

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

HAITÍ

COUNTRY DEVELOPMENT CHALLENGES

DESAFÍOS DE DESARROLLO DE HAITÍ

(CDC)

31 JULIO, 2017

El presente documento fue preparado y coordinado por Agustín Filippo (CDH/CDH). En la elaboración de los insumos sectoriales participaron: Moreira, M. (INT/INT); Arias Urones, A. (INT/TIU); Terraza, H. (INE/WSA); Viguri Gómez, Sofía (INE/ESC); Bidault, C. (RND/CHA), Jacquet, B. (RND/CHA), Mojica, C. (INE/TSP); Zambrano, P. (FMM); Serebrisky, T. (INE/INE); Loxley, S. (IFD/CMF); Solis Ahumada, G. (CTI/CPN); Orellana, E. (VPP/VPP),. Rieble-Aubourg, S. (SCL/EDU); Vegas, E. (SCL/EDU); Olsen, A. (SCL/CHA); Perez Cuevas, R. (SPH/CME); Urban, Anne-Marie S. (SCL/GDI), Ozemela, L. (SCL/GDI), Valenti Lopez, P. (IFD/ICS); Calderon Lopez, E. (IFD/ICS); Serale, F. (IFD/ICS); Mejia-Guerra, J. (IFD/ICS); Thys, P. (ENE/CHA); Matthieussent Romain, S. (WSA/CHA); Telson, L. (CDH/CDH), Troch, S. (VPS/ESG), Rogers, D (VPS/ESG). La aplicación de la metodología de brechas fue desarrollada con Pizzolon Niero, Fiorella María (CSC/CSC); Izquierdo, Alejandro (RES/RES) y Esteban Verdugo realizaron la aplicación de la metodología PPI. Patricia Fernández (CDH/CHD) colaboró con la edición.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, 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	iv
I. Macroeconomía Haitiana	1
1.1 Análisis Macroeconómico	1
A. Progreso reciente	1
B. Principales riesgos de la economía Haitiana	1
C. Consecuencias sobre la estabilidad de variables nominales	9
II. Trayectorias de largo plazo	13
2.1 Generación de Ingresos, Avances Recientes y Desafíos	13
A. Indicadores sociales clave evidencian una deuda social importante.....	13
B. Y reflejan escaso dinamismo de la productividad	16
C. Bajo dinamismo del sector privado.	21
2.2 Brechas de desarrollo.	25
A. Brecha en aspectos sociales y desarrollo humano	26
B. Brecha en productividad y sector privado	30
C. Brecha en instituciones y sostenibilidad	32
III. Análisis temático y recomendaciones de política	35
3.1 Productividad y Empresas	35
A. Marco Regulatorio para el sector privado	35
B. Sistema financiero	37
C. Inserción internacional.....	40
D. Transporte	45
E. Energía.....	48
F. Desarrollo agrícola	51
3.2 Desarrollo humano	63
A. Acceso a educación y salud.	63
B. Agua y saneamiento.....	69
C. Género: violencia contra mujeres y niños.	71
3.3 Desarrollo Institucional	76
A. Gobierno y administración pública	76
B. Preservación de recursos naturales.....	82
C. Planificación territorial.....	84
IV. Consideraciones finales	88

4.1	Las consideraciones especiales de priorización.....	88
4.2	Coordinación de medidas de política.....	90
V.	Bibliografía.....	94
A1.	Metodología de brecha del desarrollo	100
A2.	Principales Determinantes de la Productividad y el ingreso (PPI). Error! Bookmark not defined.	
A3.	Modelo de equilibrio general computado y micro-simulaciones	109

RESUMEN EJECUTIVO

La economía Haitiana muestra un considerable avance en los últimos diez años. El PIB ha crecido de forma sostenida, a una tasa de 3% en promedio entre 2005 y 2014, por encima del promedio de la región. El PIB per cápita ha tenido más años consecutivos de aumentos durante ese período (creció en 8 de los 10 años) que en cualquier otra década en los últimos cincuenta años. La inflación y los precios relativos han tenido a su vez trayectorias estables (precios que crecen a tasas de un dígito y tipo de cambio nominal estabilizado). Ello generó mejoras en indicadores sociales: por ejemplo la extrema pobreza retrocedió de 31% a 24% desde 2001. Subsisten sin embargo importantes vulnerabilidades macroeconómicas asociadas a: (i) el sector externo, (ii) las cuentas fiscales y el endeudamiento público, (iii) eventos naturales extremos, (iv) eventos políticos¹.

Sin embargo, la historia muestra trayectorias económicas y sociales inestables. Dos características importantes son: (i) la amplia volatilidad derivada de eventos sociales, políticos o naturales, (ii) y la baja velocidad promedio de crecimiento del producto y de la productividad. Respecto de la volatilidad, ha sido notable la alternancia entre años de crecimiento y caída del producto, particularmente grave durante la década del 1980 y 1990 debido a episodios de crisis políticas y económicas, de magnitud (en 1995 el PIB cayó más de 10%). En términos sectoriales, se destaca la volatilidad del sector agrícola (que explica 21.5% del PIB en la actualidad), nueve veces la que caracteriza a la actividad total. El producto industrial (que hoy representa 8% del total), por su parte, cayó un 40% entre 1980 y 1994, y sólo se ha recuperado parcialmente desde entonces. Las caídas acumuladas de la agricultura y la industria desde 1980 alcanzan -20%, e implican un cambio estructural y un avance del sector productor de servicios. En cuanto a las tasas promedio de crecimiento, pese al desempeño positivo reciente, el PIB per cápita ha tenido una tasa media de decrecimiento de 0,6% anual, y una caída acumulada de 30% desde 1960. La descomposición del crecimiento muestra que el problema principal ha sido el pobre desempeño de la productividad total de los factores, que desde 1970 decreció a un ritmo de aproximadamente 1% (la caída en el producto per cápita del país no fue mayor a lo observado debido al efecto de la acumulación de factores de la producción, en especial del capital). Las cifras más recientes (2012) de pobreza (59%) y la desigualdad (Gini de 0.61) son consistentes con esta trayectoria de largo plazo.

Si Haití aspira a alcanzar el desarrollo inclusivo, deberá lograr mejoras que permitan superar tres desafíos clave: (1) Productividad y empresas, (2) Desarrollo Humano, y (3) Desarrollo institucional. Los principales problemas en cada una de ellas son:

(1) Productividad y Empresas: Marcos regulatorios para el sector privado anticuados e inestables (derechos de propiedad mal establecidos, cambios de reglas de juego, estructura de I+D incipiente), sistemas financieros de poca penetración, inserción internacional errática, infraestructura básica insuficiente (especialmente en transporte y energía), y deterioro ambiental que ocasiona pérdidas y daños frecuentes, especialmente en la agricultura.

¹ El año 2016, fuera del análisis de este CDC en su mayor parte, es un año con acontecimientos políticos

(2) **Desarrollo humano:** bajo acceso a salud, educación y en general bajo desarrollo de políticas sociales y de la protección social, discriminación y violencia de género, limitado acceso a agua potable y saneamiento.

(3) **Desarrollo institucional:** ineficiencia del sector público y falta de transparencia, falta de representación y legitimidad del estado y de los gobiernos, baja recaudación impositiva, ausencia del estado en la prestación de servicios públicos clave.

El desarrollo inclusivo necesita avanzar simultáneamente en los tres frentes. Los incrementos de productividad y mejoras del tejido productivo necesitan de cambios importantes en el marco institucional y político. Las políticas sociales que podrán cerrar las brechas de desarrollo humano necesitarán de mayores ingresos para poder sostenerse. Mejoras sustanciales de ingresos agregados no podrán obtenerse si únicamente los sectores formales aceleran su crecimiento, y será necesario entonces que las políticas sociales mejoren la capacidad de grupos informales y vulnerables para que éstos aumenten su capacidad de percibir ingresos.

Este documento identifica una serie de acciones prioritarias para enfrentar esos problemas. La tabla que presenta en forma resumida estas acciones tiene en su base las recomendaciones respecto a las políticas de mejoras institucionales y de calidad de la administración pública (ver Tabla 0.1).

Desarrollo Productivo y Empresas. Dentro de esta área de acción se encuentran soluciones que hacen frente a las principales fallas de mercado que impiden la inversión privada: la mejora del clima de negocios, la ampliación del acceso a mercados de insumos, productos finales y servicios financieros, la mejora en infraestructura, y la ayuda a los actores clave involucrados en la organización de la producción y la comercialización (apoyo a las PYMEs, asistencia y coordinación para el fortalecimiento de cadenas de valor, capacitación a los productores y trabajadores).

Se destaca la necesidad de alcanzar una mejora sustancial en la producción agrícola. Se le asigna esta prioridad al sector agrícola dada la amplia proporción de población haitiana empleada en el sector, el desigual deterioro de ingresos en el sector –donde la pobreza es mucho más acuciante que en áreas urbanas-, la presión migratoria y el sobre-poblamiento de la capital, Port-au-Prince, y otros cascos urbanos, la necesidad de combatir la inseguridad alimentaria, y por último la importancia de revertir el deterioro ambiental (cuyas consecuencias son acentuadas por el cambio climático). Siendo un caso especial de la actividad privada, las fallas de mercado y las necesidades de intervención del caso general mencionadas anteriormente aplican también en este caso. En el caso particular del sector agrícola es necesario además: (1) dar apoyo a los actores clave en el sector de agronegocios – empresas inversoras modernas, pequeños productores, y trabajadores, formando clústers y cadenas de valor y (2) fortalecer la provisión de servicios públicos específicos (sanidad agropecuaria, innovación, investigación, tenencia de tierras, infraestructura vial y de irrigación, y preservación de los recursos naturales).

Desarrollo humano. Reúne acciones que directamente orientadas a mejorar indicadores sociales. Están enfocadas principalmente a dar mejoras básicas a grupos más vulnerables pero también deben ayudar a generar capacidades específicas que permitan alentar la movilidad

social. La adopción políticas en salud y educación en la primera infancia permitirán cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza, y las mejoras en agua y saneamiento contribuirán a lograr vidas más largas y productivas. Al mismo tiempo, y si bien la educación inicial de calidad es un objetivo ineludible, la capacitación y la formación de capital humano que permita mayor número y calidad de empresas (sobre todo PyME) será importante para ampliar la clase media.

Tabla 0.1 Los tres principales desafíos y las acciones recomendadas de este CDC.

A) <u>PRODUCTIVIDAD Y EMPRESAS</u>	B) <u>DESARROLLO HUMANO</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar mejoras en el entorno regulatorio de las empresas, y en el acceso al crédito. • Apoyar el acceso a nuevos mercados a través de mejoras de eficiencia logísticas. • Continuar la Inversión pública en transporte y energía para atender al desarrollo regional y productivo. • Como caso especial y de una importancia clave para el país, hacer énfasis en el desarrollo productivo agrícola. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar el desarrollo de la primera infancia (acceso universal a un sistema educativo de calidad, y mejoras en salud materna e infantil. • Ampliar la cobertura y calidad del servicio de agua y saneamiento que permitan mejorar condiciones de vida de la población • Retomar y reafirmar la agenda de desigualdad y violencia género
<p style="text-align: center;">C) <u>GOBIERNO E INSTITUCIONES</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la sostenibilidad de la inversión pública a través de más eficiencia en la planificación de gastos y en la recaudación de impuestos. • Consolidar un sistema de control público eficiente de riesgos ambientales de la inversión pública, y privada. • Planificación del desarrollo territorial, zonificación, y mejoras en los derechos de propiedad como mecanismos para impulsar el desarrollo inmobiliario y productivo regional. 	

La generación de ingresos de los sectores informales de la economía se verá afectada por progresos en áreas relacionadas con el capital humano; y en la medida en que se preste atención a los factores de género y diversidad se estará contribuyendo a otra importante fuente de desigualdad. Las inversiones en salud se trasladan a aumentos de la productividad del trabajo, y tienen efectos importantes en los ingresos. Junto a un mejor clima de negocios, y avances en la urbanización, entre otras cosas, pueden contribuir a aumentar la productividad en sectores de servicios en general (donde además se concentra una gran parte del empleo informal), e impulsar de manera sustancial el ingreso agregado (ya que los servicios concentran más del 50% del producto total del país).

Gobierno e instituciones. La debilidad institucional es la consecuencia de la ruptura del pacto social, que se expresa en múltiples niveles, como la falta de legitimidad y la ausencia del Estado en temas clave (como salud, educación y seguridad). Si bien la reconstrucción del Estado como agente legítimo y eficaz es un objetivo de largo plazo, a través de las acciones identificadas se buscan mejoras específicas: (i) mejoras en la administración pública y mayor transparencia en ingresos y gastos, (ii) consolidación de un sistema de protección social y ambiental que contribuya a detener y revertir el deterioro ambiental, (iii) mayor utilización de elementos de planificación territorial, que podrían representar oportunidades de negocios y dinamismo económico, y a la vez reducción de la vulnerabilidad de la población a eventos naturales.

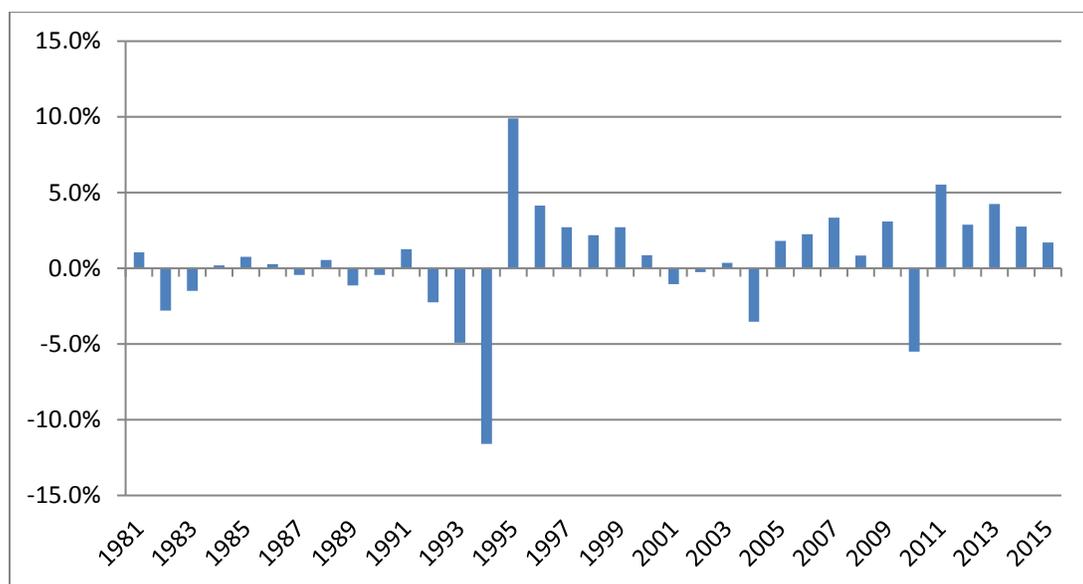
I. Macroeconomía Haitiana

1.1 Análisis Macroeconómico

A. Progreso reciente

- 1.1 En los últimos veinte años Haití ha mostrado progresos importantes en su desempeño económico. En efecto, frente a un crecimiento del PIB que ha sido prácticamente nulo en la década del 1980, se han registrado posteriormente tasas positivas de crecimiento. En particular, durante la última década y notablemente después de la crisis política a inicios de 2000, la economía entró en una fase de estabilidad macroeconómica que se caracterizó por baja inflación (generalmente a un dígito) y un crecimiento sostenido del producto, que entre 2005 y 2014 fue en promedio del 3% anual.

Gráfico I.1. Crecimiento anual del PIB real de Haití. 1981-2015

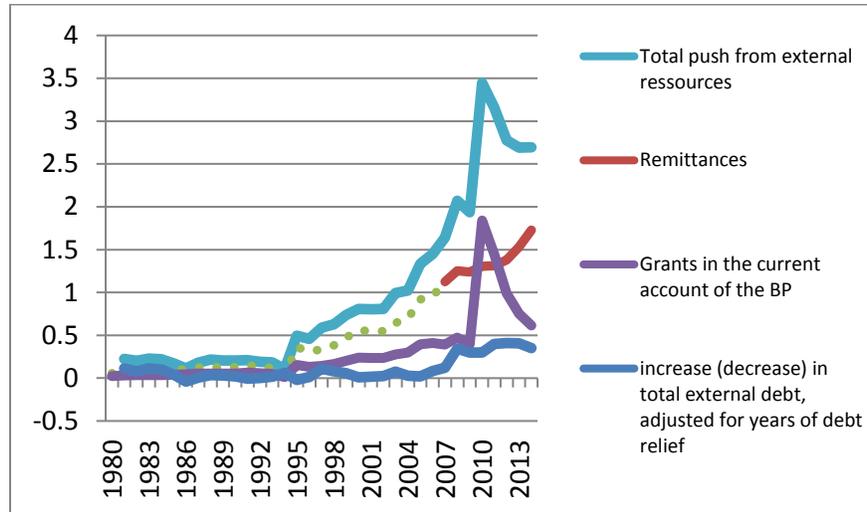


Fuente: WEO

- 1.2 Aun así, lo hizo a un ritmo claramente insuficiente para reducir en forma sensible los elevados niveles de pobreza, que afectan al 58.5% de la población según la última medición (2012), y la desigualdad (coeficiente de GINI 0.61), y, por debajo de las expectativas iniciales que asumían que la economía haitiana estaría en condiciones de experimentar un despegue acelerado, luego de la transición a la normalidad política iniciada en 2004.
- 1.3 La estabilización nominal de la economía se dio en el marco de sucesivos acuerdos con el FMI. El último de los cuales ha sido firmado en mayo de 2015 y tiene una vigencia de tres años. Y si bien el desempeño ha sido satisfactorio en términos generales, la economía no deja de estar expuesta a muy fuertes choques capaz de generar inestabilidad e incluso daños permanentes en la economía.
- 1.4 Durante el reciente período de crecimiento, las principales fuerzas motoras del crecimiento han sido la entrada de remesas y los diversos flujos de ayuda externa, que se tradujeron en una amplia expansión del consumo y de la inversión. La entrada de

fondos alcanzó un pico en 2010 con US\$3.5 bn, algo más de un tercio del PIB, y luego han decrecido a un valor cercano a los US\$2.5 bn donde probablemente se mantengan en los próximos dos años.

Gráfico I.2. Flujos de ayuda internacional y remesas (USDUS\$ bn)



Fuente: WEO

- 1.5 Es importante destacar que si bien la entrada de fondos internacionales generó una amplia expansión de la absorción interna, su cobertura a través del producto interno ha sido relativamente baja. En otras palabras, la expansión exógena de la demanda agregada ha tenido como consecuencia un incremento moderado del producto, y una muy significativa expansión de las importaciones. La absorción interna (consumo e inversión) aumentó 80% en términos reales entre 1980 y 2014, mientras que las importaciones netas lo hicieron 283%.

Tabla I.1. PIB e Importaciones Netas.

Cuentas Nacionales	1980	2014	Var %
Consumo (privado y público) +Inversión	17.1	30.7	80%
PIB	13.1	15.4	18%
Importaciones (netas de exportaciones)	4	15.3	283%
Ajustes	2.2	0	

Unidades: Moneda nacional, a precios constantes. Fuente: WEO

- 1.6 El principal mensaje de estas trayectorias recientes del producto es que la economía Haitiana ha pasado por una fase de crecimiento excepcional. Por un lado, el ritmo del crecimiento, al 3% anual, ha sido positivo, y si moderado en términos absolutos, es superior a los registros habituales del país. Pero por otro lado, ha sido excepcional debido a la combinación de factores que explican la mayor parte de este crecimiento, es decir, la masiva entrada de fondos internacionales (remesas, condonación de deuda, y ayuda humanitaria). El desafío del país hacia adelante es, sin duda, mantener la estabilidad de las variables nominales y generar un proceso de crecimiento con prescindencia de esas características excepcionales. En efecto, si bien las remesas son un componente previsible y estable de la entrada de divisas, es de esperar que en el futuro Haití deba consolidar su manejo fiscal y financiero de manera de no necesitar nuevas ruedas de condonación de deuda, cuya posibilidad está lejos de asegurarse, asumiendo que los flujos de ayuda humanitaria se estabilizarán en niveles menores a los vistos en el año 2010 y los que le siguieron inmediatamente.
- 1.7 Este nuevo escenario de ajuste fiscal ya está en marcha. La restricción de financiamiento internacional, si bien acompañada de una mejora en los términos de intercambio, ha forzado una corrección en las cuentas públicas. El déficit fiscal se ha reducido a la mitad, ubicándose en torno a 3%, y el crecimiento económico también se ha desacelerado, a 1.7% (FY2015).

B. Principales riesgos de la economía Haitiana

- 1.8 El funcionamiento de la economía haitiana, aún en su versión estabilizada de los últimos años, presenta una serie de riesgos macroeconómicos importantes. Los principales riesgos deben a: (1) el sector externo, (ii) las cuentas fiscales y el endeudamiento, (iii) eventos naturales extremos, y (iv) factores políticos. La presencia de estos riesgos puede generar acciones preventivas que sacrifican capacidad de crecimiento (como la acumulación de reservas internacionales, o regulación bancaria excesivamente restrictiva), y que afectan negativamente las trayectorias de crecimiento de largo plazo, como se verá en la siguiente sección.

a) Sector Externo

- 1.9 Los riesgos externos se deben a choques de términos de intercambio en una economía con baja diversificación de las exportaciones, y en la dependencia de la ayuda externa.
- 1.10 La economía haitiana está expuesta a choques de términos de intercambio, que se amplifican por la baja diversificación de las exportaciones (por producto y por destino).

- 1.11 Su carácter de importador neto de alimentos y de petróleo convierte a Haití en altamente vulnerable a la ocurrencia de perturbaciones adversas en la evolución de los precios internacionales (tal como ocurrió, por ejemplo, durante el alza de los precios de los alimentos y la energía en 2008 en los meses previos a la crisis financiera global). Las compras externas de alimentos y energía explican entre la mitad y dos tercios de las importaciones de bienes según el año, o el 20% del PIB.
- 1.12 El sector exportador y el sector potencialmente competitivo de importaciones se han reducido en forma notable en las últimas décadas. Las exportaciones de café se han reducido a valores mínimos después el choque de precios a este producto, sumado a los problemas de oferta locales. En su conjunto, las exportaciones son en la actualidad apenas 10% del PIB y la maquila textil explica el 90% de la canasta exportadora del país. Al mismo tiempo, su aporte en la provisión neta de divisas es muy bajo (v.gr las exportaciones brutas per cápita son de apenas 145 dólares por habitante, a lo que se agrega, que al estar especializado en el procesamiento final de insumos importados, la actividad del sector exportador es altamente dependiente de las compras externas). Por su parte, las importaciones –40% del PIB- han desplazado fuertemente a la producción local en numerosos rubros y en algunos de ellos, como alimentos y combustibles, la dependencia del abastecimiento externo es muy acentuada. Debe recordarse además, que los choques de precios han sido acompañados en el pasado de choques regulatorios.
- 1.13 Además de los precios, los cambios en las condiciones de la competencia han tenido consecuencias dramáticas. El régimen de economía cerrada vigente hasta la década de los 1980s se había caracterizado por una fuerte protección arancelaria a la producción arrocerá (con restricciones a la importación y tarifas ad valorem del orden del 50%) y un sesgo anti-exportador, que con licencias e impuestos, penalizaba en particular a la producción de café. Con el arribo de la democracia, y atendiendo a la demanda de los sectores urbanos de bajos ingresos, el esquema de protección comenzó a desmantelarse en forma acelerada. Además de eliminarse las restricciones cuantitativas persistentes, los aranceles externos fueron reducidos fuertemente desde niveles cercanos al 40-50%. La tarifa promedio pasó a ser de 4,7% -la más baja del continente, que se ha mantenido hasta la actualidad- y muchos productos básicos como arroz, azúcar, harinas y cemento pasaron a tener tasas de entre 0 y 3% (FMI 2015)).
- 1.14 De este modo, Haití pasó bruscamente de ser una economía altamente protegida a una caracterizada por uno de los regímenes de comercio más liberales. Esta fuerte reducción de la protección arancelaria en un contexto caracterizado por una muy baja productividad, una deficiente infraestructura, un débil marco institucional, una elevada inestabilidad política y, como se verá, una tendencia secular a la apreciación cambiaria, resultó en un marcado desplazamiento de la producción agrícola interna por las importaciones.
- 1.15 El arquetipo de esa tendencia fue lo ocurrido en el sector arrocerá, cuya producción interna se redujo de mediados de los ochenta a fines de los noventa casi un 50% al tiempo que se verificaba un fuerte incremento de las compras externas del (subsidiado) arroz estadounidense, que tendieron a decuplicarse en el mismo período. Como resultado del proceso de apertura de la economía haitiana y en parte por la política comercial estadounidense, el país importa en la actualidad alimentos por un equivalente a 8% del PIB, casi el doble que a mediados de los ochenta².

² Resulta más que elocuente, en este sentido, el testimonio brindado luego del terremoto de 2010 por el ex presidente Bill Clinton, en el marco de la campaña por incrementar los niveles de ayuda al país: “desde 1981 EEUU ha seguido una política -hasta el año pasado en que hemos empezado a repensarla- consistente en que los países ricos que producen un montón de alimento deberían vendérsela a los países pobres, liberando a éstos de la carga de producir

Tabla I.2. Producción Interna e Importaciones de Arroz

	Producción de arroz - en toneladas -	Importación de arroz desde EE.UU. - en toneladas-
1985-1986	126,596	16,000
1986-1987	126,542	62,450
1987-1988	122,296	77,350
1988-1989	122,205	66,900
1989-1990	126,900	96,150
1990-1991	129,100	109,750
1995-1996	94,356	179,400
1996-1997	105,000	169,900
1997-1998	105,000	178,200
1998-1999	102,500	199,450

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BRH y Georges, 2004.

- 1.16 En tiempos recientes, a partir de la segunda mitad de 2014, los precios internacionales han dado un vuelco, mostrando una fuerte tendencia a la baja, y se han convertido, sumados a la vigorosa expansión de la economía de los EEUU, en vientos de cola para la economía haitiana y, en general, para toda América Central y el Caribe. Haití es un importador neto de aquellos productos que se han abaratado, y su principal socio comercial está atravesando un buen momento. Sin embargo, si el problema inicial es el de una reducida base productiva y exportadora, el panorama puede ser alentador para los productos textiles, pero sigue siendo incierto para la producción local de muchos productos, notablemente los agrícolas, que compiten con importaciones cada vez más abundantes y más baratas.
- 1.17 Estos riesgos externos asociados a los términos de intercambio se materializan en complicaciones de la balanza comercial y en última instancia en el nivel de reservas internacionales. Debe recordarse, que más allá de los choques de términos intercambio, Haití sufre una continuada apreciación de su tipo de cambio real (otra consecuencia de la disponibilidad de fondos internacionales, dada las características de la política monetaria). Estos fenómenos de largo plazo son tratados más adelante junto a factores estructurales que afectan el crecimiento económico.
- 1.18 Un segundo factor de riesgo externo está asociado a los flujos internacionales de divisas. Como se dijo, este ha sido un factor clave de una dinámica excepcional, con crecimiento económico y a la vez un aumento exponencial de las importaciones. Visto desde el balance de pagos, choques a los ingresos de divisas afectará negativamente la balanza de pagos y el nivel de reservas, forzando eventualmente una reducción de importaciones.
- 1.19 En la actualidad, las remesas rondan US\$2 bn, y han crecido de manera sostenida. La ayuda internacional probablemente se establezca en US\$0.4 bn, el monto promedio pre-terremoto, muy por debajo de los casi US\$2 bn del año 2010. Y por otra parte la principal fuente de financiamiento externo concesional, Petrocaribe, parece estar cerca de

su propio alimento, de manera que, con suerte, puedan saltar directamente a la era industrial. No ha funcionado. Puede haber sido una buena política para algunos de mis farmers de Arkansas pero no ha funcionado. Fue un error. Y fue un error del que yo mismo fui parte. No estoy acusando a nadie más porque fui responsable. Ahora tengo que vivir cada día sobrellevando las consecuencias de la capacidad perdida de producir una cosecha de arroz en Haití para alimentar a su gente, porque yo lo hice. Nadie más que yo" (citado en Lundahl (2013)).

extinguirse, en contraste con los US\$500 M anuales en créditos concesionales entre 2010-2014. Haití ha podido hasta ahora manejar este fuerte ajuste de manera adecuada, y en conjunto con el resto de un contexto internacional favorable ha experimentado un impacto menor en el crecimiento económico y en las variables nominales de la economía (pese una caída del 30% en las reservas internacionales).

b) Sector Fiscal y deuda

- 1.20 Los riesgos fiscales están asociados a la debilidad de la recaudación impositiva, frente a importantes necesidades de gastos relacionados con la expansión y mantenimiento de la infraestructura pública, la importancia de avanzar hacia un estado eficiente y moderno, y de continuar el combate a la pobreza. Al haber hecho uso de las opciones excepcionales de financiamiento (donación y préstamos concesionales disponibles) disponibles recientemente, Haití presenta riesgos de insostenibilidad fiscal: su nivel de gasto es insostenible en el caso que dicho financiamiento se volviera de más difícil acceso, lo que podría derivar en crisis fiscales, inflación o defaults de la deuda. El gasto público en Haití ha crecido fuertemente en la última década, pasando del 11% del PIB en 2004 a poco más de 25% del producto en 2014 (luego de alcanzar máximos de alrededor al 28% en el bienio 2012-13), y fue permitido por un aumento del financiamiento internacional.
- 1.21 De ese incremento de 14 puntos del producto operado en el gasto público, el grueso (9% del PIB) se explica por el crecimiento de la inversión pública y el resto por el aumento en el gasto corriente. En la actualidad, prácticamente la mitad de las erogaciones públicas (equivalente a 13 puntos del PIB) se explican por el gasto en capital. Este porcentaje es sumamente elevado y se ubica muy por encima de lo que es típico en el resto de la región (donde la inversión pública llega al 6% del PIB) o entre las economías de bajos ingresos (9% del PIB). Aunque en principio ello es justificable por los esfuerzos de reconstrucción post-terremoto, el incremento de la inversión pública es un proceso que estaba ya en curso desde mediados de la década pasada.
- 1.22 Aunque con una expansión más moderada que el gasto de capital, el gasto corriente también experimentó un aumento significativo en los últimos años, para situarse en 12,5 puntos del PIB. Entre los factores que explicaron dicho incremento está la masa salarial que alcanza alrededor de 6% del PIB, magnitud que, sin embargo, se ubica por debajo de lo observado en otros países de la región (8% del PIB) y de las economías de bajos ingresos (7%). Otro de los factores relevantes que explica el aumento de los gastos corrientes de la administración central son las transferencias y subsidios (que en la última etapa pasaron a representar alrededor de unos 2 puntos del PIB). El grueso de estos subsidios están asociados al congelamiento del precio de los combustibles que rigió entre Mayo de 2011 y octubre de 2014, y al sector eléctrico, que se espera corregir en los próximos ejercicios fiscales.
- 1.23 El aumento de 14 puntos en el gasto del sector público fue consecuencia de un significativo incremento en las transferencias de ayuda externa (que crecieron unos 5 puntos del PIB para situarse en 6,9% en 2014) y de la disponibilidad de financiamiento del exterior por unos 4 puntos anuales y del financiamiento doméstico (emisión de bonos de tesorería y préstamos bancarios, pero sin recurrir prácticamente a financiamiento del BRH contra creación de dinero). La recaudación de recursos propios (impuestos internos y aduanas) también creció en forma apreciable (unos cuatro puntos del producto), alcanzando un 12,3% del PIB en 2014, nivel considerado aún muy reducido.

