince.

Clasificación del desempeño del Banco			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VI. Sostenibilidad

a. Análisis de factores críticos

Haití ha iniciado un proceso de recuperación económica tras muchos años de estancamiento. Sin embargo, los desequilibrios macroeconómicos son enormes, y la profunda dependencia de los flujos de capital externo es una característica crónica de la economía haitiana. Las cuentas públicas arrojan déficits persistentes, la balanza en cuenta corriente es vulnerable y la relación entre deuda y exportaciones alcanzó un grado de insostenibilidad que hizo al país admisible para obtener alivio de deuda dentro de la iniciativa PPME.

Se necesitan una mejor gobernanza económica y un mayor desarrollo institucional para consolidar la recuperación económica y mejorar las condiciones de vida. Una mejora sustancial de la gestión de las finanzas públicas, una mejor articulación y coordinación del financiamiento externo y una mayor eficacia administrativa tendrán una repercusión duradera sobre el nivel de desarrollo humano del país y fortalecerán la legitimidad del Estado para la acción pública.

El objetivo de la política fiscal establecido por las autoridades en el Memorando de Política Económica y Fiscal es incrementar el ingreso interno al 12,5% del PIB en el ejercicio 2009, y a largo plazo la meta es alcanzar 15%. Para lograr un incremento en la recaudación del 1% para el 2009, concordante con los objetivos de este programa, será esencial fortalecer las medidas referentes al ingreso fiscal interno a fin de contar con financiamiento estable para gastos prioritarios. Sin embargo, el incremento de las tasas y tarifas tributarias no es una tarea fácil porque tiene un impacto político que las autoridades deben medir y diseñar una estrategia para enfrentar. La estrategia debería combinar, en la secuencia adecuada, una mejor administración del ingreso fiscal, la ampliación de la base tributaria y, a su debido tiempo, el ajuste de las tasas y tarifas tributarias.

³ Cayes, Cap Haitien, Jacmel, Gonaives, St. Marc, Miragoane, Hinche, Fort Liberté et Port de Paix.

⁴ Cap-Haïtien, Gonaïves, St. Marc y Miragoâne





El alivio del servicio de la deuda y el espacio fiscal son relativamente limitados. Es necesario tratar de ampliar la base tributaria y lograr mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos para así ampliar el espacio fiscal y dar al gobierno un mayor margen de maniobra, especialmente, para reducir la dependencia de la cooperación internacional que esta sujeta a imponderables fuera del control de las autoridades.

b. Riesgos potenciales

El país esta expuesto a los siguientes riesgos: **político, externo y macroeconómico**. El riesgo **político** es sumamente elevado, desde hace una década se vive un clima de convulsión político-social, la sociedad haitiana no ha logrado construir un pacto social de convivencia ciudadana que permita que los cambios estructurales que se están adoptando se institucionalicen, y se mejoren las condiciones de seguridad para atraer la inversión privada.

Con respecto a los riesgos **externos**, el país esta expuesto a los cambios en las condiciones de los mercados internacionales, particularmente al alza del petróleo y de los alimentos. Además, debe enfrentar fenómenos naturales catastróficos, principalmente huracanes), que significan la pérdida lamentable de vidas humanas y daños a la infraestructura económica y física (cosechas y carreteras).

Por último, existe un riesgo **macroeconómico** de consideración en el evento de que no lleguen a materializarse los recursos comprometidos por donantes para financiar el desfase. Llevará algún tiempo lograr que las medidas diseñadas para aumentar el ingreso fiscal eleven la relación ingresos-PIB a un 15%. Por lo tanto, a mediano plazo Haití seguirá dependiendo de la ayuda exterior para financiar sus objetivos de desarrollo prioritarios.

El país con el apoyo de la Comunidad Internacional están haciendo un gran esfuerzo para modernizar los sistemas de información financiera en la administración pública, sin embargo, las condiciones de la infraestructura física (edificios) es deplorable, constatándose que, en por lo menos dos ocasiones, se incendiaron partes del edificio donde se encuentra el MEF por cortes eléctricos, con lo cual, por ejemplo, se perdió la información de la deuda externa. Es aconsejable que la cooperación externa otorgue recursos financieros para la construcción de edificios públicos, caso contrario, muchas de las inversiones realizadas con este proyecto (sistemas de computación, interconexión y telecomunicaciones) podrían ser afectadas.

c. Capacidad institucional

La capacidad institucional del país es limitada debido a los bajos salarios que se pagan en la administración pública, los escasos recursos humanos calificados disponibles y la falta de políticas de Estado que se constituyan en reglas permanentes que garanticen la seguridad jurídica.

Clasificación de sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VII. Lecciones aprendidas

Las dos operaciones programáticas fueron otorgadas para apoyar el presupuesto y evitar el financiamiento del BRH. De esta manera se logró reducir la inflación y estabilizar el mercado cambiario. La situación fiscal y macroeconómica, en el corto plazo, no muestra buenas perspectivas dados los daños generados a la agricultura y a la infraestructura física, así como los problemas de la economía norteamericana principal mercado para los productos que exporta Haití; en consecuencia, sería oportuno efectuar nuevas operaciones de apoyo presupuestario que apunten a fortalecer la administración tributaria y mejorar la formulación del presupuesto, tanto de funcionamiento como de inversión de los ministerios que canalizan recursos a los sectores sociales. Paralelamente, se mantendría la estabilidad macroeconómica, a fin de impulsar el crecimiento, la generación de empleo y reducir la pobreza.