Tabla I.3. Ingresos y Gastos del Sector Público de Haití

	2006-9	2013	2014	2011-14	2015(p)
Gastos totales	18	27.9	25.5	26.8	23.4
Ingresos totales	15.4	20.8	19.2	21.3	20.7
Impuestos	7.3	8.8	8.9	8.7	10.1
Combustibles	0	0.3	0.2	0.4	1.8
Aduanas	3.1	3.9	3.4	4.0	4.5
Total ingresos domésticos	10.4	12.7	12.3	12.7	14.7
Donaciones	5.0	8.1	6.9	8.7	6.1
Balance gobierno central	-2.6	-7.1	-6.4	-5.5	-2.7
Balance sector público no financiero	-3.6	-8.1	-7.4	-6.5	-3.2

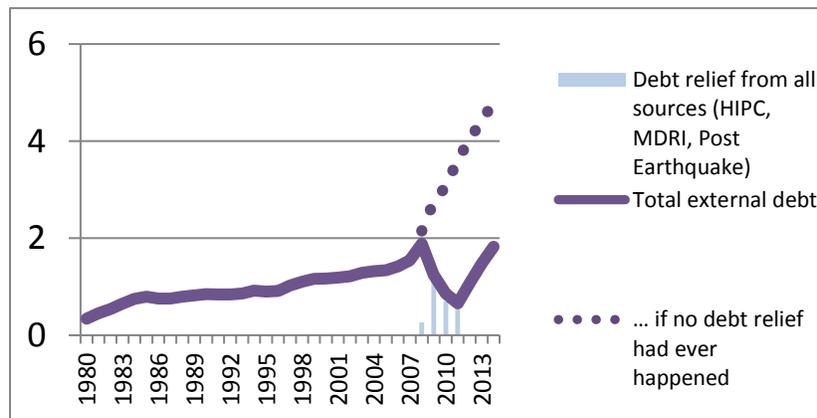
Fuente: IMF Artículo IV, varios años; y revisiones del programa ECF, enero 2015

- 1.24 La reducida base fiscal y la baja capacidad para manejar la recaudación impositiva implica, pese a esfuerzos y mejoras recientes, que los efectos de choques al financiamiento internacional tendrán un fuerte impacto negativo en las cuentas fiscales. La oficina de recaudación (DGI para impuestos y AGD) para aduanas) están en proceso de reorganización y modernización, procesos que abarca a toda la administración financiera del Estado. Se implementó un sistema de cuenta única de tesorería que permite el control centralizado e información en tiempo real de los ingresos y gastos. En una economía con un grado muy elevado de informalidad, aumentos sostenidos en la recaudación necesitarán reformas estructurales y un conjunto de políticas que vayan más allá de la administración fiscal. En este caso, la posibilidad de un choque externo bajo la forma de una reducción severa en el financiamiento y la ayuda externos plantea importantes desafíos a las autoridades, lo que obligará a profundizar el esfuerzo para repensar y tornar sostenible a la ecuación fiscal.
- 1.25 En el futuro inmediato, los niveles de gasto público van a tener que situarse necesariamente en un nivel más reducido que el observado en los últimos años. En efecto, con recursos totales que se situarían apenas por encima de 20% del PIB (15,5% de recursos propios y 5% provenientes de la ayuda externa) la mantención de un desequilibrio fiscal acotado implicará un inevitable recorte del nivel de erogaciones respecto del observado en el período post-terremoto. De acuerdo a lo proyectado en el acuerdo con el FMI (vigente hasta 2018) se espera que el gasto se ubique a fines de la década en alrededor de 22,5% del producto, dejando un desequilibrio fiscal del orden de 2%.
- 1.26 Una de las áreas donde acción urgente sería recomendable está relacionada con la política energética. La racionalización de los subsidios (2-3% del PIB) a la electricidad y la reducción gradual del déficit de EDH podría generar espacio fiscal en un área donde el gasto sea prioritario.
- 1.27 La reducción del déficit fiscal es crítica, tanto para preservar los activos de reserva existentes, evitar el efecto crowding out (desplazamiento) y generar mayores espacios de maniobra a la política monetaria. Como ha tendido a ser típico en numerosas economías en desarrollo, la política monetaria en Haití ha estado tradicionalmente condicionada por las necesidades de financiamiento del gobierno.
- 1.28 Deuda externa. Entre 2006-2011, a través de diferentes iniciativas, Haití recibió el perdón de sus pasivos externos por US\$2.3 bn, de manera que su nivel de endeudamiento se

redujo al 10% del PIB. La magnitud de la condonación de deuda es muy significativa, e implica montos nominales superiores a los que el país ha pagado en concepto de intereses y amortizaciones desde 1980.³

- 1.29 A partir del año del terremoto tuvo lugar un proceso de aceleración del endeudamiento que llevó al acervo de deuda externa en 2014 al nivel que tenía en los picos previos a la cancelación por alivio de deuda. El endeudamiento externo ha tenido un importante componente contra cíclico: al estar compuesto casi en su totalidad por empréstitos de Venezuela dentro del programa Petrocaribe, los montos de la deuda aumentaban junto al precio del petróleo. Luego de una expansión al 4% anual entre 2010 y 2013, la reciente caída, aparentemente duradera, de los precios internacionales llevó a que el nuevo financiamiento externo por esta fuente será de entre 1%- 2% del PIB al año, o incluso menos en caso que la situación económica venezolana se agrave⁴.
- 1.30 La reducción del ritmo de endeudamiento con Petrocaribe aleja momentáneamente la preocupación por la solvencia y la capacidad de repago de la deuda. Sin embargo, la historia del país y a las necesidades fiscales de los próximos años asociadas a un crecimiento económico inestable sugiere precaución en la política de endeudamiento.

Gráfico I.3. Stock de Deuda (US\$ bn)

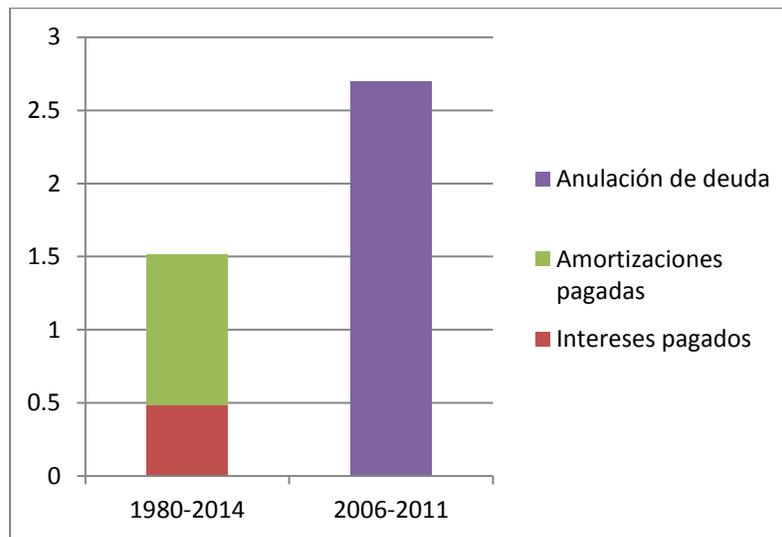


Fuente: Elaboración propia en base a datos de WEO y documentos del BID.

³ Las cancelaciones de deuda previas a la década de 2000 no son consideradas en el análisis porque en términos absolutos son relativamente pequeñas en comparación con los montos HIPC, MDRI y post terremoto.

⁴ Haití sigue actualmente una regla de endeudamiento externo con una concesionalidad mínima del 35%. Esta regla es una condición de cumplimiento continuo en el programa con el FMI vigente hasta 2018, y probablemente seguirá vigente más allá de esa fecha.

Gráfico I.4. Pagos y Anulación de Deuda Externa desde 1980



Fuente: Elaboración propia en base a datos del WEO

c) Eventos naturales

- 1.31 Un factor de riesgo que ha incidido de forma negativa y muy importante en la evolución de la economía haitiana, y que será un constante factor de preocupación en el futuro, es su elevada exposición a catástrofes naturales (agravadas por el cambio climático).
- 1.32 De acuerdo al World Risk Index, elaborado por la Universidad de Naciones Unidas, Haití se ubica en el puesto 21 (de 177 países) entre los más expuestos a un riesgo de desastres. Si bien Haití no figura en dicho ranking entre los países naturalmente más expuestos al riesgo de catástrofe –la exposición está liderada, en general, por pequeñas islas del Pacífico como Vanuatu, Tonga o países como Filipinas- su ubicación es de las peores en lo que se refiere a la vulnerabilidad frente al evento. En efecto, según dicho ranking, es de los peores ubicados en susceptibilidad (8° lugar), en falta de capacidades de adaptación (9° lugar) y está entre los últimos (4° lugar) en lo que se refiere a capacidad de respuesta. Los elevados riesgos que registra en este último indicador provocan que, globalmente, se ubique en segundo lugar –luego de Chad- entre los países más vulnerables del planeta. Según International Disaster Database, Haití tiene un registro desde inicios del siglo XX de un evento crítico cada 1 o 2 años. En la última década, sin ir más lejos, se registraron al menos cuatro eventos que afectaron en forma masiva a miles de personas, según datos oficiales difundidos por el gobierno⁵. Luego del terremoto de 2010, en particular, se observó una caída del PIB ese año de 5,1%. Aunque merced en buena medida al significativo monto de ayuda externa recibida, el nivel de actividad tendió a recuperarse casi enteramente en el lapso de un año, ha habido efectos negativos más permanentes asociados a la destrucción de riqueza física y humana y de capacidades organizacionales e institucionales⁶.

⁵ Un huracán en 2004 con 315.000 damnificados, el terremoto de 2010 (que afectó en forma directa e indirecta a alrededor de 3,7 millones de personas), y el Huracán Sandy con 201.000 personas impactadas.

⁶ En Cavallo, Galiani y Pantano (2010) se estima que una década después de eventos catastróficos la tasa de crecimiento de un país afectado por un episodio de esa magnitud puede ser hasta un 30% menor, aún luego de considerar los efectos de la ayuda externa típicamente recibida. Los efectos del terremoto son sin duda tremendamente

- 1.33 Cuando se computa el promedio anual de pérdidas y daños registrados (según cifras oficiales) Haití es una de las economías más afectadas del planeta (con un promedio anual de pérdidas y daños del 4% del PIB entre 1980 y 2014). Sólo Samoa, Santa Lucía y Saint Kitts registran pérdidas anuales más elevadas (véase Cabezón et al (2015)). Estos valores en el caso haitiano incorporan el terremoto de 2010, que fue el sexto peor evento de desastre del que se tiene registro en la base de datos del Centro de Investigación de Epidemiología de desastres (EMDAT)⁷.

d) Factores políticos

- 1.34 La actividad económica en Haití está expuesta a riesgos políticos. Las crisis políticas tienen como consecuencia la aparición de conflictos múltiples, y en especial llevan al deterioro de factores clave para la estabilidad macroeconómica. Por ejemplo, en el caso Haitiano han sido determinantes de cambios abruptos en la disponibilidad de financiamiento externo concesional, y de la ayuda externa en general e incluso del acceso a mercados internacionales (con un notorio embargo internacional en 1991-3, y un período de suspensión de la ayuda externa en 2003-4, asociados a interrupciones del mandato del presidente Aristide).
- 1.35 No parece casual, en este sentido, que el país haya experimentado en años recientes una aceleración del crecimiento del PIB per cápita coincidentemente a una relativa estabilización de los procesos políticos, que se evidenciada por ejemplo en la extensión de los mandatos efectivos de los jefes de estado (de menos de un año en promedio desde mediados de los 1980 hasta mediados de los 1990, a cuatro años en promedio de allí en adelante). Si bien el contexto político ha por supuesto muy diferente en muchos otros factores, no deja de ser llamativo que desde 1980 en adelante (incluyendo los últimos cinco años de Duvalier) es muy difícil encontrar años de crecimiento del PIB real que no coincidan con mandatos de presidentes elegidos por voto popular y que se mantuvieron en ejercicio más de 3 años. Dejando de lado el año 2008 -cuando al fuerte alza de los alimentos y el petróleo se sumó el impacto comercial de la crisis global- y el año 2010 del terremoto, desde 2005 a la fecha Haití el producto por habitante creció en ocho de los últimos diez años. Hay que remontarse al periodo inmediatamente posterior al bloqueo de inicios de los años noventa (cinco años, la mayoría bajo el mandato del presidente Preval, electo por voto popular) y a la segunda mitad de la década del setenta para encontrar registros similares (también un quinquenio, bajo el mandato de Duvalier, aunque en este último caso las tasas de expansión fueron más significativas).
- 1.36 Dada la incidencia altamente negativa que ha tenido en el pasado la inestabilidad política para la evolución agregada de la economía haitiana, el ciclo de relativa estabilidad política que el país ha experimentado en la última etapa, puede pensarse como la inversión en un mecanismo de “auto-seguro” y de prevención muy eficaz. La consolidación de este progreso podría entonces traer aparejados beneficios significativos en materia de desempeño económico futuro y constituye una de las claves para mantener la estabilidad y acelerar el crecimiento económico del país.

importantes tanto en el corto como en el largo plazo, aunque la debilidad de las estadísticas haga difícil estimarlos con precisión ya sea en términos de daños materiales como de pérdidas humanas.

⁷ Los otras cinco catástrofes que la superan en tamaño de impacto económico son tormentas tropicales en Santa Lucía en 1988 con un costo equivalente a 250% del PIB, Samoa (1991 y 1990, 200% y 150%, respectivamente), Granada (2004, 150%) y Vanuatu (1985, algo más de 120% del PIB). Las pérdidas anuales promedio para Haití se discuten en BID 2015, páginas 45 y siguientes. La fuente de los datos es EM-DAT y CEPAL.

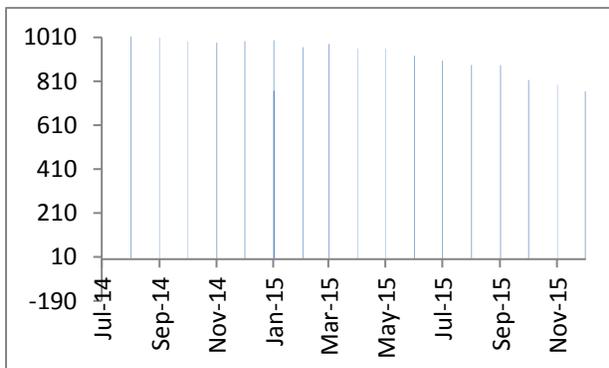
C. Consecuencias sobre la estabilidad de variables nominales

- 1.37 Los riesgos que afectan a la economía Haitiana tiene se traducen en presiones que afectan la estabilidad de las variables nominales de la economía, como el PIB (del cual se habló en la primera sección de este capítulo) pero en especial de las variables monetarias, como el tipo de cambio nominal y la inflación. En efecto, ambos están asociados a (i) a eventos internacionales, como los choques de términos de intercambio, (ii) a choques domésticos que influyen negativamente en las expectativas (como la inestabilidad socio-política), (iii) a los cambios en la relación internacional del país que afectan las modalidades de cooperación externa, en el contexto de un sistema financiero y monetario con bajo desarrollo y por ende limitadas opciones de política monetaria, y (iv) al manejo del financiamiento público.
- 1.38 En la última década se han verificado progresos significativos en la evolución nominal de la economía. En efecto, salvo el impacto inflacionario provocado por el choque negativo de los términos de intercambio asociado al alza del precio internacional de alimentos y energía durante 2007-2008, el BRH ha estado en condiciones de mantener la tasa de inflación de un dígito hasta 2014, y el tipo de cambio nominal relativamente estable. En la medida en que la absorción interna de los recursos provenientes de la ayuda fue inicialmente lenta, las autoridades estuvieron en condiciones de acumular en el bienio 2011-2012 un importante stock de reservas internacionales brutas, que llegaron a situarse en 2013 en unos US\$2.400 millones de dólares (el equivalente a unos 6,3 meses de importaciones).
- 1.39 A partir de 2013, de la mano de la reaparición de mayores déficits fiscales, han surgido tendencias al exceso de demanda en el mercado de divisas. Por un lado, el propio gobierno ha tenido que hacer uso de parte de sus depósitos en el sistema financiero y en el BRH para enfrentar parte de sus desequilibrios (en 2013 y 2014 el gobierno tomó financiamiento doméstico por algo más de 3 puntos del producto, incluyendo el uso de activos previamente acumulados e, incluso, algún financiamiento monetario a través de la compra de bonos de la tesorería). Por otro lado, en los últimos meses, la reaparición de ciertas turbulencias políticas y la incertidumbre asociada al proceso electoral en curso, han conducido al sector privado a buscar cobertura en la tenencia de dólares.
- 1.40 De haber acumulado reservas internacionales en forma neta en el trienio posterior al terremoto, las reservas internacionales netas han pasado a una situación comprometida desde el punto del cumplimiento de las metas con el nuevo programa con el FMI de fines de 2015. De un nivel de unos US\$1.200 M a fines de 2013, las reservas netas han tendido a reducirse hasta los US\$1.000 M a fines de 2014, y hasta US\$860 M a fines de 2015. Las reservas internacionales brutas se ubicaron por debajo del nivel de 5 meses de importaciones⁸

8 La aplicación de distintos criterios de cálculo del nivel óptimo de reservas determinan para el caso de Haití un nivel de equivalente a 4 meses de importaciones (véase FMI (2015)). Esta estimación, basada en Nbla Norris et al (2011) es algo más exigente que los criterios estándar (v.gr 3 meses de importaciones) y está influida al alza por la volatilidad de los términos de intercambio, por la variabilidad de la demanda externa y por la elevada frecuencia de eventos climáticos adversos y desastres naturales que afectan a la economía del país. Al mismo tiempo, el cálculo presume que Haití tiene un régimen cambiario flexible y que la reciente reducción del precio internacional del petróleo tiende a persistir. Sin embargo, cabe tener en cuenta que el grado de flexibilidad cambiaria de facto puede ser en la práctica mucho menor que el implícito en la clasificación de jure del régimen de tipo de cambio. Pese al costo de oportunidad de recursos de bajo rendimiento para un país con importantes necesidades de inversión en materia de desarrollo, un principio de prudencia conduce al FMI a fijar un nivel algo más elevado de reservas óptimas, situándolas en torno al equivalente de 5 meses de importaciones de bienes y servicios (USD 1.856 M).

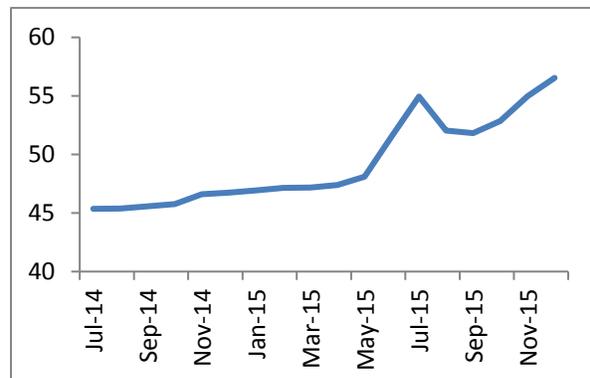
- 1.41 Con vistas a preservar el stock de reservas internacionales, el BRH se ha visto forzado a dejar deslizar más intensamente el tipo de cambio nominal, aunque la capacidad de utilizar el tipo de cambio como factor de amortiguación de choques es limitada, siendo el contrario preferida su utilización como “ancla” de precios. La tasa de devaluación anual que tendió a situarse en torno de 3-4% en el período post-terremoto se aceleró hasta 6% anual a fines de 2014 y luego tuvo un salto a mediados de 2015 durante el período electoral, de manera que el tipo de cambio ha pasado de 45 HTG/US\$ a fines de 2015 a más de 55 HTG/US\$ seis meses después. Frente a eso, el BRH decidió un incremento de los requisitos de reserva (que se ubican por encima del 40%) y las tasas de interés (16% para los bonos de 90 días del BRH). En ese contexto, ha reaparecido la necesidad de financiar monetariamente al fisco de manera significativa (alrededor de 2% del PIB), debido a la evolución del desequilibrio de las cuentas públicas por encima de lo esperado y un retraso de los flujos externos de apoyo presupuestario. Por ese motivo el BRH ha incrementado el monto de sus operaciones de esterilización, restringiendo el financiamiento bancario disponible para el sector privado. El recurso al financiamiento monetario de los déficits fiscales es una herramienta que deberá ser usada con mucha cautela en el futuro, vista la experiencia negativa del país (y de la región) en décadas pasadas cuando la expansión de la monetización del déficit llevó a episodios de inflación muy elevada.
- 1.42 El párrafo anterior da muestra, por un lado, de las opciones de política monetaria y de su utilización por el BRH. Vale la pena mencionar que al nivel vigente y en comparación con el primer semestre de 2015, el tipo de cambio presenta una sustancial devaluación frente al dólar estadounidense, que es sin embargo la moneda que se ha apreciado frente a todas las demás. Por otra parte si la actuación del BRH ha sido muy profesional hasta el momento, el contexto institucional en el que se desenvuelve la autoridad monetaria e incluso sus propios reglamentos y gobernancia indican cautela respecto de su accionar a futuro. Por ejemplo, el directorio y gobernador del BRH son nombrados por el presidente con ratificación del senado. No existe una ley de independencia del BRH como tal, y un nuevo directorio puede ser propuesto y ratificado en cualquier momento. En diciembre de 2015 un nuevo directorio con el significativo relevo de Charles Castel como gobernador fue realizado sin ratificación parlamentaria (debido a que el parlamento se encontraba en ese momento disfuncional por los retrasos en las elecciones, que habían impedido la renovación de los miembros cuyos plazos caducaban).

Gráfico I.5. Reservas internacionales (US\$ M)



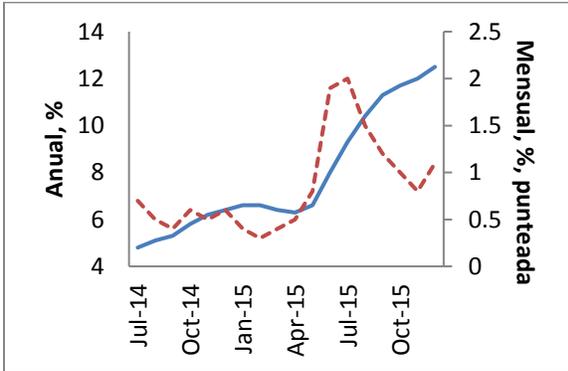
Fuente: Banque de la Republique d'Haiti.

Gráfico I.6. Tipo de Cambio Nominal (HTG / US\$)



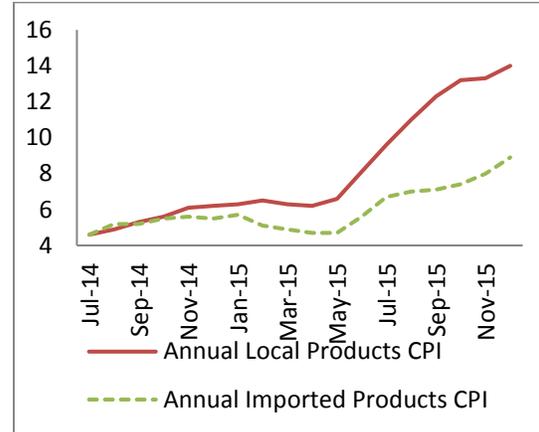
Fuente: Banque de la Republique d'Haiti.

Gráfico I.7. Inflación mensual y anual de toda la canasta de bienes, %



Fuente: Banque de la Republique d'Haiti

Gráfico I.8. Inflación Productos Locales e Importados, Anual, %



Fuente: Banque de la Republique d'Haiti

- 1.43 Las intervenciones de política monetaria han moderado temporalmente la depreciación de la Gourda, aunque los riesgos a futuro todavía son importantes ya que un alza cambiaria pronunciada puede traducirse con rapidez en presiones inflacionarias, como parece haber sido el caso recientemente (el índice de inflación anual aumentó a 10% en septiembre de 2015, último dato disponible). En consecuencia, el banco central estará limitado en cuanto a la utilización del tipo de cambio como un mecanismo para acomodar perturbaciones en la economía. El efecto en los precios es por supuesto el resultado de un complejo conjunto de elementos, y si bien el tipo de cambio y los precios internacionales son un parte importante, las condiciones locales de producción de alimentos también juegan un rol significativo.
- 1.44 Para paliar los riesgos inflacionarios asociados al tipo de cambio, en un marco restricciones importantes en cuanto a los instrumentos de política monetaria a utilizar, las autoridades están obligadas a buscar sustitutos eficientes de esta falta de flexibilidad cambiaria. El principal de ellos, naturalmente, es la existencia de un stock suficiente de reservas internacionales. La sostenibilidad de ese stock de reservas exige la consistencia del resto de la configuración macroeconómica, es decir, un sendero de política fiscal ordenada y un tipo de cambio real que posibiliten mantener los activos de reserva en niveles prudenciales apropiados. Las complicaciones relacionadas con la “importación de inflación” han sido moderadas en el último tiempo, debido a que el tipo de cambio se ha mantenido relativamente estable (a pesar de los fenómenos mencionados en párrafos anteriores) y a la reducción de precios internacionales de alimentos y petróleo. Resultará sin embargo importante continuar monitoreando esta “ecuación” en el futuro.
- 1.45 Por otra parte existen riesgos inflacionarios asociados a la producción local que son también muy difíciles de controlar, y que requieren de acciones de largo plazo del gobierno, en áreas que exceden a la política monetaria (y que serán tratadas más adelante, en el capítulo 3). La economía haitiana depende en gran medida de las cosechas de alimentos, que a su vez se ve enormemente afectada por la frecuencia, temporalidad, y cantidad de lluvias, las que tienden a volverse menos predecibles (y

perjudiciales) a medida que avanza el deterioro ecológico del país y el cambio climático global. Una sequía puede tener efectos tremendamente negativos sobre la producción agrícola, debido a la ausencia de infraestructura de riego, así como las lluvias abundantes pueden causar estragos al causar inundaciones, también amplificadas por la falta de manejo adecuado de cuencas, insuficiencia de infraestructura de prevención y debilidad del sistema de alerta y manejo de emergencias. A mediados de 2015, cuando ya se sentían los impactos de una mala cosecha en el país, pudo comprobarse que el aumento de precios de alimentos domésticos superaba a los de artículos importados, pese a que la moneda había acelerado su ritmo de depreciación (ver gráfico).

II. Trayectorias de largo plazo

2.1 A pesar de las recientes mejoras, la economía Haitiana vista desde sus trayectorias de largo plazo evidencia una deuda social considerable, que refleja un pobre desempeño de la productividad. Las trayectorias de las principales variables socioeconómicas haitianas, así como la identificación de los principales factores que han influido en esas trayectorias, son tratadas en este capítulo

2.1 Generación de Ingresos, Avances Recientes y Desafíos

A. Indicadores sociales clave evidencian una deuda social importante.

2.2 La economía haitiana ha generado en los últimos diez años una mejoría en los principales indicadores sociales. En ese lapso, los indicadores de pobreza han mejorado de forma sustancial, aunque el cuadro general no deja de ser muy grave. La tasa de pobreza alcanza 59% a nivel nacional (datos de 2012, nueva metodología), mientras que la pobreza extrema alcanzó 24% (ver Banco Mundial, 2014, para una comparación entre distintas métricas en el cálculo de pobreza)⁹.

Tabla II.1. Tasas de pobreza y distribución del ingreso

Indicador	2000/1	2012
Pobreza, metodología consumo	N.D.	59%
Metropolitana Puerto Príncipe		29%
Urbana		41%
Rural		75%
Pobreza, Línea US\$2 por día*	77%	72%
Pobreza Extrema	31%	24%
Metropolitana Puerto Príncipe	2%	5%
Urbana	21%	12%
Rural	38%	38%
GINI, metodología 2012	N.D.	0.61

N.D. No Disponible. *PPP de 2005.

Fuentes: IHSI 2014, Banco Mundial, 2014.

2.3 En ambos indicadores ha habido progresos sustanciales cuando se comparan las mediciones de 2012 con las de 10 años atrás. En particular, la pobreza extrema agregada ha bajado 7 puntos porcentuales a nivel nacional entre ambas fechas. Una característica notable del perfil de pobreza Haitiano es la profunda disparidad regional. Mientras la

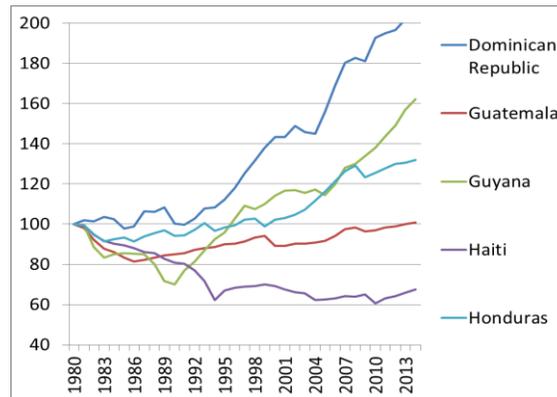
⁹ Utilizando una metodología de gastos, la incidencia de pobreza en Haití es 59%. En el análisis de brechas realizado en el capítulo anterior, el indicador de pobreza utilizado es el que se basa en la línea de US\$2 por día, en PPP constante de 2005).

- pobreza extrema se redujo de 21% a 12% en zonas urbanas entre 2000 y 2012, se mantuvo constante, en 38%, en zonas rurales.
- 2.4 Las tasas de desocupación han bajado de manera sustancial en la última década. La desocupación ha descendido desde 43% en 2001 a 27% en 2012. La reducción de la desocupación ha sido especialmente fuerte en áreas rurales, pasando de 41% a 18% en el mismo período. Esta tasa de desocupación “ampliada” considera como desocupados a las personas que han dejado de buscar empleo, entre otras razones, por considerar que las oportunidades son muy escasas; la desocupación “estricta”, según la metodología de la Organización Mundial del Trabajo (para la cual las personas anteriormente mencionadas, desalentadas por la falta de oportunidades, no constituyen desempleo), también se ha reducido fuertemente, desde 27% en 2001 a 12% en 2012. Estas cifras son mayores que el 6% de LAC, pero comparables con las de otros países del Caribe: 14% en Bahamas, 14% en Belice, 12% en Barbados. La desocupación muestra además un fuerte sesgo de género: las mujeres tienen tanto en áreas rurales como urbanas, tasas de desocupación 20 puntos porcentuales mayores que los hombres.
 - 2.5 La dinámica laboral muestra el impacto del terremoto de 2010, aunque la estructura del mercado de trabajo se muestra mayormente inalterada (entre 2012 y 2001). Las oportunidades laborales se han visto influidas recientemente por el esfuerzo de reconstrucción que siguió al terremoto, y fueron evidentes aumentos del empleo en la administración pública y ONGs. En paralelo, el sector privado informal se redujo, y el empleo formal se mantuvo constante. En áreas rurales, el fenómeno saliente ha sido el aumento del empleo rural, pero de manera concordante con las mediciones de pobreza, es empleo que se concentra en mal remuneradas actividades primarias (las oportunidades de un empleo en otro sector son muy limitadas en áreas rurales), o incluso empleo que no es remunerado en dinero (como la ayuda de miembros de la familia, que es considerado empleo no remunerado).
 - 2.6 El ingreso salarial urbano aumentó entre 2007 y 2012, pero en medio de importantes disparidades sectoriales (Scot y Rodella, 2016). El aumento de salarios en 2007 y 2012 ha sido de 11% en promedio. El incremento fue más notable en el sector privado informal, que concentra el 50% del empleo. En áreas metropolitanas fue evidente una expansión muy fuerte de ingresos (cerca de 60%) relacionados con los efectos de la reconstrucción en la dinámica del mercado de trabajo.
 - 2.7 La brecha de ingresos por género se ha estabilizado en 2012, respecto de 2007, pero no se ha reducido ni ha mejorado la percepción de “discriminación” contra las mujeres en el mercado de trabajo. La brecha de género es en 2012 de 17%, constante a través de personas de distinto nivel de ingresos, mientras que en 2007 la brecha de género estaba principalmente concentrada en las personas de mayores ingresos, y llegaba a niveles del 30%. Una parte importante de esa brecha, aproximadamente 40%, no puede ser explicada por factores “observables”, como región de residencia, tipo de trabajo (agrícola, privado formal, privado informal, gobierno, ONG) tamaño de hogar, nivel de educación y sector de actividad. Eso induce a pensar que las mujeres enfrentan serias desventajas en el mercado de trabajo, e incluso discriminación, que incluso es mayor en las actividades de menores ingresos donde la fracción no explicada de la brecha de género es de más de 50%.
 - 2.8 El trabajo en el sector público y en las organizaciones no gubernamentales (ONGs) reporta sueldos de entre 20% y 40% por encima que el sector privado formal. Por su parte, en la economía informal y en el sector rural –que en conjunto explican el 89% del empleo, los ingresos son 40%-50% menores que en el sector privado formal (Scot y

Rodella, 2016). Estas cifras son consistentes con la mayor incidencia de pobreza rural respecto de áreas urbanas mencionada anteriormente.

- 2.9 En contraste con el alivio de la pobreza, las mediciones de desigualdad social no muestran mejoras sustanciales. Si bien las dificultades y la intermitencia de los datos son otra vez muy relevantes, al parecer el coeficiente de GINI (la probabilidad de una persona de no tener un ingreso promedio) se ha mantenido sin cambios en el intervalo de tiempo mencionado, y se ubica torno a 0.6110.
- 2.10 Las duras condiciones de vida son una consecuencia de un deterioro de larga data. A pesar de la recuperación económica de los últimos años, tomando en conjunto el último medio siglo la economía haitiana exhibió, en promedio, una declinación de su ingreso per cápita de 0,6% anual. La trayectoria de Haití desde 1980 es sensiblemente inferior a la de los países de la región usualmente usados como comparadores, y en esa ventana de tiempo es el único de los países de la muestra en tener una caída absoluta entre extremos (que además es muy pronunciada, de más de 35%).

Gráfico II.1. Ingreso per Cápita Haití y Región desde 1980



Fuente WEO

- 2.11 Otra característica saliente de esta economía ha sido su elevada volatilidad. Se destacan en particular la volatilidad de la inversión entre los componentes de la demanda agregada. Entre los sectores de la oferta, la volatilidad del producto sectorial agrícola, del cual depende casi la mitad de la población del país, es casi nueve veces superior la que caracteriza a la actividad total. Esta variabilidad relativa sólo es superada por la de la industria, cuyo peso en el total de la actividad económica es significativamente menor (representando en la actualidad alrededor del 8% del PIB agregado). Desde 1980 a 2015, el producto agrícola ha sufrido una caída acumulada de aproximadamente 20%. Entre esos mismos extremos, la caída relativa del producto manufacturero ha sido similar, aunque con una caída más profunda en 1994 (embargo económico internacional) que llevó al producto del sector al 40% de su valor de 1980.
- 2.12 Haití no tienen estadísticas de ingresos individuales largas y confiables. Algunas aproximaciones a los ingresos laborales pueden obtenerse a través de la evolución del salario mínimo legal, pero se trata de un indicador muy imperfecto. Al igual que el resto de los indicadores sociales, como ocupación y pobreza, la falta de datos está anclada en la incapacidad del país de realizar censos y encuestas económicas y de hogares

¹⁰ La ausencia de estadísticas confiables impide un seguimiento metódico de esta problemática.

regulares, y en la ausencia de bases de datos administrativas (como las que se obtienen en varios países de la región a partir de las estadísticas de la seguridad social). Pese a ello, una caída tendencial del ingreso per cápita de 0.6% anual en el largo plazo inevitablemente se traslada a ingresos reales laborales decrecientes para la población, a no ser que sean contrarrestados por fenómenos redistributivos muy importantes.

- 2.13 Esa pérdida de ingresos laborales en Haití ha sido compensada, con mayor o menor suerte según el caso individual, por las remesas que los hogares reciben de amigos o parientes que han partido a los centros urbanos nacionales o al extranjero. El monto total por remesas es, durante el período de 10 años más reciente, superior a US\$1 bn al año, y creciente. Los datos disponibles, indican que las remesas se distribuyen entre un amplio segmento de la población, y que tienen un efecto importante, de alrededor de 5 puntos porcentuales, en la pobreza. Esto quiere decir que excluyendo los ingresos por remesas, la pobreza extrema sería de 29% en vez de 24% y la pobreza moderada alcanzaría 63% en lugar de 59% (datos de 2012, según cálculos en Banco Mundial, 2014).
- 2.14 En última instancia, la debilidad en la generación de ingreso y su desigual distribución afectan de manera cruda las capacidades de las personas de tener una vida activa y saludable. La mayoría de los Haitianos, obtienen sus alimentos del mercado (CIRAD, 2015), y tan bajos ingresos implican que una gran proporción de ellos no alcanza a cubrir las necesidades básicas (vistas las cifras de pobreza), generándose preocupaciones fundadas sobre seguridad alimentaria.

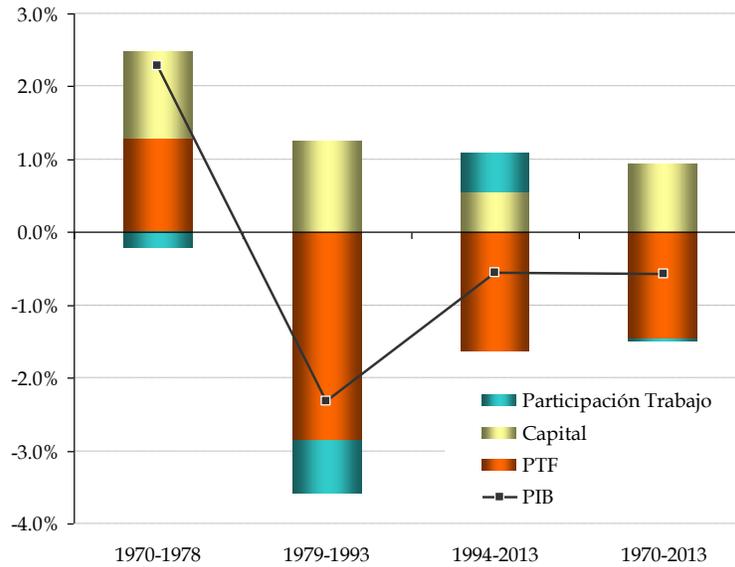
B. Y reflejan escaso dinamismo de la productividad

a) Reducido crecimiento de largo plazo de la productividad

- 2.15 En el análisis de descomposición del crecimiento, el principal factor explicativo del bajo crecimiento per cápita de largo plazo de la economía haitiana es el importante retraso en la productividad. La productividad total de los factores (PTF) decreció al -1.5% entre 1970 y 2013 (mientras el Producto per cápita lo hizo al -0.6%). La productividad tuvo un solo período de aporte positivo al crecimiento (en los 1970s), y fue fuertemente negativo entre 1980 y 1993 (3% anual promedio)¹¹.

¹¹ Resultados similares se obtienen después de ajustar los cálculos ante evidencia de baja eficiencia de la inversión y alta frecuencia de ocurrencia de desastres naturales recurrentes.

Gráfico II.2. Descomposición del Crecimiento del PIB per Cápita



Fuente: BID (2015), en base a datos de CEPAL, WEO

Tabla II.2

Período	PIB per cápita	Productividad	Capital	Trabajo
1970-1978	2.3%	1.3%	1.2%	-0.2%
1979-1993	-2.3%	-2.9%	1.3%	-0.7%
1994-2013	-0.6%	-1.6%	0.6%	0.5%
1970-2013	-0.6%	-1.5%	0.9%	0.0%

Fuente: BID (2015), en base a datos de CEPAL, WEO

- 2.16 Respecto de la participación de los factores, tanto el trabajo como el capital, Haití presenta particularidades que serán importantes a la hora de recomendación de políticas. En primer lugar, la tasa de participación de la fuerza de trabajo, que impacta negativamente en el crecimiento del PIB per cápita hasta el tercer y último de los períodos seleccionados, ha declinado fuertemente desde inicios de los setenta hasta la segunda mitad de los noventa (pasando de 42,5% a poco más de 37%), para luego recuperarse gradualmente desde los inicios del nuevo siglo. Esta evolución es atípica para un país con población joven que está efectuando su transición demográfica y es probable que esté reflejando el impacto disruptivo que sobre la fuerza de trabajo ha tenido la enorme corriente de emigración entre mediados de 1980 e inicios de los 2000¹².
- 2.17 La evolución demográfica y las corrientes migratorias deberán ser tenidas en cuenta por las políticas sociales y, en general, por cualquier estrategia dirigida a la acumulación de capital humano. La emigración, más cuando se realiza a gran escala como parece haber sido el caso en Haití, mostraría entre otras cosas que los mercados de factores están bastante integrados, y que hay diferencias importantes de remuneraciones esperadas (ajustadas por riesgo). El riesgo es que una política que incremente el acervo de capital

¹² Aún sin datos precisos, diversas fuentes estiman que el número de Haitianos viviendo en el extranjero podría ubicarse entre 1 millón y 2 millones de personas.

humano pero que no vaya acompañada de mejoras en términos de remuneraciones esperadas (ajustadas por riesgo), será poco eficaz desde el punto de vista de su impacto directo en la actividad económica.

- 2.18 En segundo lugar, la acumulación de capital físico el único factor que ha contribuido en todos los períodos en forma positiva al PIB per cápita ha sido la acumulación de capital físico. De acuerdo a los cálculos que surgen de utilizar sin correcciones las cifras oficiales de inversión pública y privada, entre 1970 y 2013, mientras la productividad total de los factores se redujo en promedio un 1,5% al año, el capital físico per cápita de la economía habría contribuido al crecimiento con un incremento promedio de casi 1% anual. El aporte del capital físico habría sido más relevante hasta mediados de los noventa (con un impacto del orden de 1,3% anual) que a partir de allí, cuando el aporte se redujo a algo más de medio punto por año.

Gráfico II.3. Inversión Total

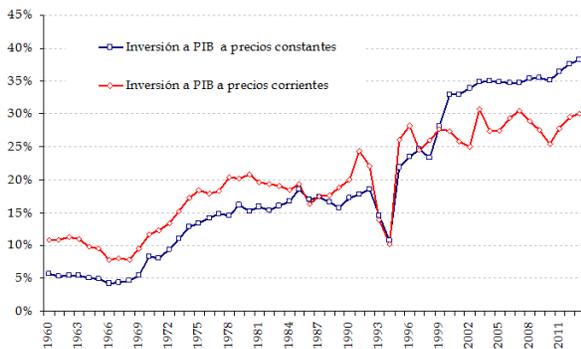
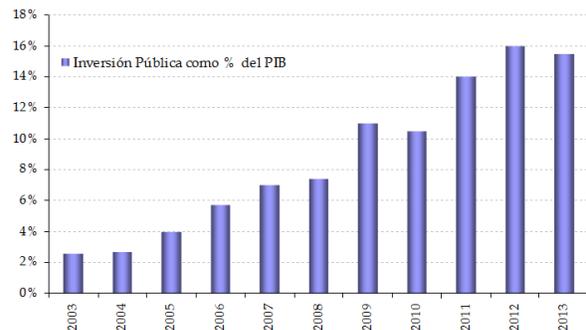


Gráfico II.4. Inversión Pública



Fuente: BID 2016 en base a CEPAL y WEO.

- 2.19 Las series de inversión total de las cuentas nacionales muestran un sostenido proceso inversor, que se ubica por encima del 30% del PIB desde el inicio de los años 2000, por encima de 35% a precios constantes. La inversión pública evolucionó, desde niveles inferiores a 3% del PIB, para ubicarse por encima de 15% del producto. Estos incrementos registran muy pocos antecedentes en economías similares. De hecho, la inversión pública en el grupo comparable de economías africanas de bajos ingresos y con estados frágiles tiende a ubicarse en niveles mucho más reducidos, del orden de 7% del PIB. Hay, por supuesto, casos excepcionales como los de Etiopía donde la inversión se ha ubicado por varios años, sin esta dramática aceleración, en casi 20% del PIB, o Ruanda post-conflicto en donde se ha verificado una fuerte aceleración, pero desde 5% del PIB a algo más de 10% en los últimos años. Véase FMI (2015).
- 2.20 Es posible, sin embargo, que la inversión esté sobrestimada en las series estadísticas. (i) Parte del gasto de capital ejecutado podría ser en realidad gastos corrientes o de otro tipo, mal categorizados. (ii) Una segunda razón puede estar relacionada con la ineficiencia de la inversión pública. (iii) Una tercer razón es que el acervo de capital podría estar sujeto a una depreciación más acelerada, por la falta de mantenimiento y sobreutilización de las capacidades, existencia de proyectos abandonados o indebidamente finalizados, otros de naturaleza directamente no productiva que impiden que se transforme en acervo de capital productivo de la economía, y, finalmente, por

- eventos naturales extremos (que se hacen más habituales como consecuencia del cambio climático).
- 2.21 Un informe reciente del FMI muestra que éste es un problema que en muchos casos excede a las economías de bajos ingresos y se presenta, incluso, en las economías más avanzadas (FMI (2015 PI)). De hecho, un reciente índice de eficiencia de la inversión pública elaborado en el marco de dicho estudio muestra que, para un conjunto de 132 economías, el proceso de inversión pública exhibe en promedio ineficiencias del orden de 27%. Si las economías avanzadas muestran una brecha de eficiencia del orden de 10%, en el caso de las 44 economías más pobres esa distancia se ensancha hasta el 40%. Esto quiere decir que, con la misma dotación de capital público podrían, en el caso de estas economías alcanzarse prestaciones superiores en más de una vez y media¹³.
- 2.22 De todo ello, se puede inferir que es altamente probable que la formación de capital físico esté sobreestimada y, por tanto, su retorno marginal subestimado, cuando el cálculo del acervo de equipos, infraestructura y otras instalaciones se obtiene a partir de la mera acumulación de las series oficiales de inversión (pública y privada). De hecho, si se trabaja con el método de inventario permanente, asumiendo bajas tasas de depreciación en línea con lo que es típico para economías de bajos ingresos, y se acumula un stock de capital público y otro privado partir de las cifras oficiales de la inversión bruta de ambos sectores, se arriba a relaciones capital/producto bastante inverosímiles para lo que es típico en la literatura y para lo que cabría esperar en el caso de una economía de muy bajos ingresos como la haitiana. Para obtener valores razonables para la intensidad de capital de la economía haitiana, se deberían asumir niveles de ineficiencia en la inversión pública del orden de 30% y al mismo tiempo aplicar una reducción puntual al stock de capital por los impactos destructivos derivados de las frecuentes catástrofes naturales.
- 2.23 Estas diferencias en la estimación tienen implicancias de política relevantes. Por un lado, la eventual sobreestimación de stock de capital puede conducir a subestimar su verdadero retorno social y el aporte que la acumulación de capital está en condiciones de hacer al crecimiento. Ello sugiere que hay, en principio, externalidades significativas asociadas a la profundización del esfuerzo de inversión pública realizado en años recientes. Las deficiencias de la red de caminos, de las comunicaciones y de la provisión de electricidad, así como la baja calificación de la fuerza de trabajo, un adverso clima de negocios y la inestabilidad e inseguridad ciudadana, han sido identificadas como escollos severos al dinamismo de la inversión privada, como se verá más adelante. Por otro lado, refuerza la necesidad de reformar y fortalecer las instituciones y los procesos que gobiernan el régimen de inversión pública, desde la selección y priorización de las inversiones, pasando por la planificación presupuestaria, y luego por la ejecución, la evaluación y la rendición de cuentas.
- 2.24 En consecuencia, la clave para entender el pobre desempeño del país no está tanto en la insuficiencia de recursos destinados a aumentar la dotación de factores productivos, sino en la ineficiencia que ha caracterizado al proceso de acumulación factorial y los cambios en la productividad alcanzados. Esta conclusión, con fuertes implicancias de

¹³ La brecha de eficiencia está medida como la distancia entre las prestaciones de la infraestructura y el nivel máximo asequible dentro de la muestra (v.gr la frontera de posibilidades de eficiencia), dado el stock de capital público y el ingreso per cápita de cada economía considerada. Esas prestaciones están, a su vez, definidas por un indicador "híbrido" de calidad y cobertura que reúne, tanto las percepciones de los líderes empresarios captados por el índice de competitividad global del *World Economic Forum* como indicadores físicos del volumen de la infraestructura económica (red de caminos, producción de electricidad, acceso a agua potable) y social (camas de hospital y número de docentes secundarios). Para una discusión de la metodología utilizada en la construcción de las denominadas fronteras de eficiencia, además de FMI (2015 PI), véase Herrera y Gaobo (2005), Grigoli y Kapsoli (2013), Albino War et al (2014) y Murillo-Zamorano (2014).

política, está en línea con lo observado en trabajos previos del BID sobre el comportamiento de las economías de la región (véase Daude y Fernández Arias (2010) y BID (2010,2014)).

b) Débil desempeño exportador

- 2.25 A partir de inicios de la década de 1990, Haití ha experimentado un deterioro sustancial de su balanza comercial. A partir de 2010, el déficit fiscal se ubica en torno al 30% del PIB. Este proceso está asociado al incremento de los flujos de divisas que entran al país, descrito en la sección anterior y que generaron un aumento sustancial de las importaciones.
- 2.26 El escaso dinamismo de las exportaciones ha sido evidente. Pese a la reciente mejora en el desempeño, las exportaciones representan apenas 10% del PIB, muy bajas para lo esperado en una economía insular. Haití exporta en la actualidad bienes y servicios por apenas US\$145 per cápita, una cifra similar a la que exportaba 35 años atrás (medidas en dólares constantes). El siguiente gráfico ilustra esa evolución y la contrasta con la evolución observada a partir de mediados de la década del noventa en República Dominicana, cuyas exportaciones per cápita se han multiplicado dos veces y media, para situarse en unos 2500 dólares por habitante.

Gráfico II.5. Balanza Comercial desde 1980

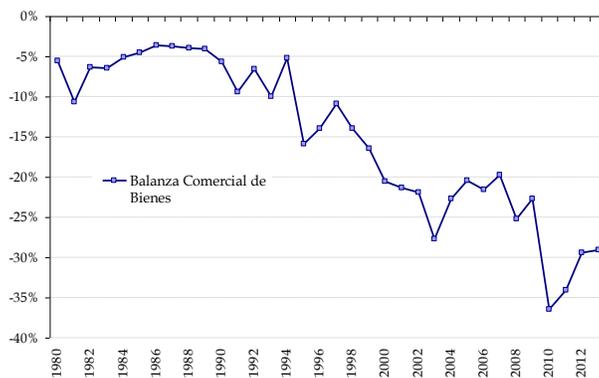
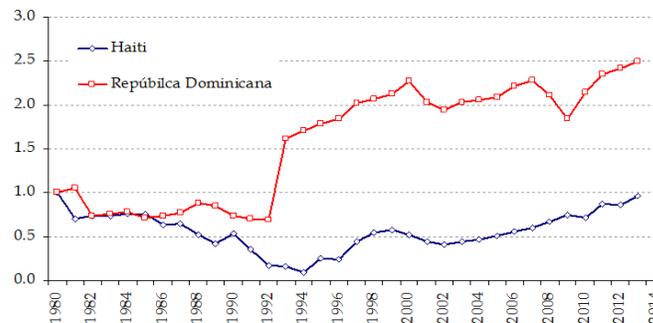


Gráfico II.6. Exportaciones per Cápita. Haití y La República Dominicana



Fuente: BID (2016), en base a datos de CEPAL, WEO

- 2.27 La estructura de las exportaciones experimentó importantes oscilaciones y, en el proceso, se volvió cada vez más concentrada. Por un lado, las exportaciones tradicionales primarias (principalmente el café) enfrentaron sucesivos shocks adversos de precios, desastres naturales y una declinante productividad agrícola, que las llevaron del 30% del total a inicios de la década del ochenta a representar menos del 5% de las ventas al exterior en la actualidad.
- 2.28 Por otro lado, las exportaciones manufactureras –que habían comenzado a mostrar cierto dinamismo hacia fines de los ochenta en el sector de la maquila y una cierta diversificación por la participación creciente de la elaboración de pelotas de baseball y productos eléctricos sencillos además de la confecciones sufrieron en forma severa los impactos del embargo comercial impuesto por la comunidad internacional a inicios de los noventa. Luego del levantamiento de las sanciones, la mayoría de esos incipientes sectores de manufactura liviana fueron perdidos definitivamente a manos de otros países competidores de la región y sólo el sector de indumentaria tendió a restablecerse parcialmente¹⁴. En la actualidad las exportaciones están concentradas en un 90% en las ventas de textiles de baja sofisticación elaboradas por la industria de maquila ensambladora, dirigida mayormente al mercado estadounidense¹⁵.
- 2.29 Esta debilidad exportadora y de la balanza comercial es un síntoma de la baja productividad; la penetración de las importaciones es muy fuerte, y la capacidad de acceder a mercados internacionales con productos haitianos es muy baja. Pero además constituye un condicionante para los aumentos de productividad. Haití necesita expandir sus mercados para lograr y para poder aprovechar los beneficios aumentos de productividad.

Tabla II.3. Estructura de IMPO y EXPO

	Exportaciones		Importaciones	
	Industriales (textil)	Café	Alimentos	Combustible
1980-1989	50%	23%	25% (representa 6% del PIB)	14% (representa 4% del PIB)
2010-2013	90%	5%	18% (representa 7.6% del PIB)	26% (representa 10% del PIB)

Fuente: BID (2016), en base a datos de BRH

C. Bajo dinamismo del sector privado.

- 2.30 La metodología de Hausmann et al permite identificar factores causales detrás de esas débiles trayectorias de largo plazo. El enfoque se concentra en los factores que potencialmente podrían explicar el desaliento de un inversor individual frente a los desafíos de encarar una inversión productiva. Las áreas de análisis son tres: (i) la

¹⁴ Los impactos del embargo en materia de ocupación fueron devastadores. Entre fines de la década del ochenta 1980 y 1995 el empleo en el sector de la industria de ensamblaje cayó casi 90%, pasando de 46.000 puestos de trabajo a unos 5.000 (Jaramillo y Sancak (2007)).

¹⁵ En los últimos años, de la mano de las preferencias comerciales concedidas por EEUU, las exportaciones de la manufactura textil liviana se han expandido con gran dinamismo (+18% anual). De todos modos, la existencia de restricciones de oferta, impidió que el sector cubriera en forma completa los cupos otorgados. En los próximos años se proyecta un crecimiento del orden de 5% anual de las ventas medidas en dólares corrientes.

previsibilidad y la “apropiabilidad” de los retornos privados, (ii) la existencia de retornos positivos en proyectos de inversión, y (iii) la disponibilidad de financiamiento.

a) Baja previsibilidad y “apropiabilidad” de retornos privados

- 2.31 Haití enfrenta serios problemas de previsibilidad y apropiabilidad de los retornos de la inversión. El país se ubica en los últimos niveles de los rankings de calidad institucional y en evaluación del clima de negocios, está expuesto a frecuentes catástrofes naturales, a una marcada volatilidad de sus términos de intercambio, y ha sufrido recurrentes episodios de inestabilidad política y macroeconómica.
- 2.32 Pese a las características de elevada volatilidad, que se traducen en riesgo y desaliento para la inversión, la gran mayoría de las empresas y familias haitianas no tiene acceso a ninguna clase de seguro: apenas el 3% de la población accede a la seguridad social y menos de 200.000 personas tienen cubierta su salud por alguna clase de seguro. En total, no más de 300.000 personas están alcanzadas por seguro de alguna clase (BID (2014). En términos del producto, el tamaño de la industria es insignificante (0,6% del PIB) y se ubica bien por debajo de lo que es típico en la región (entre 2% y 3% del producto).
- 2.33 La ausencia de instrumentos formales de seguro obliga a las familias más pobres a desplegar toda clase de mecanismos informales de administración del riesgo y de estrategias de auto-seguro que, si son racionales a nivel individual, se traducen, en el agregado, en claras ineficiencias y asignaciones sub-óptimas de los recursos. Banerjee y Duflo (2011) discuten las estrategias de auto-seguro de las familias pobres. Estas estrategias pueden traducirse, por ejemplo en un sesgo contra la introducción de nuevas variedades de semillas si es que ello implica efectuar un desembolso de dinero que se puede evitar utilizando las viejas variedades provenientes de la cosecha anterior. En presencia de riesgos climáticos no asegurados, el rendimiento es variable, puede resultar racional a nivel individual mantenerse apegado a la vieja tecnología agrícola.
- 2.34 En otros casos, las estrategias de manejo de riesgo de los hogares pobres en ausencia de instrumentos formales de mitigación de shocks pueden llevarlos a tomar decisiones que dañen su capital humano y perpetúen la pobreza a largo plazo. Por ejemplo, en el caso de Haití la evidencia disponible muestra que 23% de los hogares en situación de extrema pobreza cambian su dieta en respuesta a un shock de gran entidad. En otros casos, frente a una perturbación de gran entidad en los ingresos, es probable que los hogares más pobres decidan discontinuar la asistencia a la escuela de sus niños (véase Banco Mundial (2015))¹⁶.
- 2.35 Fairbanks (2013) sugiere que la combinación de una alta prevalencia del riesgo en la vida cotidiana de los haitianos y una baja posibilidad de cobertura debido a la inexistencia de mecanismos apropiados de seguro se refuerzan con una predisposición a cierto fatalismo y resignación en la cultura haitiana (“Dios proveerá”). Esta mentalidad es opuesta a la necesaria para el desarrollo económico y social, pues desalienta el esfuerzo, la superación personal y la innovación.
- 2.36 Por ello, una de las prioridades de política en Haití es desarrollar redes de prevención y protección, y esquemas de seguros que permitan lidiar, tanto a nivel macro como microeconómico, con los frecuentes shocks que enfrenta la economía del país. Las políticas óptimas para lidiar con el riesgo dependen, lógicamente, de la naturaleza de los shocks que lo generan y, en particular, de su frecuencia e intensidad. Vale decir, del

¹⁶ Estas consideraciones son muy importantes y se retoman en la discusión sobre acumulación de capital humano en el capítulo 3.

tamaño esperado de los costos asociados a los mismos. Siguiendo el análisis clásico de Erlich y Becker (1972), Perry (2009) identifica conceptualmente cuatro clases posibles de estrategias para lidiar con el riesgo: a) respuestas ex post, b) prevención, c) estrategias de auto-seguro y d) compra de seguros o cobertura de mercado.Cuál de ellas es la estrategia más apropiada, dependerá de la probabilidad de ocurrencia del siniestro y de la gravedad de la perturbación en cuestión.

Inestabilidad del tipo de cambio real.

- 2.37 Otro factor que explica la pérdida de competitividad de la economía Haitiana radica en la apreciación del tipo de cambio real. Se ha visto en la sección anterior que Haití ha experimentado un largo y continuado proceso de apreciación cambiaria. En 2013, la apreciación acumulada alcanza un 60% (resultado de comparar el nivel del TCR en ese año frente al promedio 1960-2013). Es interesante, en este sentido, contrastar lo ocurrido en Haití con lo sucedido en la República Dominicana, donde tipo de cambio se encuentra en la actualidad un 30% más alto (depreciación) respecto de los 1960s.
- 2.38 Podría pensarse que las remesas, y en cierta medida la ayuda internacional son los principales flujos que han hecho posible tal apreciación cambiaria. Estos influjos crecieron en forma persistente desde inicios de la década del noventa para ubicarse actualmente encima del 20% del PIB, luego de un pico de más del 30% del PIB en 2010 (por el terremoto).
- 2.39 La existencia de potenciales efectos negativos de los flujos de ayuda y remesas sobre la competitividad del sector transable ha sido reportada en Rajan y Subramanian (2011).
- 2.40 Utilizando un enfoque similar, se buscó ver el impacto diferencial de las transferencias corrientes de origen privado sobre la competitividad de diversos sectores de actividad en las economías de la región. Distinguiendo entre sectores transables y no transables en la clasificación a un dígito de las actividades del PIB, un primer estudio de panel se concentra en el comportamiento de 24 economías de la región latinoamericana durante el período 2000-2013. La variable cuyo comportamiento se trata de explicar es la tasa de crecimiento promedio de los diferentes sectores de actividad y la variable explicativa de interés es la importancia de las remesas como porcentaje del PIB multiplicada por una variable dummie que indica si el sector es transable. Para tomar en cuenta que las economías exhiben una tendencia hacia el peso creciente del sector servicios a medida que se vuelven más desarrolladas, en la regresión se controla este factor al introducir una variable que mide el ingreso relativo de las diferentes economías de la región respecto del de EEUU. Se encontró un impacto negativo de remesas en el valor agregado de sectores exportables. Este resultado presta apoyo a la hipótesis de que los sectores de actividad transables en los países en los que las remesas fueron más significativas tendieron, en promedio, a crecer menos que el resto.
- 2.41 Un segundo conjunto de resultados surge de estudiar el impacto de los flujos de remesas en el caso particular de Haití, a lo largo del tiempo. En este caso se estudia el impacto de los flujos de remesas en la participación de los sectores transables en el total de la actividad manufacturera y se encuentra que esa participación ha tendido a declinar como consecuencia del incremento de dichos flujos, una vez que se controla por diferentes factores que podrían estar influyendo en este resultado.
- 2.42 Los dos resultados previos –el relativo al corte transversal de datos para las diferentes economías de la región y el que refiere a la serie de tiempo de Haití- indican que la performance relativa de los sectores transables de la economía y la industria se han visto

negativamente afectados por el auge de las remesas, (presumiblemente a través de sus impactos en la evolución de la competitividad doméstica¹⁷).

c) Retornos de la inversión debilitados

- 2.43 Un productor individual que quiera realizar una inversión productiva en Haití estará condicionado, más allá de los riesgos mencionados anteriormente, a la existencia de una serie de inversiones coordinadas (o a una estructura de capital físico y humano previamente existente en la economía) que permitan que su negocio tenga un retorno positivo. Ante inexistencia de dichas condiciones impone un serio problema de coordinación de la inversión, que no puede ser resuelto por un agente individualmente y requiere la acción colectiva, y muchas veces la intervención irremplazable del Estado.
- 2.44 Todos los productores, aunque con más intensidad quienes no pueden absorber los costos de una infraestructura deficiente a través de la generación propia son afectados por las graves falencias del país en infraestructura económica, que se traduce inmediatamente en mayores costos, y menor eficiencia. La red de carreteras, con 5% vías asfaltadas, los indicadores de calidad de puertos, en 2.4 sobre un máximo de 7, y dificultades con el suministro eléctrico (el consumo de electricidad en kWh per cápita es 3.5, vs más de 6 en Honduras y Nicaragua), impiden el desarrollo de una red productiva densa. En efecto, como lo muestra el cuadro, el país tiene una puntuación baja en el Global Competitiveness Report en los rubros de calidad de rutas, puertos, acceso a electricidad e infraestructura en general (en torno al puesto 140 de 144 países).
- 2.45 Además, el acceso a tecnología es en general muy limitado en todos los sectores productivos. En cuanto a su capacidad de innovación, Haití está en el puesto 136 (entre 144 países). La inversión en I+D pública y privada es prácticamente nula, ya la capacidad de absorción de tecnología es muy limitada, retrasándose el catch up tecnológico. Si bien estas falencias son generalizadas en algunos sectores su profundidad es alarmante, como en la agricultura, donde no existe una división técnica ni social del trabajo típico de las economías modernas, y, en cambio, casi la totalidad de la producción se desarrolla según un modelo de agricultura de subsistencia.
- 2.46 Asociado a ello, la disponibilidad de personal local calificado es muy limitada, ya sea para actividades de producción, gestión o servicios profesionales varios. Las estimaciones de ingresos disponibles muestran que existe un “premio” o retorno sustancial a la mayor capacitación de la fuerza de trabajo en los ingresos: +26% para educación primaria completa, +43% para educación intermedia, y +120% para educación secundaria completa o estudios universitarios (datos del Banco Mundial). La debilidad de la oferta educativa para ese tipo de capacidades es un factor explicativo relevante. Existen escuelas de ingeniería y ciencias pero no a nivel de postgrado. No existe una maestría en negocios o algo equivalente. Sumado a ello, los mercados de trabajo de Haití parecerían estar fuertemente vinculados con Miami, Boston, New York, Santo Domingo y Montreal. Entre uno y dos millones de Haitianos y sus descendientes viven en esas ciudades, por lo que la competencia por recursos humanos calificados significa, desde la perspectiva de Haití, pagar salarios que están desconectados de las condiciones domésticas del mercado de trabajo, y genera una “fuga de cerebros” hacia economías donde la productividad media y por ende el nivel de salarios es mayor. Otros factores asociados que ayudan a explicar las pocas oportunidades rentables, refieren al estado

¹⁷ Los resultados econométricos y una descripción de la metodología se encuentran en BID, 2015a. Todo ello no impide, sin embargo, que el tipo de cambio real refleje adecuadamente los fundamentos macroeconómicos de corto plazo, que están en parte determinados por la ayuda y las remesas.

del tejido productivo, a las instituciones en general, y la dinámica económica y social que genera incentivos contrarios a la inversión y a la productividad. Todo ello ha sido discutido anteriormente, en el contexto de riesgos y expropiación de los productores. Visto como un fenómeno estable y predecible, sus efectos también incluyen la reducción de rentabilidad de los proyectos de inversión.

d) Restricciones financieras

- 2.47 A partir de la disponibilidad de ayuda y financiamiento internacional, Haití ha podido hacer frente a sus necesidades de ahorro. La ausencia de una restricción operativa de ahorro puede sospecharse a partir de: (i) altos niveles de ahorro nacional, con un nivel mediano de 24% del PIB (República Dominicana 16%, Ruanda 8.3%), (ii) baja correlación entre el ahorro y la inversión que indica la capacidad de realizar inversión aún sin fuentes de ahorro locales, -0.1% (vs República Dominicana 0.85), y (iii) la baja correlación entre tasas de interés reales de préstamos e inversión que indicaría que la inversión no está restringida por disponibilidad de fondos (en cuyo caso las tasas subirían para eliminar excesos de oferta de fondos cuando la demanda aumenta, y bajarían en caso contrario), -0.33 (vs República Dominicana -0.59%).
- 2.48 Frente a esa aparente adecuación del nivel de ahorro, la intermediación financiera y el sistema de pagos evidencia fallas. Si bien los depósitos en el sistema están en par con la región (depósitos 38% del PIB en Haití), el nivel de préstamos es relativamente bajo, en torno al 20% del PIB. Algunos sectores están fuertemente racionados, como el crédito agrícola que recibe menos de 0.1% del total, y las tasas de interés muestran amplias diferencias según el tipo de deudor. Entre 8% y 15% anual para los clientes bancarios (entre los cuales los clientes más grandes obtienen cerca de 8%, algo similar a lo que obtienen los clientes de este tipo en la república dominicana), 24% - 48% anual para clientes de las entidades de microfinanzas, y 240% anual para los prestamistas fuera del sistema formal¹⁸.
- 2.49 El sistema financiero está concentrado en unas pocas instituciones bancarias, con las tres primeras acumulando más del 80% de los activos totales. Por otra parte, hay una notable concentración geográfica, con muy pocas sucursales bancarias fuera de Puerto Príncipe. Esta estructura de mercado muestra poca competencia entre las instituciones que impediría la generación de nuevos productos financieros y mejores costos. Los indicadores físicos de desarrollo financiero dan sustento a esta presunción, por ejemplo, el número de bancos cada 100.000 personas es apenas 2.7.¹⁹

2.2 BRECHAS DE DESARROLLO.

- 2.50 La discusión precedente sobre (1) indicadores sociales clave y (2) deficiencias de productividad, puede expandirse con ayuda de la metodología de brechas. Esta metodología provee un enfoque sistemático para la detección de retrasos del país a través de un conjunto de indicadores clave, que serán agrupados en tres áreas principales: (a) la brecha en aspectos sociales y desarrollo humano, (b) la brecha en productividad y sector privado, y (c) la brecha en instituciones y sostenibilidad²⁰.
- 2.51 El elemento clave que será mencionado a lo largo de esta sección es la brecha de un determinado indicador. Una brecha positiva (negativa) indica que el país está mejor (peor)

¹⁸ MIF, Priorities in Haiti. An agenda for change, 2015; IMF, Selected issues, 2015.