Los resultados logrados en Haití en estas dos operaciones programáticas han sido posibles gracias al apoyo sostenido del Banco durante el período 2004-2007. Esta asistencia debe continuar para seguir fortaleciendo la gobernanza económica y la consolidación de las instituciones públicas; y evitar que se reviertan las medidas adoptadas hasta el momento.

El enfoque programático aplicado en los DPL1 y 2 es un instrumento que brinda mayor flexibilidad para procesos de reforma dinámicos como el que se propuso en este proyecto, y permite adaptar el programa a la información nueva y a las circunstancias cambiantes del marco de políticas del país. También permitió realizar un examen continuo del alcance de las reformas en relación con hitos establecidos ("mecanismos activadores").

La secuencia adoptada para las operaciones programáticas no reembolsables ofrece el beneficio adicional de mitigar los riesgos de que no se alcancen los objetivos de políticas, merced al mantenimiento de un diálogo de alto nivel con el gobierno, y sosteniendo ese mismo diálogo para la consecución de resultados en el país. Esto permitió que muchas de las medidas de política (mecanismos activadores) fueran adoptadas con anticipación, lo cual permitió desembolsar las operaciones programáticas muy





rápidamente. Las futuras operaciones deberán ser parte de un diálogo permanente y los desembolsos efectuados contra resultados de política previamente adoptados, asegurando así el cumplimiento de los objetivos del banco concordantes con la estrategia del país.

Por otra parte, el permanente dialogo mantenido con las autoridades haitianas ha logrado promover el sentido de identificación del gobierno con las reformas que se están llevando a cabo, lo cual facilitó la adopción de medidas políticamente difíciles de introducir, como ser: la restricción al uso de las cuentas corrientes, los fondos propios y los gastos extra- presupuestarios. En consecuencia, el apoyo del Banco debe ser continuo e integral, a fin de alcanzar sus objetivos de largo plazo.

Un análisis acertado del contexto de lo que se considera política e institucionalmente viable en Haití, fue fundamental para que el programa tuviera un alto grado de efectividad. Dada su fragilidad institucional, el país experimenta continuos cambios, por lo tanto, es necesario que el Banco efectúe una permanente evaluación del contexto socioeconómico y político, para asegurar que las medidas tengan éxito.

Los préstamos de apoyo al sector de las finanzas públicas han sido estrechamente coordinados con las reformas de gobernanza económica EGRO I y II del Banco Mundial, con el préstamo de ajuste estructural del FMI, así como, la asistencia técnica y financiera de USAID y de la cooperación francesa y canadiense. Esta coordinación ha permitido:

- Cubrir una amplia gama de aspectos que posiblemente no se hubieran podido realizar por una sola entidad de cooperación.
- Efectuar una presión conjunta para que se adopten las medidas de política, sobre todo cuando se necesita emitir una ley o una reglamentación.

Es fundamental continuar manteniendo esta valiosa coordinación con las entidades de cooperación al país, esto ayuda a ampliar el campo de acción y evitar sobre posiciones y duplicaciones, pero también para contar con una mayor palanca para comprometer la adopción de las medidas de política.

Dada la débil capacidad institucional del sector público haitiano, los proyectos para apuntalar al sector público de Haití (HA-L1001, HA-L1017 y HA-L1023) han contado con un importante apoyo de asistencia técnica para diseñar los programas y políticas a ser implantadas. Es imprescindible que los proyectos y programas de préstamo sean precedidos de un fuerte componente de asistencia técnica.

A través de los programas de fortalecimiento del MEF, la DGI y la AGD, se ha entrenado a funcionarios en la gestión de los sistemas presupuestarios y control financiero; y administración de impuestos internos y aduaneros. Sin embargo, debido a los bajos salarios que se pagan en la administración pública haitiana la estabilidad funcionaria no está garantizada. Algunos de los mejores funcionarios ya fueron reclutados por el sector privado, lo cual atenta contra la sostenibilidad de las medidas adoptadas. Por lo tanto, es primordial que el Banco continúe respaldando los programas de modernización e institucionalización de la función pública, a través de la implantación de una carrera de servicio público con personal adecuadamente remunerado. También es imprescindible que el Banco establezca programas de capacitación permanentes para desarrollar las aptitudes y capacidad profesional de los funcionarios.

La inestabilidad política de años anteriores junto a la elevada corrupción, llevó a los donantes a canalizar gran parte de la asistencia por fuera del presupuesto público a través de la cooperación con organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, etc. No obstante, a partir del 2004 se acrecentó la confianza en el nuevo gobierno gracias a las medidas de transparencia fiscal y lucha contra la corrupción. El banco deberá continuar fortaleciendo los sistemas de información financiera, la IGF y la ULCC para transparentar las cuentas públicas, realizar un seguimiento y control presupuestario y reducir la corrupción.

La Inspección General de Finanzas recién comenzará a operar a partir de la gestión 2008-2009, ya que los profesionales que se presentaron a la convocatoria no cumplían con los requisitos curriculares demandados. En el diseño de futuras operaciones habrá que tomar en cuenta las dificultades para atraer a personal profesional calificado ligadas a las debilidades del capital humano del país.

A pesar del buen desempeño del crecimiento económico y de las mejoras en la asignación de los recursos públicos aún no se observa un progreso sustantivo en los indicadores de reducción de la pobreza. Es necesario que el Banco siga fortaleciendo el paquete de reforma fiscal, con el propósito de incrementar la captación de fondos estatales para fortalecer los programas de nutrición, agua potable, salud, y educación canalizados a los estratos de la población más pobre.