¹⁹ Idem.

²⁰ Ver Borensztein et al, 2014, para una discusión detallada de la metodología y, en especial, el apéndice 1 y el apéndice 2 para referencias de fuentes de datos y sus unidades.

de lo justificable dado su PIB per cápita. Brechas positivas muestran una “ventaja” mientras que las negativas muestran un “rezago”, teniendo en cuenta los niveles de desarrollo relativo.

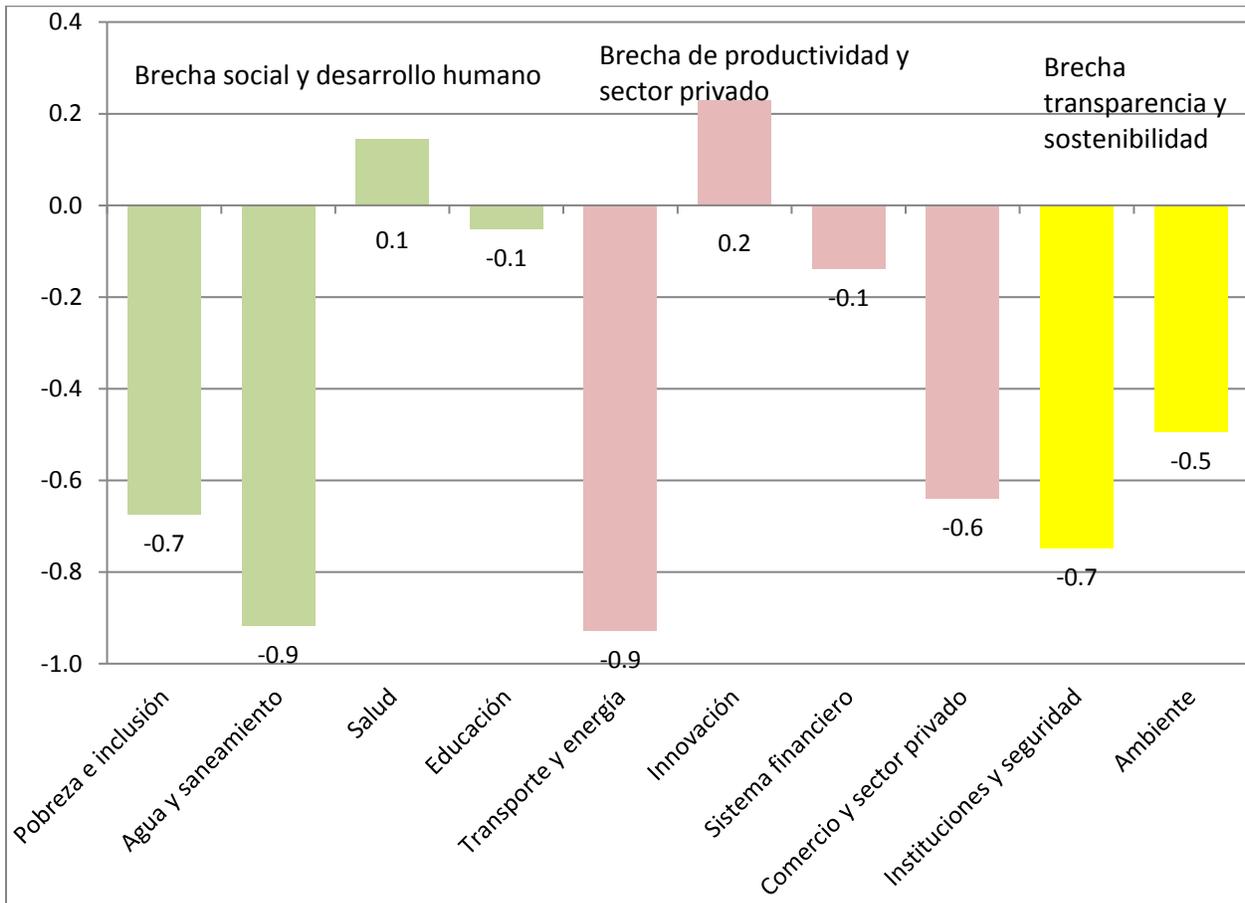
- 2.52 El gráfico siguiente muestra el principal resultado a tener en cuenta: las brechas en distintas áreas de desarrollo. A continuación se describen los principales resultados, haciéndose resaltar las diferencias entre Haití y dos países de la región, Nicaragua y Honduras. Estos dos países tienen ingresos per cápita sustancialmente más elevados que Haití. Para enriquecer la comparación, se utilizaron datos de algunos países africanos, principalmente Mali, Ruanda (que han crecido y hoy tienen un PIB per cápita similar a Haití), y Togo (que tiene un PIB per cápita similar a Haití pero cuyo crecimiento económico se ha estancado)²¹.

A. Brecha en aspectos sociales y desarrollo humano

- 2.53 Esta brecha está conformada por resultados obtenidos en indicadores de: (1) Pobreza e inclusión, (2) Agua y Saneamiento, (3) Salud y (4) Educación. Como se verá a continuación, dentro de esta brecha hay deficiencias especialmente agudas en los indicadores de Pobreza e Inclusión, y en Agua y Saneamiento; mientras que los indicadores específicos en Salud y en Educación sugieren una situación comparable a la de otros países de similar ingreso per cápita.

²¹ Ver anexo para más detalle acerca de la selección de países. Allí se encuentran también los valores de cada una de los indicadores utilizados, en sus unidades originales, los valores en países comparables y el valor de cada una de las brechas. En el documento se hace referencia, por brevedad, al PIC per cápita. La construcción de los indicadores se basa, específicamente, en el PIB per cápita de paridad de poder adquisitivo en valores constantes de 2011 (como es usual en la aplicación de esta metodología).

Gráfico II.7. Brechas Haití (en Desvíos Estándar)



Fuente: Elaboración propia en base a metodología de Borensztein et al 2014.

a) Salud

- 2.54 Haití no tiene grandes diferencias respecto de países comparables (dado el nivel del PIB per cápita) en el indicador agregado de desempeño de salud cuando se toman los indicadores que mejor pueden representar los resultados obtenidos por el sistema de salud. Eso está representado por una brecha de 0.1 (desvíos estándar) en el gráfico. Hay dos variables críticas de desempeño incorporadas en ese resultado: la mortalidad infantil, en 55 por mil nacimientos (con brecha negativa) y la expectativa de vida al nacer, de 63 años (con brecha positiva), se compensan al agregarse. Es decir, la mortalidad infantil es en realidad más alta que lo sugerido por el PIB per cápita del país, y la expectativa de vida es más larga (aproximadamente medio desvío estándar cada una).
- 2.55 Es remarcable que si se incorporan indicadores del esfuerzo del país en desarrollar su sistema de salud, el cálculo de la brecha se modifica, poniendo en evidencia una ventaja del país respecto a su grupo de comparación. Haití tiene más médicos, enfermeras y camas de hospital en términos relativos a su desarrollo económico. El número de médicos y enfermeras es incluso más de un desvío estándar mayor, sugiriendo un contexto difícil y quizá baja eficiencia u otros problemas. Esta descripción es consistente con la imagen de un país que recibe mucha ayuda internacional, que incluye personal médico incluso antes del terremoto (los datos utilizados de médicos y enfermeras son de 2009). Si este despliegue de personal médico y de camas de hospital fuera incorporado al cálculo del

indicador compuesto de salud, el resultado sería una brecha de 0.6 desvíos estándar, en lugar de la brecha mencionada en el párrafo anterior, de 0.1 desvíos. Y por último si se considera además que el gasto público per cápita en salud es un similar a otros países, indicado que un parte de los servicios no son costeados con gasto público, la brecha en salud sería 0.5 desvíos estándar.

Tabla II.4. Análisis de la Brecha en Salud y sus Componentes

Indicador	Brechas en Salud		
	0.1	0.6	0.5
<i>Brecha en Salud</i>	0.1	0.6	0.5
Tasa de mortalidad (per 1,000 nacimientos)	-0.3	-0.3	-0.3
Expectativa de vida al nacer, total (años)	0.5	0.5	0.5
Médicos (per 1,000 personas)		1.4	1.4
Enfermeras y parteras (per 1,000 personas)		1.1	1.1
Camas de hospital (per 1,000 personas)		0.3	0.3
Gasto per cápita en salud (% del PIB)			0.1

Fuente: Elaboración propia en base a metodología de Borensztein et al 2014.

- 2.56 El análisis en términos de brechas sugiere entonces que no hay grandes diferencias en Salud entre Haití y países comparables en términos de ingresos (en una muestra que incluye países africanos y asiáticos). Sin embargo, la metodología PPI sugiere que al comparar Haití con países de la región y otros de OCDE, Salud es una de las áreas donde el rezago es más fuerte (es, efecto, el rezago más grande que surge del análisis; ver anexo), indicando quizá una apuesta más nítida en esos países por mejorar sus sistemas de salud.

b) Educación

Tabla II.5. Brecha en Educación y sus componentes

Indicador	Brechas en Educación		
<i>Brecha en educación</i>	0.9	-0.1	0.0
<i>Resultados del Sistema educativo</i>			
Alfabetismo	0.9	0.9	0.9
Mean performance on the reading scale-PISA			
Inscripción al sistema educativo (todos los niveles, excepto prescolar)		-0.3	-0.3
Personas que terminan el tramo inferior de la escuela secundaria (% del grupo etáreo relevante)		-0.8	-0.8
Inscripción al nivel terciario (% bruto)		-0.1	-0.1
Inscripción en el nivel prescolar			
Persistencia hasta el 5o grado (% del cohorte)			
<i>Inversión en educación y capacitación</i>			
Gasto público en educación, total (% del PIB)			0.3
Firmas que ofrecen capacitación formal (% of firms)			

Fuente: Elaboración propia en base a metodología de Borensztein et al 2014.

- 2.57 En Haití el 77% de la población mayor de 15 años está alfabetizada. En este indicador, Haití se encuentra a la vanguardia de países de bajos ingresos en general, aunque por debajo de los países que enfrentan las mayores deficiencias en esa área en la región, como Honduras o Nicaragua (que tienen más de 83%). No hay datos para otros indicadores que pudieran ser comparados internacionalmente y que refieran a resultados de calidad del sistema educativo (como los de pruebas PISA). En el indicador de alfabetización, sin embargo, Haití estaría 0.9 desvío estándar por encima de los países comparables.
- 2.58 Haití ha está haciendo un esfuerzo muy grande desde las últimas décadas en ampliar el acceso a la educación básica y la consecuencia ha sido una que en la actualidad casi no hay jóvenes de 15 años sin escolarización (aunque no tienen escolaridad completa), mientras que en la población de 40 años un 30% aproximadamente no ha tenido escolaridad (Banco Mundial, 2014). Consistente con eso, el acceso a la escuela primaria es alto, pero es bajo en la secundaria y ciclos terciarios. Sólo un tercio de la población hasta 14 años está en el ciclo escolar acorde a su edad. No hay información comprensiva sobre educación prescolar.
- 2.59 Pese a ese esfuerzo, y aun teniendo en cuenta que la información disponible no es completa, un indicador de rezagos relativos construidos a partir de un conjunto más amplio de indicadores y que incluya la inscripción a la escuela daría como resultado -0.1 desvío estándar, o 0.0 desvío estándar si se agregase también el gasto público educativo per cápita como % del PIB (ver segunda y tercera columna en el cuadro).
- 2.60 Es relevante además que utilizando la metodología PPI, que compara con países más ricos, la brecha en educación es una de las tres más importantes. Ello podría interpretarse como un esfuerzo especialmente relevante de los países relativamente más desarrollados en mejorar sus sistemas educativos y podría ser una referencia a seguir en el caso Haitiano.

c) Inclusión y pobreza

- 2.61 La brecha es negativa, en 0.7 desvío estándar, y se obtiene a partir de indicadores de pobreza y desigualdad. En este caso, la brecha negativa se debe más que nada a la desigualdad, que está por encima de los países comparables, y no tanto a los valores de indicadores de pobreza. El coeficiente de GINI calculado a partir de los datos de la última encuesta de hogares (2012) es 0.61 (el coeficiente de Gini es 0.46 en Togo, y 0.33 Mali, por ejemplo, cuanto mayor es el valor numérico del coeficiente, mayor la desigualdad). Algunas estimaciones indican además que el Gini se incrementó respecto del último dato disponible (en 0.15 punto desde 2007, para el IHSI, IHSI 2017). La desigualdad es más marcada en el sector primario de la economía. El Gini del sector primario aumentó 0.10 a un GINI de 0.79, entre 2007 y 2012 (fuente IHSI, 2014).
- 2.62 La reducción de la pobreza extrema ha sido significativa en los últimos años. En efecto, la pobreza extrema se ha reducido desde 31% a 24% a nivel nacional. La pobreza moderada también tiene una tendencia decreciente, pasando de 77% a 72% (línea de US\$2 por día, PPP de 2005) entre la encuesta de condiciones de vida de 2001 y la más reciente de 2012.

d) Agua y Saneamiento

- 2.63 Haití tiene una brecha negativa en Agua y Saneamiento, de 0.9 desvío estándar. Esta brecha está compuesta de dos indicadores, el acceso a agua de calidad mejorada (en Haití, 62% de la población, por debajo de Honduras y Nicaragua 90% y 85%, y de países que buena trayectoria reciente en África, como Ruanda 71%), y el porcentaje de población con acceso a servicios de saneamiento mejorados es 24% (64% en Ruanda).
- 2.64 Entre estos dos indicadores, es el acceso a agua potable el que muestra el mayor desvío (-1.3 desvío estándar) debido a que es habitual en países de bajos ingresos haber dado pasos que mejorar el acceso a agua potable, mientras que todos los países de bajos ingresos, Haití incluido, han tenido grandes dificultades y han visto postergadas las mejoras en saneamiento.
- 2.65 La brecha en Agua y saneamiento está entre las tres más amplias (y negativas) detectadas en este estudio.

B. Brecha en productividad y sector privado

- 2.66 La Brecha en Productividad y sector privado contiene indicadores de (1) infraestructura y en particular transporte y energía, (2) innovación, (3) sistema financiero, y (4) desarrollo comercial y de negocios. Las principales falencias en la economía se concentran en la infraestructura y en las condiciones de desarrollo de negocios.

a) Transporte y Energía

- 2.67 Haití tiene una brecha negativa en Transporte, que se compone de indicadores en carreteras y puertos, de 0.8 desvío estándar. Los indicadores de carreteras pavimentadas y de calidad portuaria indican a su vez rezagos negativos respecto de los países de bajos ingresos.
- 2.68 Además, hay una notoria falencia en la calidad de la infraestructura en general (concordante con el análisis de posicionamiento de Haití en rankings internacionales

vistos anteriormente). El indicador de calidad general de la infraestructura es 2.3 (rango de 1 a 7, 7 siendo el mejor), similar a Togo, inferior a Mali (2.5) y a Ruanda (2.7), y por debajo de Honduras (2.6) y Nicaragua (2.7).

- 2.69 Estas deficiencias de calidad se explican, en parte, por el territorio montañoso y accidentado, sumado al clima tropical. Sin embargo, la baja eficiencia del gasto, pese al volumen de inversión anual en términos del PIB (más del 10%), indica que el problema de calidad del gasto de capital es una cuestión fundamental a resolver.
- 2.70 La brecha en energía también es negativa (0.9 desvío estándar). El sector eléctrico es ineficaz y poco transparente, con fuertes falencias en aspectos comerciales y técnicos, y tiene fuertes pérdidas que son absorbidas por el fisco (2%-3% del PIB, anualmente). Se trata de un fenómeno estructural, anclado en prolongadas malas administraciones de la empresa pública de electricidad, shocks de precio de petróleo, y en contratos con generadores privados que son muy onerosos para el sector público.
- 2.71 La mayor parte del suministro está concentrado en zonas urbanas. El consumo total de electricidad (3.5 kWh per cápita) es bajo en esa comparación, y allí la brecha es fuertemente negativa (-3.2 desvíos estándar). Es consistente con ello una baja calidad del servicio: pocas horas de electricidad al día, cortes frecuentes, inestabilidad del suministro, y precios elevados. Los usuarios con recursos optan por desconectarse de la red y utilizar sistemas propios de generación.

Tabla II.6. Brecha en transporte y energía

Indicador	Brecha
<i>Brecha en Transporte y Energía</i>	-0.9
Calidad de la infraestructura, 1-7 (mejor)	-1.4
<i>Promedio carreteras y puertos:</i>	-0.8
Carreteras pavimentadas (% del total de carreteras)	-0.6
Calidad portuaria, WEF, 1-7 (mejor)	-0.9
<i>Promedio energía:</i>	-0.9
Acceso a electricidad (% población)	0.2
Uso de energía (kg equivalente de petróleo)	0.4
Consumo de electricidad (kWh per cápita)	-3.2

Fuente: Elaboración propia en base a metodología de Borensztein et al 2014.

b) Innovación tecnológica.

- 2.72 Haití tiene brecha cero en innovación tecnológica. Este resultado se debe a la amplia penetración del celular (casi 70 suscripciones cada 100 personas, cuando Ruanda y Togo tienen alrededor de 60), y de usuarios de internet (10 cada 100 personas, Ruanda 9, Togo 5, Mali 2). En ambas variables, Haití tiene brechas levemente positivas.
- 2.73 Por otra parte, las empresas haitianas tienen una débil capacidad de absorción de tecnología. Haití alcanza casi 4 (rango 1 - 7, donde 7 es el mejor) frente a casi 5 de Ruanda, Mali y Honduras. Eso hace que cuando se calcule la brecha específica en este indicador, que compara la posición relativa de Haití con países de similar nivel de producto per cápita, Haití un retraso de medio desvío estándar.

c) Acceso al sistema financiero y diversificación de riesgos.

- 2.74 Haití tiene brecha -0.1 en sistema financiero, un indicador que es elaborado a partir de tres elementos: (i) préstamos otorgados por el sistema, (ii) presencia física de bancos, y (iii) desarrollo de seguros.
- 2.75 La presencia de un sistema financiero eficiente tiene gran peso en el funcionamiento de la economía pues permite, entre otras cosas, el funcionamiento del sistema de pagos, la intermediación del ahorro, y el manejo de riesgos. En Haití, el sistema financiero está dominado por bancos comerciales, como es habitual en países de bajos ingresos, y altamente concentrados en 3 entidades que tienen más de 80% de los activos. Los préstamos del sistema bancario son reducidos, se ubican en el 13% del PIB, que es la mitad de Nicaragua, Mali y Togo; menos de un tercio que Honduras y al nivel de los países de menores ingresos. En el indicador préstamos como porcentaje del PIB Haití muestra una brecha de -0.1. Acceder a un crédito en Haití es muy difícil (Haití está en la posición 165 de 189 países en este indicador en el Doing Business).
- 2.76 La bancarización física es débil: 2.7 sucursales bancarias por cada 100,000 adultos en comparación con Honduras (23.0) y Nicaragua (7.3), y también con Mali (3.9) y Ruanda (7.6), países de buen desempeño en África. El sistema de seguros está poco desarrollado. Las primas de seguros son 0.3 % del PIB, la mitad de Mali y Ruanda, y un tercio de Honduras, Nicaragua y Togo. En estos últimos indicadores, Haití tiene una brecha cuando se considera el conjunto de países comparables de -0.1).

d) Desarrollo del comercio y del sector privado.

- 2.77 Haití tiene una brecha negativa de 0.6 desvío estándar en facilidades para el desarrollo comercial y del sector privado. Esta brecha representa un clima de negocios poco propicio, especialmente para una economía abierta e integrada al mundo. Los indicadores de calidad asociados a la comercio evidencian ineficiencia.
- 2.78 La agilidad de aduanas es 2.3 (siendo 7 el mejor). Ese nivel es menor que Honduras y Nicaragua (3.5 ambos), Mali (3.8) y Ruanda (5.4). En este indicador Haití tiene una brecha negativa, de más de 2 desvíos estándar respecto de países de ingreso similar.
- 2.79 El ritmo de registro de nuevas empresas también es muy bajo, 2 desvíos estándar menos que lo esperable para el nivel de ingresos. La competencia entre firmas es baja, un desvío estándar menos de lo sugerido por el nivel de ingresos relativo.

C. Brecha en instituciones y sostenibilidad

- 2.80 La Brecha en instituciones y sostenibilidad se construye a partir de (1) indicadores globales de la calidad de las instituciones y la gobernanza, y la seguridad, y (2) estimadores de preservación del medio ambiente.

a) Calidad de las instituciones y seguridad.

- 2.81 Haití tiene una brecha negativa en la calidad de sus instituciones, de 0.7 desvío estándar. Este indicador está compuesto por tres (tipos) de variables: (1) un indicador del clima de negocios, (2) un indicador de la calidad de la gobernanza, y (3) indicadores de seguridad.
- 2.82 La posición del país en el Doing Business es 181 (frente a Ruanda 48, Honduras 100, Mali 143). Para su nivel de ingresos, Haití está por debajo de lo esperado. Los indicadores basados en el Global Competitiveness Report son consistentes con este resultado (ver

sección anterior). En el indicador de facilidad para hacer negocios, Haití está 0.8 desvíos por debajo de lo que correspondería a un país “típico” con ése nivel de ingresos.

- 2.83 La variable de gobernancia, que reúne factores de calidad de la política, eficiencia del Estado y calidad de la regulación, es para Haití inferior a la norma en países de bajos ingresos. En este indicador en particular, el rezago es de 0.4 desvío estándar. La eficiencia de los organismos de gobierno, por otra parte, es muy baja (especialmente en el manejo de la inversión pública, y el proceso de compras del estado), dando lugar a deficiencias de la infraestructura en general, como se vio en el análisis de la productividad y la calidad del acervo de capital.
- 2.84 En los ítems “seguridad” y “sensación de seguridad” los datos evidencia que Haití presenta rezagos significativos . En estas dos variables Haití es más parecido a algunos países cercanos, que a los países de bajos ingresos en general. En el indicador de seguridad, el valor para Haití es 0.4 (entre 0 y 1, donde 1 es lo mejor), mientras que Honduras y Nicaragua tienen 0.6 y 0.4 respectivamente. Sin embargo, como varios países de bajos ingresos tienen indicadores de seguridad mejores (Rwanda, con 0.9 está cerca de los países desarrollados, por ejemplo), cuando Haití es comparado en esta variable con un país “típico” con un nivel de ingreso equivalente, la brecha es negativa (en 1.1 desvíos estándar).
- 2.85 Algo similar sucede con la sensación de inseguridad, aunque en menor medida. El indicador tiene un valor de 40% para Haití (son las respuestas a una encuesta que informa sobre el porcentaje de gente que se siente cómo caminado de noche, y donde 100% es lo ideal), al tiempo que Honduras con 49%, y Nicaragua con 56% tienen un valor que muestra una situación un poco mejor, pero no tanto, y luego Mali 67% y Rwanda 86% están más arriba, indicando una mayor sensación de seguridad. El rezago de Haití en este indicador específico es de -1.5 desvíos estándar con respecto a un país de similares ingresos.

Tabla II.7. Brecha en Instituciones y Seguridad

Indicador	Brecha
<i>Brecha en Instituciones y Seguridad</i>	-0.7
Facilidad para realización de negocios ¹	-0.8
Indicador de <i>Gobernancia</i> ²	-0.4
Indicador de Seguridad ³	-1.1
Sensación de seguridad ⁴	-1.5

1/Doing business, WB, 2/Gobernancia contiene indicadores de estabilidad política, regulación y transparencia, WB-WGI, 3/Seguridad incluye costos asociados a protección contra hechos de violencia, confianza en policía, y tasa de homicidios, UN office on drugs and crime. 4/muestra el grado en que la gente se siente cómoda caminando de noche, Gallup poll. Una descripción detallada de estas variables se encuentra en el anexo.

b) Medio ambiente

- 2.86 Haití tiene una brecha negativa en Medio Ambiente. El indicador de desempeño ambiental, EPI (Environmental Performance Index) es 19 (de un rango 1 – 100, 100 siendo el mejor). Honduras y Nicaragua están cerca de 50, Ruanda 35 y Togo 28. La normativa ambiental está poco desarrollada, y el rol del sector público ha demostrado ser débil para revertir el deterioro o evitar su expansión. Los ministerios encargados de

aprobar o realizar proyectos con impacto ambiental no tienen oficinas de evaluación y monitoreo, y el ministerio de ambiente tiene funciones incipientes.

- 2.87 También está rezagado en cuanto a su capacidad de adaptación. Por ejemplo Haití ha sido clasificado como altamente vulnerable y como país poco preparado en términos de resiliencia al cambio climático por el índice ND-GAIN. Este índice resume la vulnerabilidad de un país al cambio climático y otros desafíos globales versus su prontitud en términos de resiliencia al cambio climático. Haití cuenta con una puntuación de 33.3 lo que lo clasifica en posición número 171 globalmente, muy por detrás de otros países de la región en similares condiciones tales como República Dominicana (numero 97) y Jamaica (numero 91). La utilidad de este índice está en ayudar a sector público y privado a priorizar de forma más informada en cuanto a qué inversiones hacer para responder de la forma más eficiente a los desafíos globales que se avecinan en un futuro inmediato
- 2.88 En otros indicadores, como las emisiones de CO2 y la deforestación, Haití tiene brechas cero. Sin embargo, Haití es particularmente vulnerable a desastres climáticos (tiene el mayor número de muertes por ciclones tropicales entre las pequeñas islas, casi 10,000 al año en promedio entre 1980 y 2000, Fuente: Natural Disaster Database, UNFP/GRID). Como el grueso de la población rural (más del 50%), ello lo hace más vulnerable.
- 2.89 El deterioro de la capa forestal y de las cuencas de agua, aunque similar al de países con PIB per cápita equivalente, tiene consecuencias severas, que se multiplicarán como consecuencia del cambio climático (fundamentalmente debido a la amplia franja costera de tierras bajas proclives a inundación). Debe tenerse en cuenta sin embargo que la información disponible es particularmente imprecisa en estos temas, y en especial respecto de la cobertura forestal y su evolución en el tiempo.
- 2.90 Debe destacarse por último que poca capacidad de manejo ambiental y control del cambio climático, en un contexto de una muy elevada vulnerabilidad, magnifica las brechas existentes en cuanto a acumulación de capital humano y el desarrollo del aparato competitivo y productividad.

III. Análisis temático y recomendaciones de política

- 3.1 El reducido incremento de la productividad y la dinámica empresarial a lo largo del tiempo, el retraso en el desarrollo humano y la debilidad institucional fueron las áreas clave estudiadas en el capítulo 2. Los principales problemas detectados fueron:
- i. Productividad y Empresas. Marcos regulatorios para el sector privado anticuados e inestables (derechos de propiedad mal establecidos, cambios de reglas de juego, estructura de I+D incipiente, entre otras cosas), sistemas financieros de poca penetración, una inserción internacional errática, infraestructura básica insuficiente (especialmente en transporte y energía), y deterioro ambiental que ocasiona pérdidas y daños frecuentes, especialmente en la agricultura.
 - ii. Desarrollo humano. bajo acceso a salud, educación y en general bajo desarrollo de políticas sociales y de la protección social, discriminación y violencia de género, limitado acceso a agua potable y saneamiento.
 - iii. Desarrollo institucional y calidad de gobierno: ineficiencia del sector público y falta de transparencia, falta de representación y legitimidad del estado y de los gobiernos, baja recaudación impositiva, ausencia del estado en la prestación de servicios públicos clave.
- 3.2 Los riesgos macroeconómicos discutidos en el capítulo 1 son vistos como condicionantes importantes a las políticas públicas. A continuación, se fundamentan y se describen las acciones de política recomendadas para el crecimiento y desarrollo sostenido del país.

3.1 PRODUCTIVIDAD Y EMPRESAS

A. Marco Regulatorio para el sector privado

a) Debilidades del marco regulatorio

- 3.3 Haití se ubica en el puesto 180 sobre un total de 189 economías en el ranking de *Ease of Doing Business*, y en la posición 137 sobre 144 países en el Global Competitiveness Report.
- 3.4 El país está muy retrasado en los indicadores que reflejan los procedimientos de apertura y cierre de empresas: (i) en número de días para abrir un negocio, Haití está en el lugar 140, y en cantidad de pasos, 131 (de 144 países), (ii) en el procedimiento de quiebras, y liquidación de empresas, ocupa el lugar 180 (de 189 países).
- 3.5 Haití también presenta un frágil marco de definición y respeto a los derechos de propiedad, en la posición 143 (de 144 países). Los procedimientos para registrar inmuebles son lentos y costosos, y la tenencia de tierra es un problema especialmente grave. El proceso necesario para obtener un título sobre la tierra toma más de 11 años y 111 pasos administrativos que involucran a 32 oficinas distintas²² (más detalles sobre la cuestión de la titulación de tierras pueden verse en el párrafo 3.99).
- 3.6 Respecto de la estructura de la competencia, existe evidencia histórica de concentración de mercado y creación de monopolios en algunas actividades a favor de actores económicos cercanos al poder político. Entre las décadas de 1950 y 1980 prominentes familias recibieron del Estado monopolios y cuotas de importación que les garantizaron control de mercados clave. Unas 19 familias tenían en 1985 el control exclusivo de las importaciones de los principales productos de consumo (Banco Mundial, 2015). La escasa competencia es una oportunidad para la apropiación de rentas extraordinarias por

²² United Nations Human Settlements Program, 2009. Strategic citywide spatial planning a situational analysis of metropolitan Port-au-Prince.

algunos actores, con efectos negativos sobre el desempeño económico general, por los mayores costos y las restricciones que imponen al comportamiento competitivo de otras empresas²³.

- 3.7 Haití ocupa actualmente el lugar 140 (entre 144 países) en concentración de mercado. Luego de la apertura comercial de la década de 1980 y 1990, la concentración de mercado en áreas clave de la economía continuó siendo un factor relevante hasta el presente. Los mayores costos de los productos tienen además un impacto directo en la economía de las personas: algunos productos alimenticios clave son 30% a 60% más caros que otros países de LAC, incluso controlando por los diferentes costos de importación y nivel de tarifas aduaneras (Banco Mundial, 2015).
- 3.8 Dentro del grupo de indicadores que describen los Estados Frágiles (de Fund for Peace, ver párrafo 3.56), la negativa influencia económica y política de las élites recibe un valor de 9,1 para Haití (donde 10 es el peor).
- 3.9 Aunque en los últimos años se han verificado algunos progresos en lo relativo a la percepción de corrupción, Haití todavía registra los peores lugares en la comparación internacional (en la posición 161 sobre 174 países).

Tabla III.1. Calidad Instituciones e Infraestructura

Indicadores Internacionales	Posición
Doing Business 2015 (sobre 189 países)	180
Resolución de quiebras	189
Índice de percepción de la corrupción 2014 (sobre 174 países)	161
Global competitiveness Report 2014-2015 (sobre 144 países)	137
Derechos de propiedad	143
Intensidad de la competencia local	140
Grado de concentración del mercado	140
Efectividad de la política anti monopolio	140
Nro. de procedimientos necesarios para iniciar un negocio	131
Cantidad de días hasta iniciar un negocio	140
Capacidad de Innovación	136

Fuente: Banco Mundial, Transparency International y World Economic Forum

- 3.10 El clima de negocios y las instituciones vigentes afectan negativamente los incentivos a invertir en actividades de investigación y desarrollo. El desarrollo de conocimiento es un bien público, y sus externalidades implican que tradicionalmente habrá sub-inversión privada en esas actividades. En el contexto de un clima de negocios adversos, caracterizado la generación de conocimiento, la inversión privada será aún menor. En la práctica, esto se traduce en falta de adaptación de los productores a su contexto y a los mercados que pretenden alcanzar, insuficiente inversión en conocimiento (por parte de productores y trabajadores) y poco dinamismo de sus emprendedores y de su capacidad para organizarse, formar redes, y cadenas de valor, y escasa capacitación de la mano de obra en general (ver discusión precedente en párrafos 2.45, 2.46, 2.72, y 2.73).

²³ En el caso haitiano, la interacción entre poder político y económico es generalmente visto como un ejemplo muy negativo de captura del Estado por las élites. Ver Lundalh (2013).

b) Recomendaciones de política

- 3.11 Modernizar el registro de propiedad y en especial, agilizar los trámites de tenencia y titulación de tierras, así como el catastro, por sus efectos en la agricultura (ver también párrafos 3.108 y 3.109) y en la planificación territorial y la urbanización (ver párrafos 3.96 a 3.99).
- 3.12 Fomentar la generación y transferencia de conocimientos a través de sistemas nacionales de investigación y desarrollo que permitan la apertura de nuevos mercados y la expansión de los participantes en los existentes. El Estado debería prestar apoyos a la capacitación del sector privado para mejorar sus perspectivas de crecimiento y sofisticación en temas como: (i) habilidades de gestión empresarial estratégica, operacional y financiera; (ii) acceso a tecnologías para el control de calidad, gestión industrial y gestión de cadenas de valor; (iii) habilidades para el emprendimiento que permita la generación de una nueva clase de empresario; y (iv) en general apoyar la innovación de procesos y productos.

B. Sistema financiero

a) Situación

- 3.13 La oferta de financiamiento (y principalmente los préstamos a más a largo plazo) está limitada por los altos riesgos que enfrenta el sector privado. Estas condiciones resultan en el envío de divisas al exterior o bien en inversiones enfocadas en retornos de corto plazo en el mercado doméstico.
- 3.14 El insuficiente financiamiento disponible para las empresas privadas se expresa a través de: (i) problemas de acceso y concentración del financiamiento; (ii) reducidos plazos de financiamiento; y (iii) alto costo del financiamiento.
- 3.15 Problemas de acceso y concentración del financiamiento: Actualmente el financiamiento que los bancos extienden al sector privado de Haití favorece un pequeño grupo de medianas y grandes empresas, y no logra alcanzar a gran parte de la economía real o a múltiples sectores que emplean a gran parte de la población del país. En términos de cobertura, se estima que solo el 13.4% de las PYMES logran obtener financiamiento a través de la banca formal, y frecuentemente las cantidades solo pueden cubrir una fracción de las inversiones productivas. En zonas rurales, hay aún menos opciones de financiamiento disponibles. Esta concentración de las actividades bancarias en una pequeña población de clientes, tanto en volumen como en el número de préstamos, ha creado un vacío en los segmentos intermedios (*missing middle*) y hay pocos incentivos para que el sector financiero alcance y desarrolle productos y servicios para este segmento.²⁴
- 3.16 Cortos plazos de financiamiento: La oferta de financiamiento a mediano y largo plazo, tal como seguros agrícolas y capital de riesgo (*venture capital*) es inexistente o muy limitada en el país. Aunque los bancos comerciales ofrecen productos tradicionales y han desarrollado nuevos productos, tales como seguros funerarios y factoraje, el 70% de su cartera esta en inversiones de corto o muy corto plazo. La industria de las micro-finanzas, caracterizada por muchas instituciones poco reguladas, ofrecen pocos productos financieros para empresas medianas y aún tienen poca penetración y casi el 100% de sus préstamos son para inversiones a corto o muy corto plazo.
- 3.17 Altos costos: Los riesgos y los altos costos reales que el sistema enfrenta encarece enormemente el acceso al crédito. Si bien en el sistema bancario las tasas de interés

²⁴ "MIF priorities in Haiti: An Agenda for Change" (2015).

oscilan entre 8 % y 15% anual, existe una marcada diferencia según el tamaño del deudor. En los segmentos que atienden a los clientes más pequeños y los clientes rurales, las tasas mensuales de interés van del 2% al 4% en las instituciones de microcréditos, y de casi 20% mensuales en los prestamistas informales. Estas tasas de interés no son compatibles con los rendimientos de la mayoría de los proyectos, dando lugar a una reducción del dinamismo productivo.

- 3.18 Se estima que en Haití cada empresa mediana obtiene US\$20,000 y cada empresa pequeña obtiene US\$4,000 menos de lo que requieren para crecer. Esta brecha de financiamiento en su conjunto alcanza entre US\$300 y 440 millones para la población de PYMES, otros US\$400 a US\$600 millones para las microempresas, y entre US\$700 y US\$1.400 millones para las empresas de mayor tamaño (incluyendo inversiones para hacer viables asociaciones público privadas).²⁵
- 3.19 El sistema financiero tiene, en definitiva, una serie de mercados ausentes; entre los más notorios: (i) préstamos a mediano y largo plazo, (ii) capital de riesgo, (iii) arrendamiento, (iv) productos de seguros (seguros agrícolas, micro-seguros, etc.). Debido a una muy limitada oferta de instrumentos financieros adecuados y también por falta de demanda por parte del sector privado, estos mercados ausentes llevan a bajos niveles de inversión en equipo, tecnología, mejoras en procesos, capital humano, desarrollo de mercado y otros activos tangibles o intangibles. En el mediano o largo plazo, todas estas inversiones son las palancas para aumentar la productividad, mejorar la competitividad y asegurar mejores retornos y el subsecuente crecimiento y dinamismo de la economía.

b) Las causas

- 3.20 Riesgos agregados y clima de negocios. La presencia de riesgos elevados y de un clima de negocios inadecuado tiene como consecuencia la desaparición de instrumentos financieros, entre ellos la reducción de plazos del financiamiento. Este es un fenómeno amplio, que se deriva tanto de problemas en la demanda (las empresas y las personas) como la oferta (las entidades del sistema financiero) por financiamiento²⁶.
- 3.21 Fallas en las instituciones que gobiernan los derechos de propiedad. Las debilidades de los sistemas de marco legal y jurídico, así como de registros de propiedades y personas hacen que muchos candidatos potencialmente sólidos sean descartados por las instituciones crediticias (por la banca tradicional en especial) como sujetos de crédito²⁷. Los sistemas de registro de propiedades son arcaicos, costosos, e ineficientes.
- 3.22 Debilidad en los sistemas de registro de personas. Una parte importante de la población no cuenta con identificación personal o con una partida de nacimiento válida. Su capacidad para demostrar tenencia legal de tierras y propiedades es entonces limitada, resultando en dificultades para la realización de transacciones comerciales y financieras que usen esos bienes como el objeto de la transacción o como colateral para préstamos.

²⁵ Elaboración propia en base a MIF Priorities in Haiti. An agenda for change, 2015. Se estima que existen entre 15,000 y 20,000 PYMES y entre 100,000 y 150,000 microempresas, basado en datos del IFC y USAID.

²⁶ Ver secciones 2.1.c y 2.2.b.

²⁷ En cuanto a la facilidad para registrar la propiedad, el 68% de la población urbana y el 97% de la rural no residen en terrenos con título legal (FMI, 2008). Esta situación con relación a la tenencia de la tierra ubica al país en la posición 175 de un total de 189 países encuestados; Haití está por debajo de la región (con la excepción de Surinam). A esto se le suma la dificultad para realizar la transferencia de propiedad. Según Doing Business 2015, se deben realizar cinco procesos simultáneos con una duración total de 312 días, con un costo de aproximadamente el 7% del valor total de la propiedad. Un 95% de las transacciones de propiedad en el sector rural se realicen por la vía informal (IFPRI, 2000).

- 3.23 La formación profesional en escuelas terciarias y en las empresas es limitada. En esas condiciones, coexisten el desempleo junto con quejas de las empresas sobre necesidad de personal, algo que se acentúa debido a la migración.
- 3.24 Distorsiones de mercado. El uso del financiamiento concesional es generalizado en el país. En cierta medida su uso es justificado para apoyar el desarrollo del mercado, en particular cuando los riesgos son muy altos y cuando existen mercados ausentes (*missing markets*). Este financiamiento concesional puede ser crítico para apoyar la creación de financiamiento de largo plazo, proveer asistencia técnica para la gestión financiera, innovación, mejoras de procesos y productos, o para acceder a mercados extranjeros. Sin embargo, el financiamiento no reembolsable que actualmente está siendo canalizado crea importantes distorsiones tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda, y en algunos casos crea dependencia a subsidios que hace difícil la sostenibilidad de los negocios a largo plazo. También distorsiona los mercados financieros cuando las imperfecciones de mercado no son corregidas y que pueden resultar en mercados incompletos para productos y servicios financieros a tal grado que pueden considerarse mercados ausentes.

c) Recomendaciones de política

- 3.25 La primera recomendación consiste en recomponer los elementos del clima positivo de negocios que favorezca la inversión. Esto implica un conjunto amplio de medidas que debe incluir: (i) aspectos legales, como mejor delimitación de derechos de propiedad y de su protección por parte del sistema legal y jurídico, (ii) aspectos relacionados a la competencia para permitir un equilibrio de oportunidades y menores barreras de entrada a sectores con poder monopólico elevado, (iii) desarrollo de políticas de cooperación pública y privada que permitan acelerar la inversión, y (iv) estabilidad macroeconómica.
- 3.26 Fortalecer a los actores clave del sistema. (i) Es necesario mejorar los registros de identificación y de propiedad para permitir que las personas acumulen activos y que puedan utilizarlos como colateral para invertir en equipos y conocimientos. (ii) Proveer capacitación específica de la mano de obra para los requisitos de la producción será clave para paliar las necesidades de personal técnico y administrativo en la producción urbana, y también para impulsar la producción agrícola. (iii) fortalecer las capacidades de emprendedores y de empresas de acceder a tecnología, interactuar, y asociarse en cadenas de valor, y en redes o clústeres. Esto último debe abarcar en especial a Micro y PyMEs, pero también a grandes empresas y a su interacción.
- 3.27 Para poder romper con el círculo vicioso de baja productividad, inadecuada oferta y poca demanda por financiamiento, y mercados ausentes, se recomienda enfocarse en intervenciones que: (i) desarrollen los mercados financieros locales; (ii) fortalezcan el financiamiento de las cadenas de valor con mayor potencial; (iii) promuevan las inversiones conjuntas público privadas en áreas de vital importancia para crear un ambiente de negocios más competitivo, tales como energía y transporte; y (iv) generen información de mercado crítica que requiere la comunidad de negocios y potenciales inversores.
- 3.28 El desarrollo de mercados financieros ausentes requiere de incentivos en el lado de la oferta y acciones de asistencia técnica en el lado de la demanda. Estos instrumentos deben ser una combinación de productos financieros y asistencia técnica para empresarios, tales como capacitaciones y servicios de asesoría en gestión financiera, creación de planes de negocio, gestión de riesgos, y transmisión de conocimientos. Las cadenas de valor y sectores priorizados deben incluir mercados de productos y servicios,

tanto para el mercado local como para mercados de exportación, y mercados de insumos que pueden ayudar a reducir riesgos y a suplir la demanda de empresas haitianas.

- 3.29 También va ser necesario desarrollar fuentes de información crítica que necesita la comunidad de negocios y los inversores. Las medidas para desarrollar esta información de mercado base incluyen:
- a) Estudios de Mercado: Los estudios de Mercado son necesarios para desarrollar programas bien focalizados y para definir los mejores instrumentos. Estos deben incluir las estructuras y los jugadores, las tendencias del mercado, los precios, así como la cuantificación de los segmentos del mercado tanto en cadenas de valor locales como de exportación.
 - b) Censo del sector privado: Actualmente, no hay ningún censo que cubra la población de empresas e instituciones financieras, PYMES y grandes empresas, incluyendo de los principales exportadores, así como nuevas empresas con potencial de crecimiento. Un censo podría capturar las características principales, identificar los emprendedores con mayor potencial, líderes de negocio, entre otros, que pueden influenciar el potencial y el desarrollo de demanda para productos y servicios financieros. El censo también podría ayudar a dimensionar el potencial de diferentes segmentos y guiar en la selección de los instrumentos e incentivos más apropiados.
 - c) Desarrollo de líneas de base macro y sectoriales (base de datos estadística): La preparación de información cuantitativa de líneas de base y su actualización serviría para monitorear y evaluar iniciativas, proyectos y programas desarrollados en el contexto de la estrategia.

C. Inserción internacional

a) Situación actual.

- 3.30 Haití precisa un aumento de sus exportaciones para poder financiar las importaciones necesarias para el consumo (incluyendo, notoriamente, alimentos y combustibles) y la inversión domésticas. La situación actual se caracteriza por una situación externa riesgosa en el mediano plazo, con derivaciones que podrían afectar de manera profunda la calidad de vida de la población como el agravamiento de las consecuencias de la inseguridad alimentaria²⁸.
- 3.31 El comercio es además la mejor opción para impulsar el crecimiento durable, especialmente en una economía pequeña e insular. El tamaño del mercado es importante para la diversificación, la innovación y las instituciones, tres factores que tienen un impacto directo sobre el crecimiento. El comercio permite que el tamaño del mercado para este país sea varias veces superior al de su mercado interno, y por lo tanto expande su potencial de crecimiento.²⁹ Mayores mercados permiten aprovechar ganancias de productividad en la agricultura, mejorando los ingresos de un sector clave de la economía.
- 3.32 Sin embargo, la participación del comercio haitiano en el PIB apenas alcanza un 65,5% (2014), muy por debajo de los niveles observados, por ejemplo, en las economías más

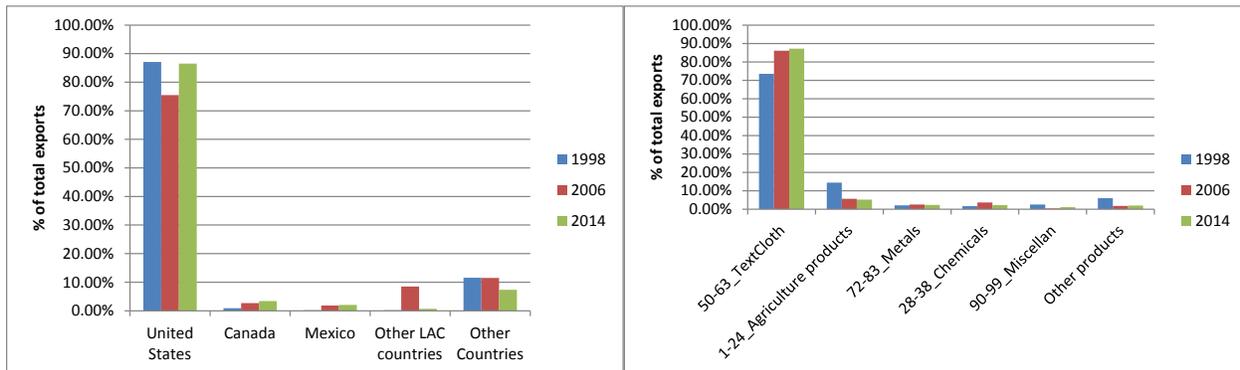
²⁸ Ver la discusión en 1.1.b.c.

²⁹ Ver, por ejemplo, Alesina, Alberto y Enrico Spolare (2003), *The Size of Nations*. Cambridge: MIT Press. Véase la discusión sobre la debilidad del crecimiento en este documento, en las secciones 2.1.B.a y 2.1.B.b. El bajo dinamismo agrícola puede consultarse en 3.1.E.

pequeñas del Sudeste Asiático, como Malasia (150%) o Vietnam (169%). Asimismo, este nivel es muy inferior al que registran los demás países del Caribe (95%).³⁰

- 3.33 Haití tiene un importante problema como exportador. La participación de las exportaciones en el PIB se sitúa en un modesto 14,9% (contra un 50,6% de las importaciones), muy por debajo de los promedios registrados en los países de ingresos bajos (23,9%), del Caribe (46%) y de toda América Latina (22,8%). La falta de exportaciones ha provocado crecientes déficits corrientes y comerciales y elevan los riesgos crisis de balanza de pagos y al estancamiento, especialmente una vez que se retire la ayuda oficial, un importante problema discutido en las secciones anteriores.
- 3.34 El problema de las exportaciones de Haití va más allá del llamado margen intensivo. Es decir, el problema no radica solo en los bajos volúmenes exportados, sino también en su enorme concentración en prendas de vestir elaboradas para el mercado estadounidense, que absorbe el 80% de todas las exportaciones. Las preocupaciones al respecto abarcan desde el bajo valor agregado de estas exportaciones hasta los riesgos de volatilidad asociados con la alta exposición que implica centrarse en un solo tipo de producto para un solo mercado.

Gráfico III.1. Mercados y Canasta de Exportaciones de Haití



Fuente: WITS.

b) Causas

- 3.35 Excesiva volatilidad de la inserción internacional. El país ha estado sometido a cambios drásticos en su inserción internacional en repetidos momentos de su historia. A partir de finales de los años ochenta tuvo lugar a una importante liberalización del comercio, mediante la eliminación de las restricciones cuantitativas y las retenciones a la exportación y la reducción de los aranceles hasta uno de los niveles más bajos de la región (en 2013, el promedio simple de NMF era de 4,8%, con un 8,2% de aranceles a la agricultura y 4,2 % sobre los productos no agrícolas).³¹ El más significativo de los episodios recientes es el bloqueo de principios de los años 1990, a través de un fuerte embargo impuesto por la comunidad internacional que provocó un derrumbe de la producción y las exportaciones manufactureras haitianas. A partir de entonces, el país ha consolidado el acceso a mercados. El país es miembro de un TLC (CARICOM), cuyo tamaño de mercado es reducido, pero este bloque a su vez tiene acuerdos con la UE (CARIFORUM, 2008), Costa Rica y la República Dominicana. Adicionalmente, Haití se beneficia de preferencias unilaterales generosas en el marco del SPG de la OMC, particularmente por parte de Estados Unidos, conforme a la Ley de Asociación Comercial

³⁰ En base a datos de WDI (Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial).

³¹ stat.wto.org/TariffProfiles/HT_E.htm.

de la Cuenca del Caribe (CBTPA, 2000), la Ley de Oportunidad Hemisférica Haitiana a través de la Promoción de la Cooperación de 2006 (HOPE, por sus siglas en inglés), la Ley de Conservación de los Alimentos y Energía de 2008 (HOPE II) y el Programa de Impulso Económico para Haití del año 2010 (HELP, por sus siglas en inglés), cuya vigencia fue recientemente extendida hasta 2025.³² Las exportaciones haitianas están sujetas a aranceles nulos o muy bajos en los principales mercados mundiales.

- 3.36 Altos costos no tradicionales del comercio, como los de transporte, aduanas e información. Como ya se ha argumentado, su proximidad a los mercados más grandes del mundo es una de las pocas ventajas competitivas que tienen los exportadores de bienes manufacturados de México, América Central y el Caribe respecto de sus colegas asiáticos. Su posición geográfica les da una ventaja comparativa en productos sensibles al tiempo, ya sea alimentos perecederos o manufacturas, en los que los tiempos de envío tienen una importancia clave dado su ritmo de avance tecnológico vertiginoso, cadenas de valor "justo a tiempo", o preferencias de los consumidores volátiles e impredecibles (por ejemplo, en indumentaria).³³ En el indicador global de desempeño logístico, que va de 1 a 5 (mejor) Haití tiene 2.3; como Togo (2.3), y menos que Mali (2.5), Rwanda (2.8), Honduras (2.6) y Nicaragua (2.5), y lejos de países de referencia, como Panamá (por encima de 3) y Hong Kong (en torno a 4). Haití tiene resultados similares en los indicadores de funcionamiento de Aduanas, 2.3 (7, mejor, WEF), y tiempos de exportación (33 días) contra 12 en Honduras, 18 en Nicaragua, 24 en Togo, 26 en Mali, y 26 en Rwanda.
- 3.37 Problemas de acceso a información para inversores internacionales y exportadores que impiden mostrar las ventajas comparativas del país. Los inversores internacionales son desalentados no sólo por una realidad que puede ser difícil, sino también por la barrera generada por la mala reputación que se fue construyendo durante décadas de inestabilidad política. Los potenciales exportadores, por su parte, además de cuestiones de competitividad, no tienen los recursos necesarios para buscar oportunidades en los mercados extranjeros.
- 3.38 Apreciación de la moneda y prácticas desleales. Como se vio en la sección anterior que hay evidencia de que las ayudas y las remesas del exterior provoca una apreciación del tipo de cambio real, desplazando a los sectores transables, en una suerte de enfermedad holandesa generada por la ayuda. Además, la necesidad de alimentos para una población crecientemente volcada a las ciudades ha favorecido la importación de productos agrícolas a bajo precio (con el arroz como caso ilustrativo y muy importante), muchas veces incluso subsidiados por los países exportadores, que tendieron a expandir el déficit comercial y a la vez provocar un deterioro considerable a la producción doméstica.

c) Recomendaciones específicas

- 3.39 Abordar el problema de los costos no tradicionales del comercio, que requieren una estrecha coordinación con otras áreas del gobierno, como las de infraestructura de transporte y aduanas. Hay una necesidad manifiesta de mejorar tanto la cantidad como

³² CBTPA y HOPE establecieron la eliminación ilimitada de aranceles para varios productos de indumentaria, aunque con ciertas restricciones en cuanto a la procedencia de los hilados y tejidos utilizados en las prendas de vestir; también establecieron el tratamiento libre de aranceles para ciertas prendas hasta ciertos cupos anuales, conocidos como contingentes arancelarios (TQR, por sus siglas en inglés). HOPE II y HELP amplían estos programas de preferencias ya existentes al permitir que más artículos textiles y de vestir reciban este tratamiento libre de aranceles, incrementando asimismo los contingentes arancelarios.

³³ Moreira Mesquita, M., Christian Volpe, y Juan Blyde. 2008. *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade, Special Report on Integration and Trade*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

la calidad de dicha infraestructura, así como su marco normativo, especialmente si se espera que participen inversiones privadas (extranjeras). Este es un requisito obligado a la luz de la escasez de capitales y conocimientos específicos. Asimismo, parece haber mucho margen para mejorar los tiempos y la administración de las aduanas mediante la aplicación de mecanismos bien conocidos, como la ventanilla única, los operadores económicos autorizados y la gestión integrada de los pasos fronterizos. Las áreas de apoyo incluyen la financiación necesaria para introducir un sistema automatizado que permita la facilitación del comercio, utilizado en muchos países para reducir los tiempos de aprobación en las aduanas.³⁴

- 3.40 Ampliar de la cobertura del SPG, por medio de tratativas tanto bilaterales como multilaterales en el ámbito de la OMC. Si bien las preferencias obtenidas por Haití son muy importantes, el país aún podría beneficiarse, por ejemplo, de la propuesta presentada por los Países Menos Adelantados (PMA) en la Ronda de Doha para reformar las disposiciones del SPG. Esto implicaría aumentar la cobertura de líneas arancelarias libres de derechos a un 97% y simplificar las normas de origen preferenciales. Solo unas pocas preferencias SPG de las que goza actualmente Haití tienen normas de origen simplificadas, y un caso es precisamente el de prendas de vestir destinadas a los Estados Unidos.³⁵ América Latina, que llamativamente aún no ha concedido a Haití preferencias SPG significativas, podría hacer una contribución enorme en favor de la promoción de la integración regional (ver Tabla).
- 3.41 Extender accesos preferenciales a mercados de EEUU. Haití debería buscar ampliación de la cobertura de las preferencias unilaterales y, de ser posible, fijando definitivamente estas preferencias en acuerdos comerciales para evitar la incertidumbre y el consiguiente desaliento a la inversión de programas tan importantes como HELP con los Estados Unidos. Como lo demuestra la literatura sobre los TLC, la incertidumbre acerca de la renovación de las preferencias unilaterales puede tener un fuerte impacto negativo en el comercio.³⁶

³⁴ Las organizaciones multilaterales, entre ellas el BID, están actualmente brindando asistencia en estos temas.

³⁶ Ver, por ejemplo, Nuno Limão y Giovanni Maggi, 2013. [NBER Working Papers](#) 18703, National Bureau of Economic Research, Inc.

Tabla III.2. Líneas Arancelarias Libres de Derechos Concedidas a los PMA

Países	Nº total de líneas	Nº de líneas libres NMF	Nº de líneas libres adicionales PMA	Nº total de líneas libres PMA	Proporción libre de aranceles %	Normas de origen preferenciales
Argentina	10032	751		751	7%	
Bolivia	7351	538		538	7%	
Brasil	10029	818		818	8% ^o	
Chile	7785	35	7709	7744	99% ^o	
China	7987	744	3645	4389	55% ^o	
Colombia	7454	3359	11	3370	45% ^o	
Costa Rica	10302	5104		5104	50% ^o	
Ecuador	7244	3462		3462	48% ^o	
Unión Europea	9379	2356	6932	9288	99% ^o	X
India	11472	309	9442	9751	85% ^o	
Japón	9349	3737	5415	9152	98% ^o	
México	12272	7198		7198	59% ^o	
Perú	7554	4224		4224	56%	
Estados Unidos	10713	3871	4978	8849	83%	
Uruguay	11580	1681		1681	15%	
Venezuela	6942	42		42	1%	
Australia	6185	2944	3241	6185	100%	X
Canadá	7410	4879	2426	7305	99%	X
Islandia	8593	6058	1828	7886	92%	
Nueva Zelanda	7510	4381	3129	7510	100%	
Noruega	7221	6031	1189	7220	100%	
Federación Rusa, Belarús, Kazajistán	11123	1562		1562	14%	
Suiza	8615	1628	4460	6088	71%	
Turquía	11760	2754	6622	9376	80%	
Taipéi Chino	8928	2633	136	2769	31%	
República de Corea	12243	1956	9100	11056	90%	

Fuente: Acuerdos Preferenciales de Comercio, OMC y WITS, Banco Mundial y Ministerio de Comercio de la India

- 3.42 Reforzar agencias de promoción de las exportaciones e inversiones, ya que pueden desempeñar un papel significativo en la reducción de los costos de la información y, de ese modo, ayudar a ampliar la base exportadora y la cartera de productos y mercados, así como el acervo de IED. Ya hay iniciativas en curso también en este sentido, como el Centro para la Facilitación de Inversiones (CFI), que bien podría perfeccionarse y fortalecerse.³⁷
- 3.43 Evitar en lo posible apreciación excesiva del tipo de cambio real. Evitar el sendero de apreciación continua del tipo de cambio real puede contribuir a recomponer los márgenes en las industrias transables. Si bien las oportunidades son limitadas debido al tamaño y la profundidad del sistema financiero, Haití debe buscar consolidar un sistema monetario capaz de permitir la utilización del tipo de cambio como buffer de shocks externos, y controlar la inflación interna. El resto de la política económica deberá ser consistente con este objetivo para buscar reducir los impactos del pass through a precios de una eventual turbulencia cambiaria, especialmente los que afectan a la población de menores ingresos (IMF 2015).
- 3.44 Combatir el comercio desleal. Haití debe ocuparse de controlar el contrabando, y las prácticas comerciales desleales. Para lo primero, es importante mejorar el manejo de aduanas, y respecto de lo segundo, el país debe tomar una posición clara respecto del “dumping” y de productos subsidiados en general, balanceando las necesidades de

³⁷ Para una evaluación empírica del impacto de las Organizaciones de Promoción de Exportaciones en América Latina y el Caribe, ver Christian Volpe Martincus 2010. *Odyssey in international markets: An assessment of the effectiveness of export promotion activities in Latin America and the Caribbean*. IDB.

consumo de una población de bajos recursos con el impacto negativo que los productos importados a muy bajo precio tienen sobre la producción nacional.

D. Transporte

a) Situación actual

- 3.45 Los altos costos del transporte de personas o de carga y los horarios del transporte afectan negativamente la productividad del país y la capacidad de competir internacionalmente. En la sección anterior se mencionaron las dificultades logísticas como un elemento importante para el desarrollo exportador (ver párrafos 3.36, y también la discusión en párrafos 2.43 y las brechas en infraestructura de transporte que afectan negativamente la productividad en los párrafos 2.67 y 2.68).
- 3.46 En términos cuantitativos, estimaciones recientes³⁸ muestran que los costos derivados de infraestructura de transporte son elevados. Por ejemplo, los costos operativos de vehículos en la Ruta Nacional 1³⁹ fueron 21% más altos para los automóviles comparados con las rutas en buenas condiciones.
- 3.47 El estado de la red vial implica además importantes riesgos para las personas. Mientras que existen muy pocas estadísticas oficiales sobre la seguridad en las rutas, las estimaciones no oficiales indican una tasa de mortalidad de alrededor de 7,5 muertes cada 100.000 habitantes. De manera comparativa, las muertes en las rutas en Haití (7,5 muertes/100k habitantes) están detrás de otros casos críticos en la región. Por ejemplo: Bélice 36,9, República Dominicana 34,8, El Salvador 31,8, y Honduras 12,8. Sin embargo, cuando se compara con las tasas de motorización, Haití se posiciona en la parte superior de la muestra con 93,8 muertes/año: El Salvador 90,9, Honduras 75,3, Bélice 36,2, y República Dominicana 25,4. Por lo tanto es evidente cuán precarias son las condiciones de seguridad en las rutas del país⁴⁰. El impacto económico de las muertes relacionadas con la seguridad en las rutas varía entre el 1 y 3% del PIB en los países de América Latina⁴¹.
- 3.48 Transporte aéreo⁴²: el Aeropuerto Internacional de Port-au-Prince Toussaint Louverture (TLIA) da cuenta del 90% del tráfico aéreo internacional de pasajeros (1,3 millones de viajes por año en 2013), y el Aeropuerto Internacional de Cap Haitien Hugo Chavez (HCIA) que entró en servicio a mediados de 2014 da cuenta del resto. Una comparación de precios de 2013⁴³ demostró que el costo por kilómetro viajado fuera de PAP es un 25% y 30% más alto que en localidades pares en el Caribe⁴⁴. Como informan la mayoría de las aerolíneas, la limitación al aumento de la provisión de servicios aéreos está relacionada con la capacidad física de TLIA⁴⁵.

³⁸ Economic evaluation “HA-L1089 Support to the transport sector IV” (IDB, 2014).

³⁹ La Ruta Nacional 1 es la ruta más importante en Haití, que conecta Port au Prince y Cap Haitien.

⁴⁰ [See World Life Expectancy](#) y [OICA motorization rates](#).

⁴¹ The cost of road injuries in Latin America (IDB, 2013).

⁴² Dos agencias autónomas dentro de MTPTC juegan papeles importantes en el sector del transporte aéreo. La Oficina Nacional de Aviación Civil (OFNAC) es responsable de la regulación técnica de las políticas de aviación, los servicios de control del tráfico aéreo y la investigación de accidentes. La Autoridad Aeroportuaria Nacional (AAN) tiene a su cargo la operación de los aeropuertos del país.

⁴³ Haiti air transport market review (IDB, 2013).

⁴⁴ El costo de viajar fuera de PAP a cinco destinos modelos es de 0,35 USD/km, mientras que el costo de viajar fuera de KIN es de 0,28 USD/km, y el de viajar fuera de SDQ es de 0,27 USD/km.

⁴⁵ Por ejemplo, la terminal de pasajeros es inadecuada para el volumen de pasajeros, en la actualidad se está recuperando la principal pista y se va a construir una nueva torre de control de tráfico aéreo.

- 3.49 Transporte marítimo⁴⁶: Port-au-Prince y Cap-Haïtien albergan los puertos marítimos internacionales del país, y la capital concentra casi el total (98%) del comercio. En la actualidad, las tasas portuarias por importaciones comerciales son las más altas entre los pares de la región: Entre US\$550 y US\$600⁴⁷ por contenedor versus las tasas portuarias regionales promedio de US\$150-\$230. Mientras que el puerto puede operar 14 contenedores por hora, sus pares registran hasta 30.⁴⁸
- 3.50 Transporte urbano PAP en la actualidad alberga aproximadamente 2,5 millones de habitantes y crece rápidamente a una tasa de 5%. Está compuesto por 8 municipalidades diferentes (comunidades) en un área de alrededor de 160 km². Se realizan cerca de 4,1 millones de viajes terrestres por día, utilizando principalmente el transporte público (93%) que consiste en taxi-camionetas colectivos de bajo costo de capital privado y también operadas por privados (tap-taps).

b) Causas

- 3.51 Las razones clave de este resultado son una pobre infraestructura, y planes inadecuados para la expansión y mantenimiento de las rutas. En términos del transporte terrestre, sólo el 15% del total de la red vial y el 64% de la red primaria se encuentran en buenas condiciones. En 2013, sólo el 47% de las rutas aptas recibían mantenimiento de rutina. Esto se encuentra directamente relacionado con un incremento en los costos y en los tiempos de viaje.
- 3.52 El marco institucional del sector del transporte aéreo está impidiendo el crecimiento del sector. Este marco se caracteriza por un alto nivel de concentración en la autoridad de la aviación civil. OFNAC es responsable de la regulación técnica del sector, la operación de los servicios de control del tráfico aéreo y la investigación de accidentes e incidentes en el transporte aéreo.
- 3.53 Los puertos están afectados por infraestructura inadecuada, en parte ocasionada por el terremoto. Se espera que la reconstrucción del Muelle Norte (que colapsó en el terremoto de 2010) y la remoción del esquema de barcasas flotantes le devuelva costo-efectividad al puerto.
- 3.54 El sector portuario sufre una influencia negativa de las relaciones convulsionadas entre el gobierno y los grupos concentrados del sector privado que administran o son dueños de terminales portuarias. No existen derechos y obligaciones claros, ni autoridades o cumplimiento de la ley.
- 3.55 En transporte terrestre, entre los factores que explican las dificultades hay que notar: (i) Infraestructura anticuada y equipamiento automotor obsoleto, y congestiones de tráfico habituales. La infraestructura vial se encuentra en malas condiciones, el pavimento es a menudo inexistente o está destrozado, y el manejo del tráfico no es uniforme en toda la red vial (ii) Falencias de diseño, con calles tienen poco o nada de espacio para el flujo de transporte no motorizado y fuerzan a los peatones a compartir el derecho de paso con los

⁴⁶ La Autoridad Portuaria Nacional (APN), una agencia autónoma que depende del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se encuentra a cargo de la administración y explotación de todos los puertos públicos del país, así como de la supervisión de los puertos privados. Con respecto a la navegación y seguridad marítimas, esta responsabilidad se encuentra bajo el Servicio Marítimo de Navegación de Haití (SEMANAH), otra agencia autónoma dependiente del MPTC.

⁴⁷ El derecho de muelle en PAP es de US\$150 por contenedor, mientras que el promedio en la región es de US\$0-4 por contenedor.

⁴⁸ Datos de APN y parámetros "Diagnóstico sobre el desempeño de los puertos en Centro América y la Rep. Dominicana" (Guerrero y Abad, 2013). Capacidad de los principales puertos en los países pares (contenedores por hora): Nicaragua 22, Honduras 30, Guatemala 23, Costa Rica 25, República Dominicana 28 y Bélice 16.

vehículos, siendo que las banquetas laterales y las eventuales veredas están ocupadas por vendedores callejeros informales. (iii) Ausencia de reglamentación para el servicio de transporte público.

c) Recomendaciones de políticas

- 3.56 Reformar instituciones clave para regularizar y modernizar la infraestructura y la administración del transporte vial. El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (MTPTC en francés) es el principal actor en las políticas y regulaciones del sector transporte. El Ministerio necesita ajustar la estrategia e implementación de proyectos, teniendo en cuenta en especial los efectos del cambio climático. MTPTC debe completar la implementación de las reformas institucionales en curso⁴⁹, entre las que se incluyen cambios a los acuerdos institucionales existentes y al financiamiento otorgado a unidades especializadas en funciones clave de planificación, gestión, mantenimiento, seguridad vial y administración de proyectos.
- 3.57 Reformar la organización institucional del transporte aéreo. El gobierno debe distribuir la concentración de roles en OFNAC y asignar funciones y responsabilidades clave a entidades independientes y promover la inclusión del sector privado para fomentar la innovación y la calidad en el servicio. El sector también necesita continuar coordinando y atrayendo asesoramiento técnico y financiamiento para mejorar la infraestructura de la aviación, navegación y el equipamiento de control.
- 3.58 Avanzar en la reforma portuaria. Esta reforma ofrecerá un nuevo marco legal para facilitar reformas estructurales en términos de gobernabilidad y participación del sector privado. Implica la creación de dos nuevas entidades⁵⁰ (SONAGEP y ANAREP) para separar las funciones del manejo y operaciones del puerto del organismo regulatorio del sector. Esta reforma en curso debe estar acompañada de los esfuerzos técnicos para mejorar la planificación del sector a través del (i) inicio de estudios para la gestión del puerto, la expansión del puerto y (ii) el liderazgo y la coordinación de donantes e inversores para financiar la infraestructura del puerto y las rutas de acceso al puerto.
- 3.59 Mejorar la coordinación entre las instituciones a cargo del transporte urbano. Los problemas de transporte en PAP son sistémicos debido a la falta de liderazgo institucional para el subsector. La creación de una agencia a nivel metropolitano, inicialmente con un mandato técnico, debe iniciar la reforma institucional en el sector con el objetivo de lograr un sentido de coordinación entre los distintos administradores locales e instituciones involucradas. Esta agencia debe apoyar el desarrollo de una política de transporte urbano para Port-au-Prince, actualizar las reglamentaciones del sector del transporte urbano y desarrollar un programa de inversión para mejorar las condiciones de movilidad en PAP.⁵¹
- 3.60 Entre las recomendaciones de políticas transversales en el transporte se encuentran: (i) respaldar el establecimiento de una unidad destinada a evaluar la viabilidad y liderar la preparación de Alianzas Público-Privadas para el desarrollo y el mantenimiento de infraestructuras; (ii) respaldar la participación de las mujeres en las actividades de mantenimiento y rehabilitación de carreteras, para ofrecer el tan necesario empleo en las áreas rurales al tiempo que se achique la brecha entre géneros.

⁴⁹ Con el apoyo de programas basados en políticas del BID en 2014 y 2015.

⁵⁰ SONAGEP (Société Nationale de Gestion et d'exploitation des Ports) y ANAREP (Autorité Nationale de Régulation du Secteur Portuaire).

⁵¹ Entre ellas recuperar y mejorar la infraestructura del transporte urbano, los servicios de transporte público y mejorar el control del tráfico.

E. Energía

a) Situación actual

- 3.61 El débil desempeño del sistema eléctrico y una matriz energética insostenible general problemas inmediatos de productividad en la economía, y también efectos de largo plazo difíciles de revertir (daños al medio ambiente, consecuencias negativas a la salud de las personas). En el análisis de brechas del capítulo 2 ya se había discutido el rezago de Haití en esta materia (ver párrafos 2.70 y 2.71).
- 3.62 Haití tiene el menor consumo de energía eléctrica (kWh per cápita) en la región de América Latina y el Caribe, 32⁵² kWh, lo cual refleja muy bajos niveles de ingreso y acceso a los servicios eléctricos (sólo el 25% de su población tiene acceso a la electricidad). El servicio eléctrico está concentrado cerca de la capital, Port-au-Prince (PaP) y continúa siendo poco confiable inclusive ahí; quienes tienen acceso a la electricidad reciben energía durante un promedio de solamente cinco a nueve horas por día⁵³.
- 3.63 Los patrones de energía de Haití son financieramente insostenibles y una fuente de volatilidad agregada y de subsidios sustanciales. A pesar de los bajos niveles de acceso y desempeño, los subsidios en el sector Electricidad crean una gran presión fiscal, del 2% al 3% del PIB, con lo que se afecta la estabilidad macroeconómica.
- 3.64 Haití tiene una matriz energética desactualizada y no sostenible. El 80% de los usos de energía de Haití tiene un origen doméstico en Combustibles Renovables y Residuos (CR&W), mientras que el restante 20% proviene de derivados del petróleo importado. Se basa en el petróleo importado para el 80,5% de la generación de su electricidad (el 19,5% continúa siendo hidroeléctrico) y aproximadamente un 35% a 50% de las divisas extranjeras generadas en Haití por las exportaciones se gastan cada año para cubrir los costos de los productos del petróleo importado.
- 3.65 El sector eléctrico ilustra el deterioro de la relación entre el Estado y la sociedad. Malos servicios y poca transparencia y eficiencia contribuyen a quebrar el vínculo entre ciudadanía y el soberano.

b) Las causas

- 3.66 El nivel de la infraestructura del sistema energético está por debajo de lo esperado, con baja disponibilidad de algunas plantas de generación, limitada capacidad de transmisión y las pobres condiciones de la mayoría de las sub-estaciones y alimentadores de distribución.
- 3.67 La gobernabilidad es débil: una pobre supervisión, planificación y regulación del sector y la falta de transparencia en los flujos financieros no ofrecen incentivos para mejorar el desempeño. La MTPTEC tiene una amplia área de responsabilidad en el sector de la infraestructura, y en términos de energía, en el pasado el ministerio había confiado en una Unidad de Gestión del Sector Energético (UGSE), que se reemplazó en abril de 2012 por un Célula de Energía que ya no se encuentra en funcionamiento, y la Oficina de Minas y Energía (BME). Esta organización ofrece capacidad operativa y técnica limitadas para una guía y supervisión del sector efectivas. El Ministro Delegado de Seguridad

⁵² 32 kWh per cápita en 2011 de acuerdo a la International Energy Agency (IEA Statistics, <http://www.iea.org/stats/index.asp>), Energy Statistics and Balances of Non-OECD Countries and Energy Statistics of OECD Countries.

⁵³Energy Sector White Paper II (2013) contiene un análisis profundo del sector energético. Gran parte de esta sección se obtuvo a partir de ese informe. Este informe es un esfuerzo conjunto del GOH, el BID, el BM y USAID, y el borrador fue realizado por dos consultores, Manuel I Dussan y Fernando Lecaros.

Energética, que fue designado por el Primer Ministro a mediados de 2012 para administrar la política energética, no tiene una misión clara, o una clara autoridad legal, ni recursos suficientes para desempeñar la función estipulada. La experiencia debatible con el contrato-plan MEF/EDH como herramienta para mejorar el desempeño muestra la falta de capacidad, entre otras dificultadas, para diseñar y hacer cumplir un contrato de desempeño efectivo para una empresa del estado.

- 3.68 El desempeño operativo de EDH es pobre. El índice de recuperación de efectivo (CRI) era de alrededor del 25%, como resultado de la combinación de pérdidas en electricidad mayormente no-técnicas (63%), y una baja tasa de recaudación (67%), que es indicativa de prácticas y sistemas comerciales pobres, robo y fraude generalizados, altas tarifas y una medición inadecuada. El desempeño financiero de EDH fue crítico y no sostenible. Los ingresos en efectivo mensuales, cercanos a los US\$6 millones, cubrieron sólo alrededor del 35% de los costos operativos, de los cuales un 80% respondían a compras de energía a IPP y costos de combustible. Un déficit de alrededor de US\$11 millones por mes fue financiado por transferencias del tesoro nacional para pagar compras de combustible y energía.
- 3.69 Existen varios factores detrás de este bajo desempeño: (i) la administración de EDH es débil e ineficiente. Hay alrededor de 2.100 empleados (95 clientes activos por empleado), un indicador de baja productividad laboral; (ii) los costos de producción son muy altos. La generación depende en gran medida de los combustibles basados en el petróleo, y los precios de la energía reflejan precios del petróleo altos y volátiles, así como contratos predatorios con productores independientes en los que la empresa del servicio público ni siquiera obtiene la ventaja de rechazar las tendencias internacionales en los precios del petróleo. Durante el último año, la generación de diésel mediante gasóleo ascendía a alrededor del 50% de la generación total, y alrededor del 45% del total de la producción se compró de productores de energía independientes (IPP) por medio del uso de motores diésel y contratados por medio de costosos acuerdos de compra energética (PPA). El costo mensual de la compra de energía obtenida de los tres IPP fue de US\$12,8 millones, mientras que el efectivo obtenido fueron sólo US\$7,8 millones. Mejorar el desempeño de EDH para cumplir con una meta ambiciosa de índice de recuperación de efectivo no sería suficiente para la recuperación financiera con los costos de generación y las tarifas de electricidad corrientes. Aumentar el CRI a 76% sería apenas suficiente para cubrir los gastos operativos. El GOH ya ha tomado algunas acciones para reducir los costos de generación con el apoyo de la comunidad donante, como el proyecto de US\$70 millones para reformar la Central Hidroeléctrica Péligre y así poder duplicar su generación anual, la evaluación de las condiciones contractuales de las PPA existentes y el comienzo de las renegociaciones con los IPP. Será necesaria la diversificación de la matriz de generación con el desarrollo de la energía renovable para reducir y estabilizar los costos de generación en el futuro. Y (iii) EDH experimentó distanciamiento de sus clientes por medio de altas tarifas de electricidad debidas a la pobre calidad en el servicio. El esquema tarifario de electricidad no ha cambiado desde agosto de 2009 y la mayoría de los consumidores no puede pagar la tarifa promedio actual de alrededor de 29 US¢/kWh (15 US¢/kWh para el consumidor residencial con un consumo mensual de 100 kWh y 35 US¢/kWh para un consumidor industrial) para un servicio de 16 horas por día en PAP, en un país con el ingreso per cápita más bajo de la región. Muchos consumidores simplemente no tienen la capacidad de pago o no quieren pagar estos precios por un servicio pobre. EDH ha perdido la mayoría de sus consumidores industriales, quienes prefieren desconectarse de la grilla y operar con su propia provisión energética, y enfrenta robo generalizado y conexiones ilegales. Es muy difícil regularizar las conexiones ilícitas, controlar el fraude, y aumentar las ventas de electricidad si la calidad y confiabilidad del

servicio eléctrico no se mejoran para cumplir con los mínimos estándares de calidad, y si las tarifas de electricidad no pueden ser pagadas por los consumidores de bajos ingresos. Aumentar las tarifas de electricidad por un pobre servicio, para cubrir el déficit financiero de EDH que deriva de una operación ineficiente, no es una opción. Llevará un tiempo mejorar la eficiencia operativa y la calidad del servicio antes de que se pueden concebir aumentos tarifarios.

- 3.70 El uso extensivo y no sostenible de carbón vegetal persiste debido a una combinación de costumbres y economía. La actividad comercial que rodea la producción del carbón vegetal proporciona actividad económica para 150.000 personas y genera ingresos de aproximadamente US\$75 millones al año. Setenta por ciento de todo el carbón vegetal producido se transporta a Port-au-Prince, que representa sólo el 26% de la población total. Los hogares consumen el 80% del total del carbón vegetal producido, y el resto lo consume el sector informal de restaurantes. La Oficina de Minas y Energía ha estimado⁵⁴ que la madera como combustible y el carbón vegetal son la principal fuente de energía, y aportan aproximadamente el 75% de la demanda nacional de energía. La tala para leña hace tiempo ha sobrepasado la capacidad regenerativa natural de los bosques, los que en 2012 representaban menos del 3,6% de la cobertura en vegetación.⁵⁵
- 3.71 Ausencia de medios y de inventivos para expansión de energía renovable (RE). Haití no ha aprovechado potenciales fuentes de energía limpia, entre las que se incluyen la hídrica, la eólica, la solar, la biomasa y el almacenamiento de energía por bombeo. La hidroelectricidad constituye la proporción más grande de producción de RE pero todavía no ha sido aprovechada la micro y mini hidroelectricidad. No se ha explotado todavía la energía eólica, y la energía solar ha sido utilizada sólo en una muy pequeña escala, principalmente fuera de la red.

c) Recomendaciones sobre políticas energéticas

- 3.72 Con referencia a la electricidad dos acciones clave son necesarias: (a) EDH que alcance niveles de eficiencia y transparencia modernos, y (b) generar esquemas de incentivos y distribución de riesgos que permitan cobertura nacional de un servicio eléctrico confiable.
- 3.73 El gobierno deberá gestionar o concesionar las empresas de manera clara y transparente, y brindar un servicio de calidad.
- 3.74 Desarrollar energías renovables. Existe un potencial para el desarrollo de la generación de energías renovables no-convencionales en Haití. A pesar de que los costos de inversión de los proyectos hidroeléctricos a pequeña escala son altos, en el rango de 4.000 a 6.000 US\$/kW, estos proyectos pueden ser una opción competitiva en comparación con la generación térmica basada en el petróleo a precios internacionales del petróleo. Los proyectos hidroeléctricos multipropósito como Artibonite 4C pueden ser una opción una vez que se hayan completado los estudios de factibilidad en curso. La energía eólica, los paneles fotovoltaicos y la biomasa son buenas opciones para el desarrollo de generación renovable especialmente en las provincias y en áreas rurales. Para ello, será necesario generar un marco propicio para energías renovables. El marco legal existente no aborda el desarrollo de la generación de energías renovables no convencionales y no ofrece incentivos para el desarrollo de estas fuentes de energía. En el corto plazo, mientras que EDH continúe siendo responsable de la provisión del servicio eléctrico en todo el país, se recomienda que GOH siga apoyando la evaluación del potencial de generación renovable y la preparación de los estudios de factibilidad para

⁵⁴ Ver *L'Energie en Haïti: Diagnostic du secteur de l'énergie* by the Bureau des Mines et de l'Energie (1999).

⁵⁵ Ver World Bank Forest area (% de área de tierra) – <http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.FRST.ZS>

los sitios más atractivos. Sobre la base de esta información, EDH contrataría el desarrollo de proyectos específicos bajo esquemas BOT, con el apoyo de acuerdos comerciales para la compra de energía (PPA) a largo plazo. En un plazo más largo, mantener el monopolio de EDH puede desalentar el desarrollo de la energía renovable y serían necesarias nuevas legislaciones y reglamentaciones para establecer normas y procedimientos para la adjudicación de licencias y concesiones que promuevan el desarrollo de la generación de energías renovables no-convencionales.

- 3.75 La provisión y los usos de la energía doméstica y la electrificación rural ofrecen sus propios desafíos específicos que necesitan ser específicamente abordados.
- 3.76 Introducir combustibles modernos para cocinar. Con respecto a la provisión de los servicios energéticos para abordar temas como los efectos adversos sobre la salud de los combustibles para cocinar actuales y la deforestación asociada con el uso de los combustibles sólidos, este informe reconoce la necesidad de concebir soluciones para la masa de la población que es predominantemente rural, pobre, y no tiene acceso a la electricidad. La estrategia propuesta incluye un abordaje dual, orientado hacia la reducción del uso de la madera como combustible y el carbón vegetal a través de mejoras a la eficiencia con cocinas modernas y accesibles, complementado por un cambio a combustibles modernos como el kerosene para los pobres y GLP para hogares de clase más acomodada.
- 3.77 Expandir la electrificación rural con participación privada apoyo del gobierno. La electrificación rural en pueblos y comunidades aisladas necesita un mecanismo institucional que les permita a los empresarios privados comprometerse en la producción y distribución de la electricidad a pequeña escala. Esto requerirá superar el obstáculo que representa el monopolio de EDH a través de la legislación. El abordaje propuesto ha sido probado en África con resultados positivos, pero también necesitará de una organización gubernamental proactiva que ofrezca su apoyo a los pequeños empresarios interesados en el negocio.

F. Desarrollo agrícola

- 3.78 Los puntos mencionados en los párrafos previos son factores clave detrás del dinamismo de la producción privada y la productividad (la necesidad de mejorar el clima de negocios con reglas más claras y una situación más estable para el desarrollo de las empresas, ampliar el acceso a crédito, profundizar el acceso a mercados y desarrollar la infraestructura de transporte y energía) y son válidos para cualquier actividad productiva, con independencia del sector específico de que se trate. Las necesidades del país hacen importante destacar sin embargo el desarrollo de un sector particular, el agrícola.
- 3.79 En primer lugar, el retraso relativo y las consecuencias económicas y sociales de ese retraso son especialmente delicadas. Como se ha visto, las desigualdades de ingresos son notables, con indicadores rurales de pobreza y pobreza extrema que son más graves que los de áreas urbanas (ver párrafo 2.3). En el sector rural, habita además una parte sustancial de la población, aproximadamente el 50%. Para aliviar estas desigualdades en los ingresos es necesario mejorar la productividad agrícola, y crear además oportunidades de empleo en comercio y manufacturas en las regiones.
- 3.80 En segundo lugar, el sector rural es además clave para el manejo de presiones demográficas. En efecto, la caída en la productividad agrícola y la falta de ocupaciones remuneradas alternativas a ellas en contextos locales ha impulsado una fuerte corriente migratorias hacia áreas urbanas e incluso el extranjero de suficiente magnitud como para tener un impacto agregado en el funcionamiento de la economía (ver párrafos 2.16) y

consecuencias importantes en la demografía y geografía urbanas (como se discute en los párrafos 3.88 a 3.90).

- 3.81 En tercer lugar, el sector agrícola es clave para afianzar la seguridad alimentaria. Se estima en la actualidad hay 3.6 millones de personas que enfrentan inseguridad alimentaria (no tienen acceso confiable a alimentos), y entre ellos 1.5 millones están amenazadas de malnutrición. Si bien estos números están influenciados por efectos locales (aumentos de vulnerabilidad ambiental), los fenómenos globales (en este caso El Niño que ha acentuado sequías) y el cambio climático conducen al agravamiento de la situación⁵⁶.
- 3.82 Por último, el factor distintivo del sector en tanto sector productivo es el uso de la tierra. Bajo el actual marco de incentivos, se hizo evidente la insostenibilidad del uso de ese recurso. Sin embargo, el desarrollo de la agricultura sustentable es clave para revertir el deterioro ambiental (importante para la producción rural pero con externalidades que afectan a toda la economía).
- 3.83 Estos factores hacen del sector agrícola un sector estratégico en la agenda de desarrollo. Y hacen que los objetivos de aumentos de productividad en el agro y de los ingresos rurales en general, sean prioritarios.

a) Situación actual del sector agrícola

- 3.84 En Haití, la agricultura es practicada en más de 1 millón de granjas principalmente con tecnologías de subsistencia a pequeña escala, con un tamaño promedio de menos de 1 Ha. El desarrollo agro-industrial es solo incipiente, excepto en algunos pocos casos puntuales, como aceites esenciales, o la producción de alcohol. En 2014 la agricultura y la pesca representaron el 21,5% del PIB de Haití (datos del BRH). De 2009 a 2014, Haití exportó un promedio de US\$70 millones de productos agrícolas por año, lo que representa alrededor del 5,9% de las exportaciones totales, e importó un promedio de 50% de sus necesidades calóricas. En tiempos recientes, productos no agrícolas han ocupado un espacio creciente en la canasta de exportación, al tiempo que las exportaciones agrícolas parecen haberse estancado; en 2016, las exportaciones del sector totalizaron US\$56 millones. El sector representa el 47% del empleo total, el 71% del empleo en las zonas rurales y el 75% del empleo en hogares de bajos ingresos.
- 3.85 El producto agrícola te tenido recientemente variaciones negativas. En 2014 (-1.5%) y 2015 (-3.4%), afectados por la sequía y el fenómeno de El Niño. El crecimiento del producto de la economía en su conjunto ha sido, pese a eso positivo, aunque declinante (en los últimos dos años, 2.8% en 2014 y 1.7% en 2015) con todos los sectores no agrícolas creciendo a tasas positivas. La comparación internacional muestra otra realidad ya que otros países de la región (y LAC en conjunto) evidencian variaciones positivas (como puede verse en la tabla de la izquierda).

⁵⁶ World Food Program.

Tabla III.3. GDP Agrícola

COUNTRY	AGRICULTURAL GDP GROWTH RATE			
	2010	2011	2012	2013
DOM. REP.	7.1	6.5	2.9	3.8
JAMAICA	-0.3	10.3	2.5	---
LAC	4.8	2.2	0.5	5.5
HAITI	-0.1	-1.1	-1.3	4.5

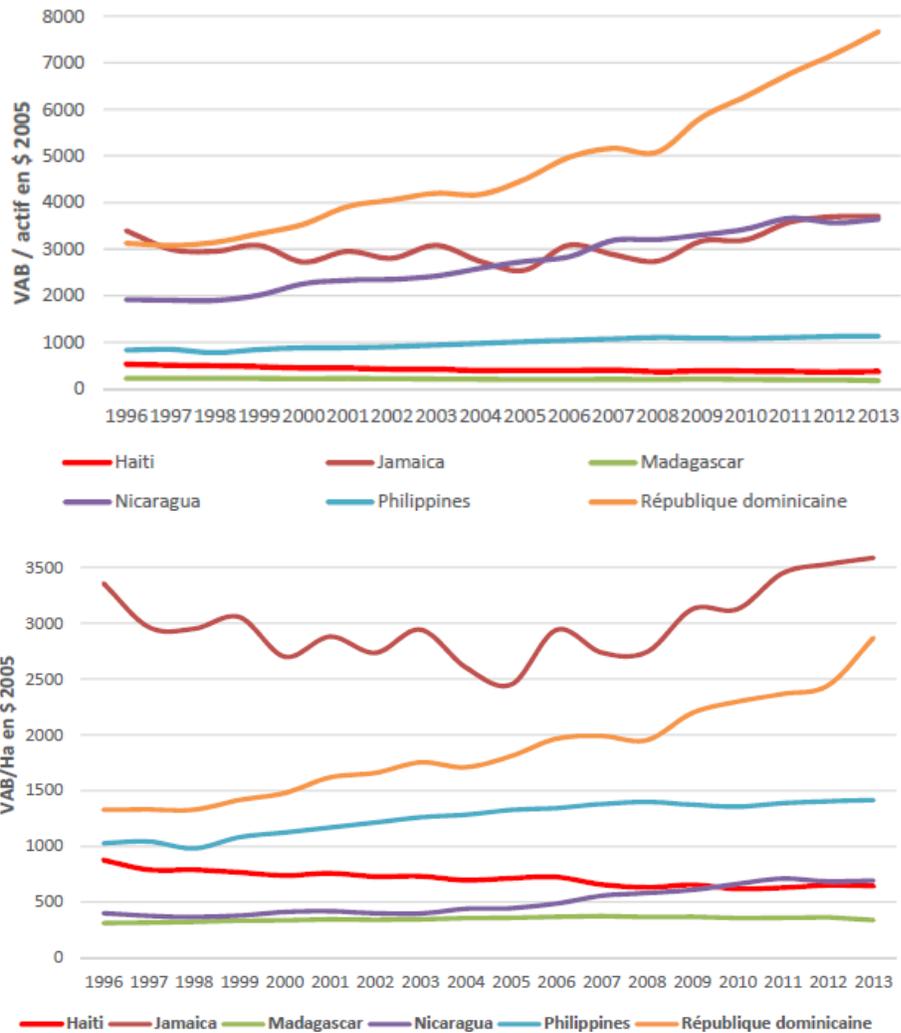
Fuente: Cirad, 2015.

Tabla III.4. PTF Agrícola

COUNTRY	AGRICULTURAL TFP GROWTH RATE		
	1991-2000	2001-2005	2006-2011
DOM. REP.	1.7	2.9	3.1
JAMAICA	2.4	2.8	6.7
LAC	1.8	2.3	2.2
HAITI	-4.6	0.5	0.6

- 3.86 El crecimiento de la productividad agrícola (TFP) ha sido muy bajo, en incluso negativo en algunos períodos. Entre 1991 y 2011 la TFP ha caído al 2.1% anual, siendo la pérdida intensa en la década de 1990 (-4.6% anual) y levemente positiva posteriormente. Otros estudios con diferentes metodologías encuentran resultados caídas promedio aceleradas de la productividad en décadas pasadas, moderándose hacia el presente. P. Martel et al, 2015, encuentran las siguientes tasas anuales de crecimiento de la TFP: entre 1980-1991=-0.8%; 1991-2000=-1.4%; 2000-2013=-0.5%.

Gráfico III.2 PIB agrícola por trabajador (arriba), y por hectárea (abajo)



actif)

Fuente : Cirad, 2015

- 3.87 La caída de la TFP agrícola observada anteriormente se complementa, al menos a partir del año 2000, con la reducción del producto agrícola por trabajador (VAB/activos) y por hectárea (VAB/Hectárea). El producto anual por trabajador en Haití ha caído desde US\$550 a US\$400 entre 2000 y 2012 (en moneda constante de 2005), una trayectoria opuesta a la de República Dominicana, que pasó de US\$ 3.000 a US\$ 7.000. El producto por hectárea (parte inferior del gráfico III.2) muestra un comportamiento análogo pero más profundo, con una caída desde US\$950 en 2000 a US\$650 en 2012. La producción agrícola se realiza en la actualidad con una reducción de la proporción de trabajadores por hectárea (es decir, una caída de la relación Hectáreas/activos)⁵⁷.
- 3.88 Debido a la intermitencia y a los bajos niveles de ingresos promedio, alrededor del 69% de la población rural sufre de inestabilidad de ingresos, debido principalmente a los

⁵⁷ La información del producto por trabajador y por hectárea proviene de CIRAD, 2015. El valor agregado por trabajador está calculado a partir del valor agregado bruto de las cuentas nacionales, dividido en la población rural económicamente activa.

impactos del cambio climático y la variabilidad de la producción agrícola⁵⁸. En 2008 dos tormentas y dos huracanes dejaron al menos 1.100 muertos y un daño estimado de más de US\$900 millones (15% del PIB), siendo el sector agrícola el más afectado (US\$200 millones)⁵⁹. En agosto de 2012, dos huracanes (Isaac y Sandy) causaron estragos en el sector agrícola, afectando a la producción en más de 80.000 ha y causando pérdidas de más de US\$104 millones, dejando 19 muertos y más de 18.000 viviendas dañadas en el Sur⁶⁰.

b) Causas

Características geográficas que presentan desafíos para la producción agrícola.

- 3.89 El país tiene aluviales fértiles y suelos de piedemonte, superficie importante y recursos hídricos subterráneos y una amplia diversidad de sistemas agro-ecológicos que proporcionan condiciones aptas para la producción de varios cultivos tropicales como cereales (arroz, maíz, sorgo), raíces (batata, yuca), café, cacao, vetiver o frutas (plátano, piña, cítricos, etc.).
- 3.90 Sin embargo, el 80% del territorio es montañoso y sólo el 28% de la tierra se considera cultivable. Hoy en día se cultiva alrededor del 57% del total del territorio, aunque parte de este no sea adecuado para este propósito. Tal situación provoca la deforestación y la pérdida de fertilidad del suelo, que a su vez exacerbaban los impactos de eventos extremos del clima.
- 3.91 El país se encuentra en el cinturón de huracanes del Caribe y, en los últimos 50 años, ha sufrido más de 40 eventos climáticos, una catástrofe reconocida internacionalmente cada dos años, y una gran catástrofe cada cuatro a seis años. Alrededor de 96% de la población vive en situación de riesgo, y Haití tiene la mayor vulnerabilidad a los huracanes entre los pequeños estados insulares de la región (12,9 en una escala de 13)⁶¹.

Debilidades en las inversiones públicas en infraestructura y en la provisión de servicios públicos agropecuarios.

- 3.92 El presupuesto total de inversión pública asignado al sector se ha reducido o estancado en un nivel bajo durante los últimos 15 años. Durante el año fiscal 2012-2013, la inversión pública en el sector agrícola representó sólo el 5,5% del presupuesto total de inversión financiada con recursos públicos nacionales.
- 3.93 Riego y protección de cuencas. Alrededor de 90.000 ha de los 135.000 a 150.000 ha de tierras de regadío por gravedad potenciales están habilitados (de los cuales la mitad en el valle de Artibonite), sin embargo el gasto público en este subsector ha sido bajo durante la última década. Según el Ministerio de Agricultura, de 2006 a 2013 el gasto público en infraestructura de riego alcanzó alrededor de US\$170 millones (una media de US\$24 millones por año), bajo en comparación con las necesidades estimadas en la Política Nacional de Riego 2016-2016 (US\$657 millones).
- 3.94 Carreteras. Los medios de transporte son esenciales para la comercialización de los productos agrícolas, en particular para los productos más perecederos. Sin embargo, de acuerdo con el Plan Nacional de Transporte de 2008, la densidad de carreteras en Haití

⁵⁸ IHSI/WB. 2012.

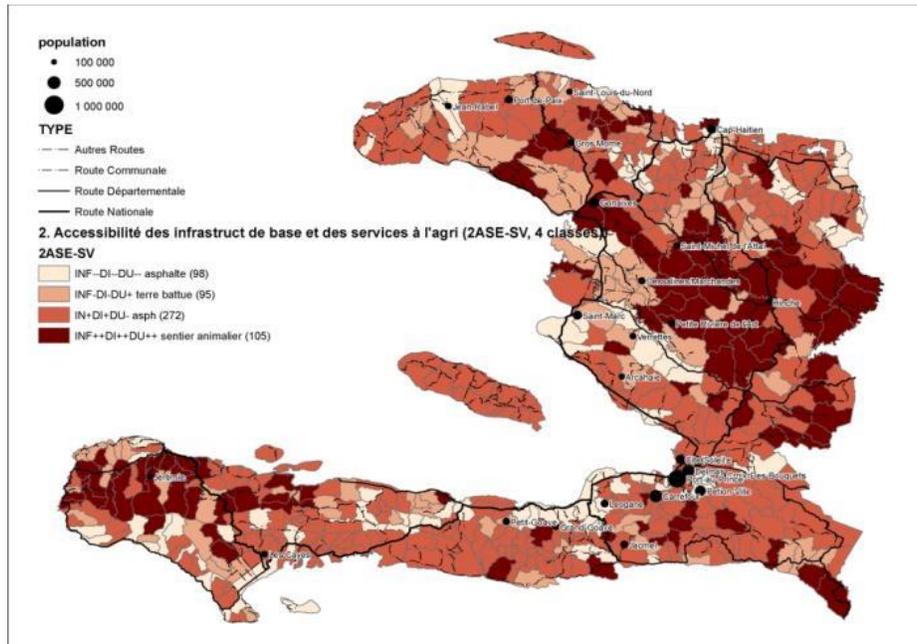
⁵⁹ Post-disaster needs assessment, November 2008, Government of Haiti, World Bank, United Nations System and European Commission.

⁶⁰ Ministry of Agriculture (2012) and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2012.

⁶¹ UNDP. 2004. Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development. United Nations Development Program, Bureau for Crisis. Prevention and Recovery.

es muy débil, con 0,35 km de carretera para 1.000 habitantes, mientras que el promedio en América Latina y el Caribe es 7,1. La red se redujo de 4.595 km en 1991 a 3.572 km en 2014. La red terciaria rural está especialmente en muy mal estado. Como se puede observar en el gráfico, la situación es particularmente crítica en el área de Morne y en el extremo suroeste del país.

Gráfico III.3. Acceso a Infraestructura⁶²



Fuente: Cirad 2015

- 3.95 Servicios veterinarios y fitosanitarios. Sin los servicios veterinarios y fitosanitarios adecuados, el comercio de agricultura de Haití con el resto del mundo, y en particular los Estados Unidos de América y Europa, seguirá siendo limitado. De hecho los servicios sanitarios y fitosanitarios haitianos se encuentran entre los más débiles de la región, con "puntuajes de desempeño" de 1,58/5 y un 15/100% respectivamente (puntuación por la Organización Internacional de Sanidad Animal (OIE, por sus siglas en inglés) y el Instituto Interamericano para la Agricultura (IICA)).
- 3.96 Innovación e Investigación. Haití carece de tecnologías agrícolas mejoradas adaptadas a su contexto agroecológico y socioeconómico, debido a la falta de una eficaz inversión pública en investigación agrícola aplicada desde finales de 1980. Haití está por detrás de Etiopía y Ruanda en el número de publicaciones de investigación agrícola⁶³.
- 3.97 Apoyo técnico. Según el censo agrícola de 2009, sólo el 2,6% de los agricultores han recibido algún tipo de formación técnica y/o agrícola ocasional, el 7% declara haber usado algún equipo mecánico, y el 43% identifica la falta de servicios de extensión como una limitación para su desarrollo. Sólo el 14% de los agricultores han utilizado alguna nueva variedad de alto rendimiento entre 2005 y 2010. Del mismo modo, menos del 10% usan fertilizantes, que son inadecuados y se aplican en cantidades excesivas.

⁶² CIRAD, 2015.

⁶³ *Les centres de services régionaux : Etat des lieux, perspectives*. WB/ Damais, 2005; (b) *Ibid*, USAID/ OFDA, 2010 ; y *Consortium de Recherche pour le Développement Agricole*, IICA, 2011.

- 3.98 Pesca. La falta de infraestructura pública y servicios para la pesca artesanal resulta en una mala calidad del producto, importantes pérdidas poscosecha (alrededor del 40% de pérdida de oportunidades de mercado en centros urbanos), así como la suspensión de las exportaciones. La recolección, el procesamiento y la comercialización se producen en zonas marginales y muy degradadas que carecen de la infraestructura básica para garantizar las condiciones sanitarias básicas y la calidad del producto⁶⁴.
- 3.99 Tenencia de tierra. El sistema de tenencia de la tierra es anticuado, impreciso e inseguro. Haití se caracteriza por altos niveles de informalidad en las transacciones de tierras (el 60% de todas las parcelas de propiedad privada en realidad carecen de un título de propiedad formal), que conducen a la inseguridad de la tenencia de la tierra, dificulta las inversiones agrícolas, e impacta en la capacidad de generación de ingresos (agricultores con un título de propiedad ganan un 19% más que sus pares sin título⁶⁵). Menos del 5% del país está cubierto por un catastro. Esta situación se debe a los costosos (casi US\$700 para todo el proceso, incluyendo la titulación) y largos procedimientos (400 días en promedio), leyes obsoletas, y la ausencia de coordinación entre los numerosos actores públicos y privados encargados de los servicios de administración de tierras. Las dificultades en la actualización del catastro (data de 1784) y los mecanismos de gestión de la tierra, así como el complejo marco jurídico representan obstáculos a las inversiones en la prestación de servicios sostenibles. El sistema de tenencia de tierra de Haití data de su pasado colonial. Después de la independencia en 1804, toda la tierra, excepto la zona que era legalmente (titulada) propiedad de esclavos liberados, fue declarada propiedad del Estado, y toda la tierra y sin derechos de propiedad privada es por definición tierra del Estado. Con el tiempo, se permitieron las transacciones de tierras de diferentes tipos, lo que complica la definición de tierras privadas: concesiones de tierras del Estado a los propietarios privados, ventas entre propietarios privados; herencia o arrendamientos de tierras del Estado. Durante los siglos 19 y principios del 20, la mayoría de estas transacciones fueron efectuadas legalmente y debidamente registradas y cada nuevo propietario recibió un título legal de la parcela de tierra heredada o comprada. El sistema de titulación de tierras funcionó, aunque con un alto costo de transacción y una baja eficiencia.
- 3.100 Esta situación cambió en la segunda mitad del siglo XX con (i) el empobrecimiento de la mayoría de los hogares rurales; y (ii) la dispersión de los propietarios legales de las parcelas, debido a la alta tasa de emigración de las zonas rurales. La mayor parte de las transacciones no se han completado legalmente debido a sus costos prohibitivos en comparación con el bajo valor de las parcelas de tierra cada vez más pequeñas y la ausencia de sus legítimos titulares o cotitulares (en caso de herencia) en el momento de la transacción⁶⁶. La repartición de tierras en “indivisión hereditaria” a través de varias generaciones de sucesores sin ningún levantamiento formal o registro de parcelas individuales o derechos ilustra esta tendencia.
- 3.101 Los agricultores pueden poseer tierras a través de la compra (entre el 50 y el 70%) o división de herencias, alquiler y contratos de aparcería que ocurren en tierras privadas, así como en tierras del Estado⁶⁷. Además, otras prácticas ocurren extra-legalmente, como la herencia indivisa (tierras heredadas que son cultivadas en común por parte de diferentes miembros de una misma familia) y sub-arrendamientos y otras disposiciones

⁶⁴ IRAM, 2007 and Macias, 2014.

⁶⁵ Make poor Haitians count, WB/Verner, 2005.

⁶⁶ Defining a Land Tenure Policy for Haiti. Food and Agriculture Organization (FAO) and IDB. 1998.

⁶⁷ Smucker, G. R., White, T.A, and Bannister, M. (2000). Land Tenure and the Adoption of Agricultural Technology in Haiti. Washington, D.C., IFPRI.

aprobadas por los arrendatarios de tierras del Estado. Como consecuencia, existe una multitud de formas de acceso y en la práctica los agricultores pueden tener acceso a la tierra en diferentes formatos de forma simultánea. La mayoría de los granjeros en Haití están al tanto de los procedimientos de titulación de tierras, pero no pueden pagar su obtención y existe una falta de confianza en las profesiones implicadas en la titulación de tierras. La inseguridad en la tenencia se extiende a los agricultores que tienen contratos de arrendamiento para tierras de dominio privado del Estado. Estos arrendamientos tienen riesgos inherentes en el marco del régimen legal vigente, ya que teóricamente pueden ser suspendidos por el Estado, y la adquisición por prescripción no es una opción en tierras del Estado.

- 3.102 Las instituciones públicas encargadas del registro y protección de los derechos a la tierra (DGI y el poder judicial) sufren de una seria falta de capacidad, coordinación y condiciones materiales. Las tarifas de los registros y transcripciones legales están además anticuadas, pueden variar en la práctica y no son transparentes. En cuanto a los tribunales de paz y civiles, que son competentes para juzgar casos de posesión y propiedad respectivamente, son a menudo incapaces de resolver los casos relacionados con la tierra y hacer cumplir las sentencias.
- 3.103 La tierra que es propiedad del Estado es gestionada por la Dirección General de Impuestos (DGI) y legalmente puede ser alquilada, vendida o concedida a particulares. Los derechos de propiedad privada se establecen a través de un acta notarial inscrita en la DGI, en base a un estudio realizado por un topógrafo oficial. La delimitación legal de las parcelas y la protección de los derechos a la tierra se lleva a cabo por peritos privados y notarios que, aunque autorizados por el Estado, operan como una práctica privada bajo la normativa aplicable. Estos últimos están en gran medida desactualizados e insuficientes para mantener una fijación de precios accesible a los agricultores, así como un estándar de calidad para estas profesiones. Por ley, los notarios deben cobrar a los compradores un porcentaje de la transacción, pero los límites de estos porcentajes no están definidos por la ley. Como resultado, los precios varían significativamente de un notario a otro. Asimismo, cada topógrafo aplica su propia fijación de precios, que puede variar de una transacción a otra. Por otra parte, las tarifas aplicadas a la autorización judicial del estudio para el vendedor están desactualizadas y en la práctica han sido infladas. La mayoría de los peritos y notarios en las zonas rurales tienen un nivel limitado de educación y capacidad y poseen equipamiento anticuado. Estas profesiones no son financieramente sostenibles en las zonas rurales y con frecuencia tienen una segunda profesión.

El sector agrícola tiene una gobernanza débil.

- 3.104 Los diagnósticos y las lecciones aprendidas atribuyen la ineficacia actual del Ministerio de Agricultura a las debilidades transversales, tales como: dificultades para establecer prioridades a través de políticas del sector firmes; capacidades de planificación, programación y presupuestario débiles, que afectan a la relevancia de la asignación de recursos por parte del Tesoro Público y donantes; y ausencia de una cultura basada en resultados, mecanismos de rendición de cuentas y capacidades de supervisión y evaluación. La mayor parte del marco legal del sector de riego, tenencia de la tierra, pesca, innovación, servicios sanitarios y fitosanitarios y otros subsectores está desactualizado. Por ejemplo, la principal ley que regula el sector es el "Código de Francois Duvalier", que data de 1962. Por ley, el Ministerio de Agricultura sigue siendo el responsable del mantenimiento de perímetros irrigados, mientras que la buena práctica reconocida internacionalmente es la transferencia de parte de la gestión de infraestructura para los usuarios del agua. La actual regulación de la pesca también está anticuada, a pesar de que la última ley data de 1978. El IGOPP (un índice desarrollado por el Banco para evaluar la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres) calculado en 2013 clasifica a Haití como el más bajo entre los 13 países de la región, con una puntuación de 7%, mientras que la media de la región es 34,8%.

Fallas de coordinación y externalidades.

- 3.105 Las múltiples falencias del sector generan además problemas de coordinación que son difíciles de resolver. En efecto, ante las presencia de esas fallas, el sector no genera los incentivos ni las capacidades necesarias para dar lugar a una producción privada dinámica. Un inversor individual que no esté integrado no será competitivo a no ser que otras inversiones se realicen y que eso le permita alcanzar los niveles deseados de rentabilidad. Pero no tendrá seguridad de la realización de esas inversiones en otras partes, y por ende frenaría sus inversiones.
- 3.106 Esto se traduce en debilidad de la inversión privada, ausencia de eslabones clave en el tejido productivo y en el acervo de capital productivo, y el deterioro de las cadenas de valor, debido a que productores individuales pueden estar inseguros respecto de su estructura de costos, y verán aumentados sus riesgos respecto de sus ventas.

c) Recomendación de políticas para mejorar dinamizar producción agrícola

- 3.107 Las intervenciones se presentan en el orden en que deben dirigirse, dada su relativa urgencia: en primer lugar, regularizar la tenencia de la tierra, en segundo lugar, proveer servicios al productor, en tercer lugar, infraestructura productiva, y en cuarto lugar, mejorar la gobernanza.

Regularizar la tenencia de la tierra.

- 3.108 El manejo adecuado de la tierra reduce la inseguridad de los derechos de propiedad, aumenta la inversión y, como resultado, la productividad y los ingresos; y facilitando el uso del activo como garantía, ayuda a mejorar el acceso a fuentes menos onerosas de crédito. Un Programa de Titulación de Tierras en el Perú del BID (906/OC-PE) encontró efectos positivos a largo plazo en las granjas y en el valor de los terrenos (Torero y Field, 2005; Antle et al., 2003; Aldana y Fort, 2001), así como impactos positivos significativos sobre la renta agraria (Zegarra et al., 2008). En Nicaragua, la inversión en la titulación de tierras tuvo un efecto positivo en la seguridad de tenencia de la tierra, generando mayores inversiones en la tierra (Deininger y Chamorro, 2004). También se han registrado efectos

positivos sobre la productividad agrícola como consecuencia de las inversiones para mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra en Etiopía, Vietnam y Uganda (Banco Mundial, 2007). En Nicaragua, los productores con plenos derechos de propiedad han acumulado más activos que los productores con derechos de propiedad restringidos, subrayando la importancia de la inversión destinada a aclarar los derechos de propiedad de la tierra tiene para la inversión en activos de los beneficiarios (Hernández y Reardon, 2012).

- 3.109 Aclarar la tenencia en Haití es esencial para la reducción de pobreza y el desarrollo y para orientar la formulación de políticas públicas, programas y planes de gestión, sobre todo en zonas especialmente vulnerables desde el punto de vista ambiental o social. Por lo tanto, la actualización del proceso de modernización de la tenencia de la tierra iniciado en 2013 debe ser continuado y a mayor escala siguiendo la metodología desarrollada y que incluye: (i) demarcación de parcelas y aclaración de la tenencia de la tierra; (ii) mejora de la calidad y eficiencia de los servicios de administración de tierras ofrecidos a nivel nacional; y (iii) modernización del marco legal e institucional de la tenencia de la tierra mediante la adopción de nuevas leyes sobre los peritos públicos, notarios, registro de tierras y registro de hipotecas, ONACA (Oficina Nacional de Catastro) y catastro y nueva regulación de los honorarios de las profesiones de peritos y notarios públicos.

Aumentar la calidad y oferta de servicios de agricultura.

- 3.110 En materia de política del sector, el gasto público en bienes públicos rurales es más eficaz en la lucha contra la pobreza rural, la mejora de la productividad del sector y la sostenibilidad de los recursos naturales que el gasto público en bienes privados, como los fondos destinados a la compra y/o distribución de insumos o productos. La inversión pública y privada en infraestructura y servicios agrícolas rurales, así como el acceso a los productos financieros, contribuyen directamente a este resultado.
- 3.111 Sanidad agropecuaria es uno de esos bienes públicos que son esenciales para acceder a los mercados externos. El aumento del comercio internacional de productos de este sector ha llevado a los países a reducir los riesgos de los activos naturales y la salud de sus consumidores, estableciendo normas sobre medidas de salud y seguridad para el acceso a sus mercados. En este sentido, una recopilación de estudios que analizan el impacto de diferentes programas de sanidad agropecuaria financiado por el Banco en Perú, Ecuador, Uruguay y Belice presenta evidencia positiva del impacto que este tipo de intervención tiene (OVE, 2009). En el caso de Perú, las evaluaciones realizadas sugieren que estas intervenciones reducen significativamente la prevalencia de enfermedades sanitarias zoológicas (por las llamas) y la presencia de moscas de la fruta. En este último caso, las mejoras se traducen en precios más altos y mejores rendimientos de los productos agrícolas (GRADE, 2008a). Por otra parte, la mejora de la situación sanitaria de Perú ha mejorado su poder de negociación con respecto a otros países, creando oportunidades para la comercialización en mercados internacionales (GRADE, 2008b). Para el área forestal, un estudio en Chile demostró que los beneficios económicos del control de plagas a través de factores biológicos, centrándose en los pequeños y medianos productores, eran más de 2 millones de pesos por hectárea, muy por encima del costo de tratamiento de 2.000 a 4.000 pesos por hectárea (Baldini et al., 2003).
- 3.112 En Haití, el enfoque debe centrarse en la prestación de servicios públicos agrícolas apropiados para los agricultores, incluyendo el acceso a insumos y tecnologías mejoradas (innovación, investigación aplicada, promoción de la pesca sostenible y prácticas agrícolas, especialmente las practicas agroforestales y de árbol-cultivo y adaptación al cambio climático a través de la transferencia de tecnología) mediante el fortalecimiento

de las direcciones departamentales en términos de recursos humanos, financieros y técnicos o proveedores privados. Deben proseguirse los esfuerzos en el desarrollo de los servicios veterinarios y fitosanitarios adecuados como un elemento clave para desarrollar el comercio agrícola⁶⁸.

Desarrollar la Infraestructura Pública específica.

- 3.113 La evidencia empírica muestra que la inversión en infraestructura es esencial para facilitar la integración de las zonas rurales menos desarrolladas a los mercados para productos e insumos (Pinstrup-Andersen y Shimokawa, 2006), lo que ayuda a aumentar la producción, volúmenes de productos vendidos, empleo e ingresos rurales.
- 3.114 El riego, en particular, es uno de los principales factores determinantes de la productividad y la estabilidad del rendimiento (Turrall, H., 1995). Un análisis de la cartera de operaciones de riego financiado por el Banco Mundial muestra que, entre 1998 y 2008, el 92% de los proyectos analizados reportó aumentos en la producción agrícola, y el 80% de los proyectos para aumentar el acceso de los productores al agua para riego a través de inversiones en infraestructura de riego alcanzó sus metas propuestas. Por otro lado, el riego puede generar dinamismo en el cambio tecnológico en las explotaciones mediante el fomento de la utilización de insumos complementarios tales como variedades de semillas de alto rendimiento y agroquímicos (Smith, 2004; Bhattarai y Narayananmoorthy, 2003; Hasnip et al, 2001; Hussain y Hanjra 2003, 2004; Huang et al. 2006).
- 3.115 Para seguir invirtiendo en infraestructura en Haití es esencial para el sector mejorar la productividad agrícola en las explotaciones, incluyendo las infraestructuras rurales para la protección contra inundaciones y de intensificación de la agricultura, a través de la ampliación, rehabilitación y protección de los sistemas de riego y la construcción de infraestructuras hidráulicas de pequeñas laderas (micro-represas), sino también una infraestructura de poscosecha para limitar las pérdidas (de productos del mar), y aumentar la calidad. En este marco también se debe dar importancia al fortalecimiento de la gestión de infraestructura a través de asociaciones (tales como asociaciones de usuarios de agua para gestionar perímetros irrigados a través de la adopción de la ley transfiriendo la gestión de los perímetros de riego a las asociaciones de usuarios de agua), o del sector privado.

Implementar medidas de mitigación del riesgo de desastres.

- 3.116 Dado que es crucial en el contexto de Haití, se debe dar prioridad a mejorar los procesos de toma de decisiones (estudios de riesgo, asistencia técnica), combinando una infraestructura de protección de cuencas corriente arriba y abajo, así como el apoyo a la adopción de prácticas agrícolas sostenibles (agroforestal, promover un sistema de alerta basado en la comunidad). Además de implicaciones productivas, es una cuestión que afecta a la preservación humana en sus formas más básicas. El tema se trata más como una prestación de un servicio público fundamental más adelante en esta sección.
- 3.117 Consolidar la gobernanza del sector, regulación y marcos legales.
- 3.118 Los derechos de propiedad y los instrumentos de política para la gestión de los recursos naturales renovables son elementos centrales que afectan a su explotación. En el caso de los derechos de pesca, hay evidencia de pérdidas estimadas debidas a la sobreexplotación de dicho recurso a nivel mundial como el resultado de una definición

⁶⁸ Access to inputs (7%), technical assistance (14%) and lack of financial resources (25%) are, with irrigation (10%), the factors that have been listed in the census as the main constrained by farmers. (Source: Agricultural Census, 2008).

ineficiente de los derechos de propiedad sobre este recurso (Wilén, 2006; Banco Mundial, 2009). Por el contrario, las experiencias de Canadá, Islandia, Nueva Zelanda y Estados Unidos sugieren que las instituciones con una gobernanza sólida, con instrumentos económicos que eliminan las características de libre acceso a los recursos pesqueros son capaces de arreglar las cosas para que el interés individual puede conciliarse con el interés público. (Banco Mundial, 1992).

- 3.119 En el caso de los recursos forestales, un entorno institucional débil para la definición de los derechos de propiedad, uso de la tierra y recursos naturales no ayuda a reducir las tasas de deforestación (Banco Mundial, 2009).
- 3.120 En Haití, el énfasis debe ser puesto en el aumento del presupuesto de inversión pública asignado al sector de la agricultura. Esto debe ser completado mediante la actualización de varios marcos regulatorios y legales (infraestructura, mitigación de desastres y riesgos, titulación de tierras, sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, pesca), incluida la reforma del MARNDR, así como la modernización de varios servicios públicos como la sanidad animal y servicios fitosanitarios y tenencia de la tierra.

Implementar Políticas específicas de desarrollo productivo.

- 3.121 El restablecimiento o la dinamización de cadenas de valor en torno a productos con alto potencial tendrá un alto impacto en la generación de riqueza agrícola. Se trata en general de Promover una mejor coordinación pública y privada, así como la coordinación entre privados. Las políticas productivas podrían apoyarse en ventajas comparativas del país y de la iniciativa privada en general, proveyendo los bienes públicos necesarios y ayudando a los productores individuales a disponer de la tecnología adecuada, y a reducir sus riesgos comerciales y logísticos. Un análisis en los que estas acciones son particularmente promisorias y ejemplos de aplicación se encuentra en CIRAD, 2015, capítulo 6⁶⁹.

Cuestiones de género y temas ambientales.

- 3.122 Para dar prioridad a las cuestiones ambientales, y reducir el deterioro de los suelos asociado con la deforestación y la erosión, el enfoque propuesto debe consistir en la mejora de: la gestión del riesgo de desastres, gestión de infraestructuras, gestión de los impactos ambientales de la agricultura, gestión de la pesca hacia un sistema de derechos de gestión de la pesca, y la mejora de inversiones a largo plazo en zonas rurales (cultivos perennes, por ejemplo), con externalidades ambientales positivas. El sector también debe poner más énfasis en la disminución de la brecha de género existente, en particular en el acceso a servicios, educación y/o capacitación, así como en el acceso a la mano de obra agrícola, la participación en grupos productivos y el objetivo de actividades de apoyo, en especial a los cultivos alimentarios y las actividades posteriores a la cosecha, donde hay más mujeres concentradas. Esto último no sólo es importante para mejorar la igualdad de género en la provisión de servicios públicos, sino que también ayudará en la creación de valor añadido de las distintas cadenas de valor de haitianos que tienden a ser apoyadas sólo en la etapa de producción.

Consideraciones de adaptación al cambio climático para el apoyo al desarrollo productivo e inclusión.

- 3.123 La cobertura y calidad de la infraestructura es afectada por la mayor incidencia de eventos climáticos extremos los cuales requieren que recursos sean destinados a la rehabilitación

⁶⁹ Ver Stein, E, Fernandez-Arias, E. y Crespi, G. (2014) *Rethinking Productive Policies*. BID.

o reconstrucción de obras dañadas. Por lo anterior, la construcción o reconstrucción de infraestructura que considere los impactos del cambio climático se perfila como una necesidad para un uso más eficiente y sostenible de los recursos que además permitirá evitar pérdidas de ingresos por mano de obra o productos que no fue posible moverlos dado a incomunicación resultante de derrumbes y/o inundaciones. Además, en lo referente a exportaciones, medidas de reducción de vulnerabilidad son clave para alcanzar la competitividad y productividad deseadas ya sea mediante el uso de métodos de producción resilientes y/o la planificación para reducir posibles pérdidas en productividad a raíz de impactos del cambio climático los cuales tienden a afectar mayormente a poblaciones de bajos ingresos.

3.2 DESARROLLO HUMANO

A. Acceso a educación y salud.

a) Situación actual

- 3.124 Si bien el análisis comparativo de las Encuestas Demográficas y de Salud (DHS) de 2006 y 2012 indica tendencias positivas en los indicadores de asistencia médica en relación con las mujeres y los niños, hay una amplia brecha en los indicadores de salud materna e infantil de Haití, comparados con los de América Latina y el Caribe. A pesar de los avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PNUD, 2014), Haití no alcanzó los objetivos en relación con la reducción de la mortalidad infantil y las mejoras de la salud materna. Haití aún tiene la tasa más alta de mortalidad materna (en 380 muertes cada 100.000 nacimientos en 2013, comparado con un promedio de 85 en ALC).
- 3.125 Otras mejoras recientes incluyen la proporción de niños menores de cinco años con retraso en el crecimiento cayó de 23,8 a 21,9%, aunque sigue siendo más alto que la región, con 12%. La tendencia de mortalidad de niños menores de cinco años también está en descenso, aunque no alcanzó el objetivo de 50 cada 1000 nacidos vivos para 2015, y es cuatro veces la de la región. La incidencia de enfermedades diarreicas es aún elevada entre los niños de entre seis meses y dos años de edad (39%), y en aquellos que viven en áreas rurales (25%). Las condiciones de salud de la población haitiana por lo tanto muestran serias limitaciones para el desarrollo y la acumulación de capital humano en lo que respecta al recorrido del curso de la vida. La primera infancia es el período clave para la formación del capital humano, y la carga de las enfermedades en la niñez podría tener efectos que persistan a lo largo la vida (Bleakley, 2010).

Tabla III.5. Indicadores Salud

Indicador	Haití	ALC
Expectativa de vida	62	74,6
Salud reproductiva y materna		
Tasa de fertilidad total (niños por mujer)	3,5	2,2
Atención prenatal (al menos una visita durante el embarazo)	90%	95%
Nacimientos institucionalizados (en centros de salud)	36%	90%
Mortalidad materna (/100.000 nacidos vivos)	380	65,7
Anemia en mujeres de edad reproductiva	49%	22%
Salud infantil		
Mortalidad infantil 0 a 12 meses (/1000 nacidos vivos)	59	15,9
Mortalidad en niños menores de 5 años (/1000 nacidos vivos)	88	18
Cobertura de vacunación –esquema completo- niños 12-23 meses	45%	85%
Retraso en el crecimiento (desnutrición crónica)	22%	12%
Anemia (6 a 59 meses de edad)	65%	4%-65%

Fuentes: MSSP (2012), Bertrand et al. 2015, PAHO, Mujica et al. (2015).

- 3.1 El país ha hecho avances importantes en materia de educación. Los indicadores de resultado del sistema educativo muestran que la tasa de alfabetización de Haití, actualmente en 77%, se ha acercado a los estándares de Centroamérica (83% en Nicaragua y 88% en Honduras). El énfasis en la educación primaria de la política educativa muestra que las nuevas generaciones de haitianos tendrán una calidad educativa superior a sus progenitores. Eso explica que el analfabetismo haya caído al 10% o menos para aquellos por debajo de los 30 años.
- 3.2 Subsisten sin embargo importantes atrasos. El 60% de las personas que viven en el campo no han avanzado más allá de la escuela primaria y menos del 10% han alcanzado la educación secundaria y superior (IHSI, 2014). Los resultados en los niveles medios de enseñanza son regulares: el porcentaje de alumnos que avanzan acorde a su edad y terminan las etapas medias es bajo, inferior a lo observado en países de ingresos similares⁷⁰.
- 3.3 Además, y pese a los progresos recientes, el sector de la educación se caracteriza todavía por su limitado acceso, baja y desigual calidad, y escasa capacidad de regulación del sector público. El 85% o más de las escuelas son privadas, y casi todas (90%) operan sin una licencia. El plan de educación 2010 – 2015 se propuso progresivamente alcanzar la inclusión universal y el gobierno trabaja en ese sentido, con énfasis puesto en educación de calidad. La universalidad de la educación ha sido apoyada con un programa de subsidios (US\$90 por estudiante, que alcanzó 82% de cobertura) y con la

⁷⁰ Este análisis puede verse en el capítulo 2, cuando se analizaron las brechas en educación.

modernización de la infraestructura (construcción o recuperación de escuelas). La calidad de los maestros es baja: el 55% de no han completado el secundario, y apenas el 65% han recibido alguna capacitación inicial.

- 3.4 Las diferencias de género son muy importantes. La percepción de ingresos individuales tiene diferencias importantes por género y edad. Como se mencionó, pese a la reducción evidenciada en los últimos años, los ingresos de las mujeres todavía son 15%-20% a los de los hombres, y una parte importante, casi la mitad, de ese diferencial de salarios se debe a factores no observables (significativamente mayor al 18% de ALC, y al 45% de África). El analfabetismo en las mujeres asciende al 28%, comparado con el 19% en los hombres (IHIS, 2014). Las mujeres y los jóvenes se caracterizan también por tener tasas más elevadas de desempleo, informalidad y subempleo.
- 3.5 Por otra parte, los jóvenes se enfrentan a desafíos significativos en el mercado laboral, con tasas más elevadas de desempleo, subempleo, y desempleo invisible, a pesar de una tendencia generalizada hacia un aumento en los niveles de educación en el país. Para personas con los recursos, niveles de educación adecuados, y contactos, las estrategias para aprovechar su capital humano les lleva a buscar oportunidades en otros países.

b) Las causas

- 3.6 Inercia y estrategias de supervivencia de los hogares. La incidencia de la pobreza en los hogares donde el jefe de hogar no tiene educación, comparada con aquellos que tienen estudios secundarios como mínimo, es de 4x, y el 60% de los pobres pertenece a hogares de jefes de hogar con estudios primarios incompletos (MPCE, ONPES, Banco Mundial, 2014). Con bajos ingresos, los hogares, deben hacer concesiones costosas, por las que sacrifican el bienestar a largo plazo, como la salud y la escolarización, reduciendo las chances de las futuras generaciones de escapar de la pobreza.
- 3.7 Los sistemas públicos de educación son débiles e ineficientes. Haití tiene un sistema de educación de bajo rendimiento crónico, caracterizado por un acceso limitado desigual y una calidad de educación baja. A pesar de las mejoras y del aumento en el presupuesto, Haití desembolsa 3,5% del PIB en el sector educativo, un porcentaje reducido si lo comparamos con otros países de América Latina y el Caribe (4,6%). Como resultado del bajo nivel de inversión pública, las escuelas privadas representan el 85% de la matrícula. La capacidad del gobierno de regular el sector de la educación privada es débil y, como consecuencia, la calidad de las escuelas públicas y privadas es baja (MENFP, 2014; Banco Mundial, 2014).
- 3.8 La violencia contra niñas y niños. La violencia tiene efectos negativos en el aprovechamiento académico de las niñas y las mujeres (Larraín, 1997), su productividad y sus ingresos (Vyas et al 2009), así como en su salud mental y física (Campbell 2008). También los niños que están expuestos a violencia contra sus madres tienen un rendimiento escolar peor en la adolescencia y que de adultos su desempeño laboral y sus ingresos son menores (Holt et al 2008). Haití tiene indicadores de violencia contra niños elevados (aproximadamente el 60% ha indicado haber sufrido actos de violencia), altos indicadores de violencia doméstica, e indicadores de violencia sexual que son 4 veces los de la región.
- 3.9 Bajo nivel de acceso al sistema público de salud. El paquete mínimo del gobierno para servicios de salud – asistencia integral materna e infantil, la prevención y el tratamiento de enfermedades infecciosas (HIV, tuberculosis, cólera, malaria, filariasis) y la atención de emergencias – sólo alcanza al 47% de la población total (PEPFAR 2012). Mientras

que los haitianos desembolsa 6,9% de su PIB en salud, es importante tener en cuenta que un 47% proviene de fuentes privadas como gastos de bolsillo, 31% proviene de donantes externos y organizaciones sin fines de lucro, y 22% proviene del gobierno. Por lo tanto, el sistema de salud haitiano no brinda protección financiera y el 28% de las familias tiene dificultades relacionadas con una mala salud (Banco Mundial, 2014). Aún más, el país sólo destina el 1% del PIB a redes de protección social.

- 3.10 Consecuencias tóxicas del uso de carbón. Además de su efecto sobre el medio ambiente, la matriz energética tiene serias consecuencias sobre la salud. El carbón y la madera para combustible son altamente contaminantes, y debido a que las cocinas de carbón estándares que existen en Haití no combustionan lo suficiente y se utilizan en cuartos cerrados y espacios interiores, generalmente tienen un importante impacto adverso sobre la salud de las mujeres y los niños. La esperanza de vida se acorta en 6,6 años debido a los impactos de la contaminación en los interiores originada por la combustión de biomasa.⁷¹ A pesar de que las mejoras en las cocinas tienen potencialmente consecuencias positivas, han realizado sólo avances menores debido a sus altos costos en comparación con las tradicionales.
- 3.11 Deficiencias en la calidad de la Educación. Si bien el acceso a la educación se ha ampliado, la calidad educativa continúa siendo baja. Como resultado de los programas que ofrecen subsidios y exenciones de matrícula, la matriculación neta primaria ha aumentado en los últimos años, de alrededor del 50-60% a comienzos de la década del 2000 a 70-80% en 2012 (Banco Mundial, 2014). En la actualidad, el 90% de los niños de edad escolar primaria oficial (6-11 años) está matriculado en la escuela. El sector educativo, sin embargo, continúa luchando por garantizar el acceso a la educación de calidad particularmente en los niveles preescolar, secundario medio y superior, y terciario. Por ejemplo, los datos de 2010 indican que después de tres años de escolarización, el 29% de los alumnos no podían leer una sola palabra en criollo haitiano (MENFP, Banco Mundial, RTI, 2010). Datos más recientes muestran que los resultados del aprendizaje continúan siendo bajos: 1 de cada 4 alumnos de 6º grado y más de 3 de cada 4 alumnos de 12º grado desaprobaron los exámenes nacionales de 2014. (MENFP, 2014). El bajo nivel en los resultados de aprendizaje se perpetúa por la provisión limitada de materiales de aprendizaje y la baja calidad de instrucción. La mayor parte de los “docentes” haitianos no está lo suficientemente preparada para enseñar: alrededor del 55% no alcanza a tener estudios secundarios, menos del 65% recibió capacitación inicial; y el 56% no tiene título profesional (MENFP, 2014). El sistema continúa siendo significativamente ineficiente, ya que los alumnos comienzan la escuela tarde (2 años en promedio), la tasa de repetición es alta, es común que los alumnos superen la edad escolar oficial, y la deserción es la norma.
- 3.12 Prácticas violentas en las escuelas. Aun cuando Haití prohibió el castigo corporal en las escuelas en junio de 2003, sigue siendo una práctica corriente. Entre los jóvenes de 18 a 24 años de edad que experimentaron antes de los 18 años alguna clase de violencia física de una figura de autoridad, tanto entre las mujeres (89,4%) como entre los hombres (82,6%), los docentes de sexo masculino fueron generalmente los perpetradores (VACS, 2012). En un estudio de línea de base en el sureste de Haití (2013) para el Programa de Prevención de la Violencia en las Escuelas de la Cruz Roja Canadiense se encontró que casi uno de cada cuatro docentes había empleado el castigo corporal. Según este estudio, quedó demostrado que las niñas eran las más vulnerables a la violencia en las escuelas infligida por maestros y compañeros.

⁷¹ USAID Environmental Vulnerability in Haiti: findings and recommendations (2007).

- 3.13 Servicios de salud y planificación familiar insuficientes. Las necesidades insatisfechas con relación a la anticoncepción son elevadas, y ascienden a un promedio de 35% - y 52% entre las mujeres jóvenes de entre 15 y 19 - y con una tasa promedio de fertilidad de 3,5 niños por mujer, comparado con 2,1 en la región de ALC (ver cuadro). Las personas con mayor cantidad de años de escolaridad promedio, tienen menos niños y esto respalda la evidencia mundial de la correlación negativa entre la educación y la fertilidad (Bongaarts, 2003). Las condiciones de salud de los niños y las mujeres en edad reproductiva en Haití podrían perpetuar los impactos negativos sobre el capital humano para la próxima generación.
- 3.14 Información básica y registros personales deficientes. La ausencia de datos poblacionales afecta negativamente la el diseño de las políticas públicas.
- La falta de un censo poblacional implica que todos los indicadores individuales básicos que utiliza a la población total como su denominador están desactualizados, y esta imprecisión se profundiza a medida que los datos se desagregan por zonas geográficas (cuanto más pequeña sea la zona, más difícil será hacer las estimaciones).
 - La ausencia de encuestas de hogares modernas y estables implica que los indicadores socioeconómicos clave se desconocen o están desactualizados.
- 3.15 Por otra parte, la ausencia de registros personales modernos (partidas de nacimiento y documentos de identidad) dificulta la implementación de las políticas y de los servicios sociales. Estas deficiencias son transversales, y contribuyen al mal funcionamiento de las políticas públicas en su conjunto.
- 3.16 Debilidad del Sistema de registro de personas y de propiedad, que impide el acceso a programas sociales y la acumulación de activos por parte de las personas, ya sea en la composición de su acervo de capital humano o de su riqueza. Contar con una identificación en Haití es vital para acceder a los programas sociales ofrecidos por el estado y que se encuentran agrupados en el Programa Nacional de Asistencia Social (EdePep), ya sea para el acceso a los servicios sociales (alimentación, salud, higiene y educación), para la mejora del empleo, para recibir transferencias condicionadas, temporales, etc. (FAES, 2013). Haití es uno de los países con mayor tasa de subregistro de la región; según datos de la EMMUS V para el año 2012 la proporción de niños menores de 5 años registrados era del 79,7%. Asimismo, para el 2009 entre un 30% y un 60% de la población no tenía una partida de nacimiento. Además, la disparidad muy alta (cohortes de edad, rural y urbano, y por quintil de ingresos)⁷².

c) Recomendaciones específicas

- 3.17 Incrementar el nivel de aprendizaje dentro el sistema educativo, en especial la primera infancia. En primer lugar, el gobierno debe incrementar la calidad del aprendizaje de los alumnos, especialmente en matemática y lectura básicas. Al reconocer que la primera infancia sienta las bases de todo el aprendizaje (Vegas y Santibáñez 2010), el gobierno de Haití debe concentrarse en implementar su nueva política Desarrollo de la Primera Infancia (ECD), que tiene como objetivo desarrollar programas integrados (con componentes de salud y de nutrición) y que apunta a la necesidad urgente de actualizar las capacidades de los docentes de ECD y demás personal del subsector.

⁷² Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services EMMUS-V, 2012.

- 3.18 Continuara mejorando el acceso a educación para que sea verdaderamente universal. Esto es especialmente importante en niveles iniciales, y debe expresarse en un doble sentido. La expansión de infraestructura escolar por un lado, y la ayuda financiera a los alumnos por el otro.
- 3.19 Mejorar la calidad de los educadores. El desarrollo y la implementación de una estrategia nacional para la capacitación docente y el desarrollo profesional también son fundamentales. Con este fin, es urgente implementar un programa de certificación docente y brindar capacitación al 56% de los docentes no capacitados (así como brindar oportunidades de desarrollo para el resto de la fuerza docente). Además, se deben realizar esfuerzos para fortalecer la capacidad de las instituciones de capacitación existentes y los departamentos de educación técnica responsables.
- 3.20 Modernizar la currícula escolar. Los resultados de la evaluación pre-piloto de Haití para 2015 de 4º y 6º grado indican que la enseñanza en Haití se centra en el aprendizaje de memoria y no estimula el desarrollo de las capacidades del siglo XXI, como el pensamiento crítico, la resolución de problemas y el trabajo en equipo (IEA, 2015). En el mediano plazo, las escuelas deben facilitar, de manera efectiva, la adquisición de las capacidades cognitivas (como la resolución de problemas y el conocimiento aplicado); las capacidades del comportamiento (el trabajo en equipo) las capacidades relacionadas con la innovación (ciencia, tecnología, ingeniería y matemática); las capacidades ambientales (conciencia ambiental); y las capacidades de emprendimiento (negocios y gestión – liderazgo y trabajo en equipo –, capacidades de matemática aplicada) en Haití.
- 3.21 Implementar paquetes de salud enfocados en niños menores de 5 años y en las mujeres en edad reproductiva. Se necesita implementar estrategias orientadas a incrementar el acceso a los servicios de atención primaria, como los servicios integrados materno e infantil (planificación familiar, inmunizaciones, nutrición, atención prenatal) y reforzar los servicios hospitalarios de obstetricia y neonatología para aumentar el porcentaje de partos institucionalizados.
- 3.22 Brindar más oportunidades a los jóvenes y a las mujeres. Para contrarrestar la falta de acceso de los jóvenes haitianos a los trabajos bien remunerados, se necesita un fuerte crecimiento económico. Además, se deben concebir políticas específicas que tengan como objetivo a la juventud. El deporte brinda una forma indirecta de desarrollar capacidades que pueden ser útiles en el ámbito laboral. A su vez la cultura, puede ser la base de una nueva industria de servicios y el turismo en particular. El foco que pone CARICOM en los activos humano, cultural y natural son pasos en esta dirección⁷³. También es importante elaborar políticas tendientes a atraer y contener a las mujeres jóvenes en la educación secundaria y terciaria, ya que las tasas de retención son mucho más bajas entre las mujeres que entre los hombres, por ejemplo, en lo que se refiere a la Educación y Capacitación Técnica Vocacional (IDEJEN, 2015). Particularmente, la participación de la mujer en la educación, la capacitación y la fuerza laboral puede tener efectos positivos en las tasas de fertilidad, el desarrollo en la primera infancia y en el nivel de ingreso per cápita/hogar.
- 3.23 Mantener el foco en la inclusión social. Para los niños haitianos que nacen en situación de pobreza, las intervenciones de mejoras de la equidad centradas en la salud y la educación (desde la atención prenatal hasta la educación primaria hasta el ingreso al mercado laboral y de allí en adelante) conllevan la promesa de romper con la pobreza intergeneracional y crear una clase media pujante. Sin embargo, el crecimiento inclusivo también depende del desarrollo y de la implementación de las políticas sociales que

⁷³ Ver como ejemplo el comunicado de prensa con fecha 25 de febrero de 2015, en el sitio web de CARICOM.

garanticen oportunidades para todos, que incluyan programas de segundas oportunidades para abordar las necesidades de un total estimado de 3 millones de jóvenes que están actualmente marginados.

- 3.24 Capacitar recursos humanos para la creación y expansión de empresas. Sin perder el foco en la inclusión y la prioridad a la educación básica, deben desarrollarse políticas que específicamente permitan el acceso de más personas al emprendedorismo.
- 3.25 Mejorar la información de base para las políticas públicas. La disponibilidad de mejor información es clave para el diseño y la implementación de políticas públicas.
- 3.26 Consideraciones de cambio climático para el impulso al desarrollo humano. El cambio climático tiene importantes impactos sociales incluyendo un aumento de alrededor del 10% de la desnutrición, mayor incidencia de pobreza debido al efecto en la productividad agrícola, mayor incidencia de enfermedades. Lo anterior afecta particularmente a grupos vulnerables donde figuran mujeres, niños y minorías. Por lo anterior, para mayor efectividad y sostenibilidad, las intervenciones orientadas a impulsar el desarrollo humano deben considerar los impactos del cambio climático mediante focalización en áreas o poblaciones vulnerables y/o inclusión de medidas conducentes a aumentar la resiliencia climática.

B. Agua y saneamiento

a) Resultados clave que reflejan problemas en Agua y Saneamiento

- 3.27 Alrededor del 62% de la población haitiana tiene acceso a fuentes mejoradas de agua, versus un promedio del 94% para los países de ALC. Se vio en la sección dos que Haití tiene una importante brecha negativa en este indicador. La disparidad regional es además muy fuerte: 75% de residentes urbanos y 47% de residentes rurales tienen acceso a un suministro poco confiable de agua.⁷⁴
- 3.28 Ha surgido un mercado privado no regulado con precios altos, lo que hace que sea difícil tener acceso al agua para amplios sectores de la población. Por ejemplo, en Port-au-Prince, el suministro de agua por camión puede alcanzar 439 HTG (8,4 US\$) por m³ contra 212 HTG (4,1 US\$) por m³ que es el precio social oficial de acceso al agua en un kiosco en los barrios de bajos ingresos conectados a las redes de servicios públicos. El precio del agua potable en ALC y otras regiones oscila entre 0,1 US\$/m³ y 6,5 US/m³. La gran mayoría de la gente no puede comprar agua potable y doméstica, y dependen de la infraestructura pública o de arroyos y lagos insalubres y poco fiables.
- 3.29 El suministro de saneamiento es limitado: El 81% de la población rural y el 66% de la población urbana no cuentan con instalaciones mejoradas de saneamiento. En Haití, la mayoría de las fuentes de agua están contaminadas con desechos humanos, lo que expone a la población a parásitos y enfermedades transmitidas por el agua.
- 3.30 El sistema público en su estado actual es insostenible. Se suelen registrar déficits financieros en el sistema y a menudo requieren financiamiento de los donantes para cubrir la operación, el mantenimiento y la sustitución de equipos.
- 3.31 Agua y saneamiento débiles se traducen en graves problemas de salud. La crisis del cólera, la cual resultó del brote de 2010, resalta la vulnerabilidad de la situación de agua y saneamiento en Haití. En el lado positivo, también se ha demostrado la capacidad del Estado haitiano para responder a una emergencia a través de la movilización de su nueva

⁷⁴ World Health Organization (WHO)/United Nations Children's Fund (UNICEF), Progress on drinking water and sanitation, 2014 update. Los datos proporcionados en este informe son del año 2012.

estructura de agua y saneamiento a nivel nacional (DINEPA⁷⁵), conjuntamente con el Ministerio de Salud (MSPP). De hecho, estas dos instituciones, con el apoyo de donantes internacionales, han demostrado en los últimos cinco años su capacidad para conducir una respuesta a esta epidemia.

- 3.32 Suministro insuficiente de agua y saneamiento se traducen en serias restricciones a la acumulación de capital humano. El acceso inadecuado al agua y al saneamiento provoca problemas de salud y por lo tanto afecta negativamente la capacidad de un individuo de tener una vida larga y productiva. Desde la pérdida de tiempo en las filas para obtener agua (generalmente mujeres y niños) a la baja asistencia escolar, y la productividad y capacidad de producción disminuidas en general (por menos horas de trabajo y mano de obra menos capacitada), los individuos están sujetos a impuestos y así la sociedad en su conjunto también lo está debido a este deterioro en el capital humano.

b) Las causas detrás de los problemas observados en agua y saneamiento

- 3.33 Gobernabilidad débil del agua. El sector público responsable del suministro de agua no tiene la capacidad para cumplir su mandato. Los donantes internacionales han intervenido para llenar parte del vacío con un apoyo estratégico y operativo al sector por más de 15 años. Factores como el marco legal incompleto, la planificación y regulación débiles y el mal desempeño han impedido la mejora en la cobertura.⁷⁶ La fuerte dependencia del presupuesto apoyado por donantes hace que el sistema sea insostenible.
- 3.34 Infraestructura insuficiente. El país no tiene un sistema de red de saneamiento ni un marco de gestión de residuos sólidos. Se recolecta menos del 10% de los residuos sólidos en Port-au-Prince y el 100% de producción de residuos sólidos se desecha en vertederos sin ningún control⁷⁷. A pesar de los esfuerzos para instalar letrinas y promover comportamientos de higiene, cada temporada de lluvias o huracanes ha causado un aumento temporal de enfermedades transmitidas por el agua y muertes, sobre todo para los que viven en condiciones precarias.
- 3.35 La dependencia de los donantes para cubrir los déficits operativos. Las tarifas inadecuadas y la base insuficiente de clientes impiden finanzas sólidas. Además, las políticas comerciales pueden hacer que el cobro del pago sea problemático. Sin embargo, esto no parece ser una causa perdida, ya que se registraron resultados positivos con respecto al cobro de tarifas en ciudades secundarias.
- 3.36 La falta de mano de obra calificada en el sector ha debilitado la contratación de personal de las entidades del sector así como los servicios públicos.

c) Recomendaciones de políticas para mejorar el suministro de agua y saneamiento

- 3.37 La finalización del marco regulatorio. Descentralización y separación de las funciones del regulador y proveedores de servicios. Debe apoyar: (i) el establecimiento del Directorio de DINEPA para asegurar una operación sostenida de la institución, de acuerdo con su Ley Marco; (ii) una mejor definición del estado y los procedimientos operativos de las instituciones del sector (voto de una ley orgánica que (a) defina los estatutos, políticas y procedimientos operativos de las OREPA; (b) establezca las entidades públicas a cargo del suministro de servicios de agua y saneamiento en áreas urbanas (Centro Técnico de

⁷⁵ DINEPA: Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento.

⁷⁶ IDB. HA-L1090 – Institutional Strengthening and Reform of the Water and Sanitation Sector (IDB - 2014).

⁷⁷ Ver.

Explotación, CTE por su sigla en francés); (c) establezca los órganos desconcentrados de las OREPA a cargo de las áreas rurales a nivel departamental (URD); y (d) defina los modelos de contratos entre las OREPA y las entidades públicas, privadas o público/privadas a cargo del suministro de servicios de agua y saneamiento⁷⁸.

- 3.38 Fortalecimiento de las competencias de DINEPA en sus funciones de planificación y regulación. Un primer objetivo debe ser optimizar y mejorar el control sobre los costos operativos de DINEPA. Además, se le debe dar prioridad al establecimiento de herramientas que fortalezcan las competencias de DINEPA en su función de planificación, con el fin de proporcionar a DINEPA un Plan Sectorial Estratégico para atender las necesidades de la población de manera sostenible. Un tercer objetivo es fortalecer las competencias de DINEPA en su función de regulación (la definición de una Política de Servicios Públicos para el sector de agua y saneamiento y la definición de una política de tarifas basada en la eficiencia económica, financiera, ambiental y de sostenibilidad social).
- 3.39 Mejora del rendimiento de los proveedores de servicios. Se deben definir los procedimientos operativos estándar y la organización interna de las entidades públicas a cargo del suministro de servicios de agua y saneamiento en áreas urbanas (CTE). Además, se deben adaptar los contratos actuales de las Asociaciones Público/Privadas (APP) en el sector (las experiencias de Saint-Marc y Port-au-Prince), en base a la experiencia adquirida, con el fin de optimizar el desempeño de los proveedores de servicios. Y DINEPA debe mejorar el monitoreo y la evaluación de estos contratos de las APP en ejecución.
- 3.40 Promoción y fortalecimiento del subsector de saneamiento. Apoyar el establecimiento efectivo de la estrategia de saneamiento de DINEPA. Además, se debe fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades nacionales y locales involucradas (Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Salud Pública y Población, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio del Interior y Autoridades Locales, Ministerio de Formación Nacional y Capacitación Vocacional).

C. Género: violencia contra mujeres y niños.

a) Situación actual

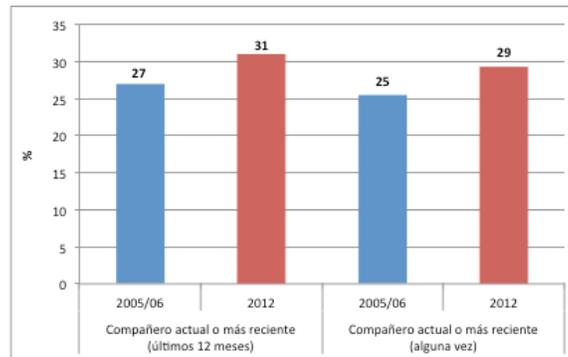
- 3.41 La violencia contra las mujeres (VCM) ha aumentado y afecta a todos los grupos etarios de Haití. Por ejemplo, la prevalencia de la violencia de pareja⁷⁹ ha aumentado del 27% en el período 2005-2006 al 31% en 2012 entre las mujeres que han sido objeto de ese tipo de violencia en los últimos 12 meses, así como entre las mujeres que alguna vez en su vida han experimentado violencia de pareja”, del 25,4% al 29,3% (Véase el Gráfico). Una de cada tres mujeres padecieron violencia física o sexual infligida “por alguien en algún momento de sus vidas en 2012 (EMMUS-V)⁸⁰.

⁷⁸ Ley Marco.

⁷⁹ Incluida la violencia física y sexual por la pareja o esposo.

⁸⁰ El deterioro en los indicadores contrasta con el esfuerzo del Gobierno en esta área. En los últimos 10 años se ha avanzado, entre otras cosas, en la formulación de protocolos del sector de la salud para casos de VCM, la creación de una Oficina Nacional para la Coordinación de Asuntos de la Mujer en la Policía Nacional y el lanzamiento del Plan Nacional para Combatir la Violencia contra las Mujeres (2012-2016), supervisado por el MCFDF. Se ha propuesto redactar un nuevo plan nacional (2017-2020), que se beneficiaría muchísimo de la evaluación de los resultados del plan vigente. El MCFDF preparó recientemente un proyecto de ley que constituiría la primera ley en abordar los aspectos multifacéticos de la VCM en Haití. La eficacia de dicha ley, de ser promulgada, dependerá del grado de

Gráfico III.4. Violencia de Pareja

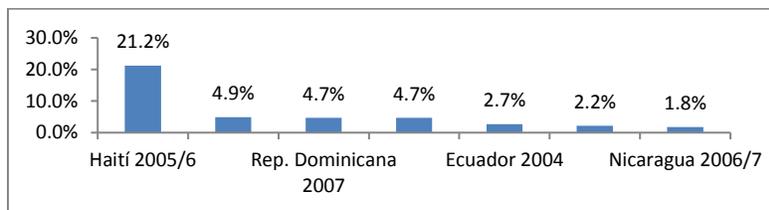


Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años de edad que alguna vez estuvieron casadas o en unión informal y que informaron haber sufrido violencia de pareja (física o sexual)

Fuente: EMMUS-V, 2005/2006 and 2012.

- 3.42 En lo que se refiere a la violencia contra menores, la encuesta sobre la violencia contra los menores (Violence Against Children Survey, VACS) de 2012 reveló un alto nivel de violencia física contra menores infligida por un miembro del grupo familiar u otra figura de autoridad; el 60,5% de las niñas y el 57,2% de los niños notificaron haber experimentado por lo menos una forma de violencia física.
- 3.43 Además, Haití es uno de los países de América Latina y el Caribe con la proporción más alta de violencia sexual durante la adolescencia: por ejemplo, el 21,2% de las mujeres haitianas informaron en 2005/2006 que su primer relación sexual había sido “forzada”, en tanto que las mujeres de otros países en los que se realizaron encuestas semejantes notificaron tasas muy inferiores (del 4,9% en Guatemala al 1,8% en Nicaragua) (OPS, 2012; véase el Gráfico).

Gráfico III.5. Relaciones sexuales forzadas



Porcentaje de mujeres que informaron que su primera relación sexual había sido “forzada”

Fuente: OPS, 2012 (empleando datos de la encuesta EMMUS-IV para Haití)

b) Causas

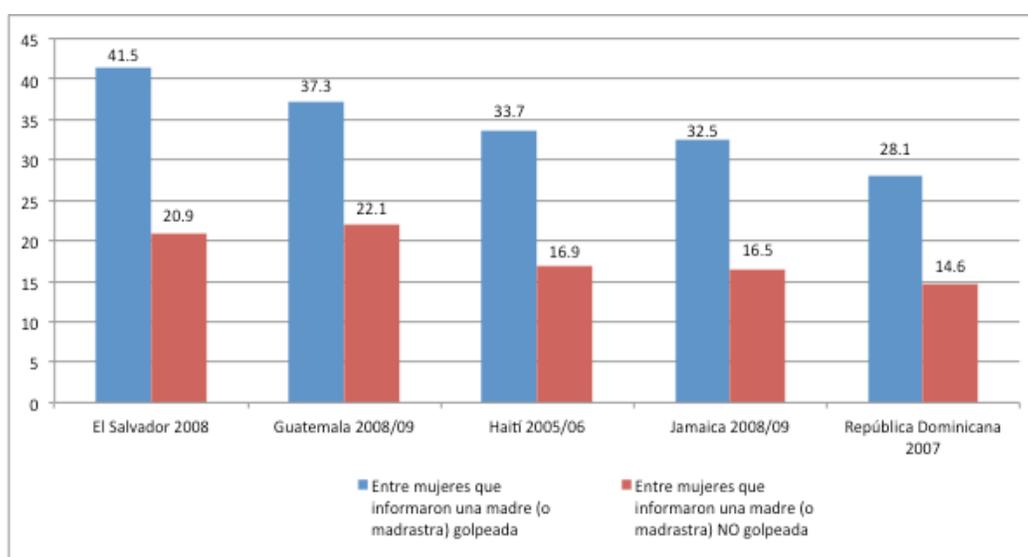
- 3.44 La aceptación social de la violencia física contra las mujeres en Haití es alta. De la región de América Latina y el Caribe, Haití es el país con el porcentaje más elevado de mujeres que aceptan que hay por lo menos una razón que justifica golpear a la esposa (el 28,5%, en 2005-2006). A Haití le siguen, por ejemplo, Paraguay (22,9%), Honduras (15,6%) y

participación de los interesados clave y los proveedores de servicios en su validación y aplicación, así como de su alineación con las reformas en curso del código penal.

Nicaragua (13,8%) (OPS, 2012). La aceptación social es un factor clave que propicia la violencia contra las mujeres (VCM) y un obstáculo para su prevención.

- 3.45 La transmisión intergeneracional de la VCM en Haití. La evidencia señala que las mujeres cuyos padres golpeaban a sus madres corren un riesgo 2,5 veces más alto de experimentar violencia de pareja al llegar a la edad adulta, comparado con las mujeres que no presenciaron violencia de este tipo siendo niñas. Es más probable que los niños que son testigos de violencia en sus hogares inflijan violencia cuando crezcan (Kishor et al 2004). Este patrón ciertamente corresponde a Haití, donde la proporción de mujeres que notificaron casos de violencia de pareja, física o sexual, fue considerablemente más elevada entre aquellas mujeres que también informaron que su madre o madrastra había sufrido una golpiza, en comparación con las que no informaron este hecho. (EMMUS-IV; véase el Gráfico).

Gráfico III.6. Transmisión Intergeneracional de VCM



Porcentaje de mujeres que informaron violencia física o sexual por parte de una pareja alguna vez, según si informaron o no que su padre (o padrastro) golpeaba a su madre (o madrastra), entre las mujeres de 15 a 49 años alguna vez casadas o unidas.

Fuente: OPS, 2012.

- 3.46 Pocas de las mujeres y las niñas que experimentan violencia buscan asistencia. El 65% de las mujeres que en la encuesta EMMUS-V (2012) notificaron haber experimentado violencia de pareja no buscaron asistencia, y el 43,1% nunca le dijeron a nadie⁸¹. Las mujeres que experimentaron violencia física o sexual y no buscaron asistencia acudieron para obtener ayuda principalmente a sus familiares (68,2%), seguidos de sus vecinos (23,4%) y sus amigos (18,9%). Pocas fueron las mujeres que buscaron la asistencia de instituciones formales o proveedores de servicios: los proveedores de atención médica (1,5%), las instituciones judiciales (8,5%), la policía (3,6%) y los servicios sociales (0,4%). La información anecdótica sugiere que lo anterior es consecuencia de factores tales como el miedo de las mujeres a represalias por parte de los responsables de la violencia y el trato despectivo de los oficiales, o bien su percepción de que los servicios que se ofrecen no las ayudarán.

⁸¹ La encuesta no pregunta las razones por las cuales no se buscó ayuda.

- 3.47 Débil capacidad y decisión del Estado para tratar la VCM, aunque algunas iniciativas están en marcha. En su mayor parte se ha centrado en campañas generales de sensibilización del público y de difusión de información, realizadas sobre todo por las ONG. Hay un gran número de iniciativas recientes en las que se ha buscado ahondar en los factores de riesgo y las causas esenciales de la VCMN. Algunas son, por ejemplo, el programa de prevención y respuesta a la VCM de Oxfam y la Asociación de Mujeres Sol de Haití (Association Femmes Soleil d’Haïti, AFASDA)⁸² en los departamentos Norte y Noreste, un nuevo proyecto piloto financiado por el Banco Mundial denominado Rethinking Power que ejecuta Beyond Borders y el ensayo piloto del Programa de Prevención de la Violencia en las Escuelas de la Cruz Roja Canadiense en el departamento Sureste, que se concentró principalmente en la formación de docentes⁸³. No obstante, hasta la fecha es escasa o nula la información disponible sobre los resultados de estos esfuerzos de prevención de la VCM en Haití.
- 3.48 Bajo acceso a servicios para personas afectadas. Los servicios para las sobrevivientes de la VCM son fragmentarios y solamente una fracción de la población afectada tiene acceso a ellos. Las ONG nacionales y los proveedores privados de servicios de atención de salud han sido los principales proveedores de servicios de respuesta a la VCMN en Haití. En el sector público, los organismos que con más frecuencia ofrecen servicios de respuesta a la VCM son la Policía Nacional, los hospitales y las clínicas del sector privado y el Ministerio de Derechos y Condiciones de la Mujer (Ministère à la Condition Féminine et aux Droits de la Femme, MCFDF). La mayor parte de los proveedores de servicios activos han dependido de fondos de donantes, que no siempre son constantes ni están bien coordinados. Como consecuencia, hay muchos servicios dispersos, de sostenibilidad cuestionable y con poco seguimiento de la cobertura, la calidad y los resultados de los servicios.
- 3.49 Disponibilidad de información. Siguen siendo limitados la recopilación y el análisis de datos sobre la VCM. Diversas ONG proveedoras de servicios mantienen información sobre los usuarios de los servicios, pero no hay registros gubernamentales consolidados acerca de casos de VCM. La información más reciente sobre la prevalencia de la VCM en Haití proviene de la encuesta EMMUS-V de 2012. En julio de 2015 se celebraron consultas con actores gubernamentales y de las ONG que sugieren que los datos actuales rara vez se emplean para la toma de decisiones a nivel programático o de políticas.

c) Políticas recomendadas para combatir la VCM

- 3.50 Se recomiendan las siguientes opciones a nivel de políticas para facilitar la aplicación de soluciones innovadoras y eficaces en la prevención y respuesta a la VCMN en Haití en distintas etapas del ciclo de vida. Las políticas que se proponen a manera de soluciones se concentran en corregir algunas de las causas fundamentales de la VCM, entre ellas la aceptación social, las normas de género desiguales y la transmisión intergeneracional de la violencia.
- 3.51 Invertir en intervenciones en las escuelas para prevenir la VCMN. Las escuelas son uno de los entornos más importantes para la socialización y aprendizaje de los menores, por lo cual pueden contribuir a forjar relaciones sanas y respetuosas entre los niños y las niñas. La evidencia internacional ha demostrado que las intervenciones escolares para

⁸² Este proyecto fue financiado por la Comisión Europea.

⁸³ Este programa es una adaptación del programa de prevención de la violencia contra las mujeres llamado SASA!, concebido por *Raising Voices* en Uganda, de índole comunitaria y rigurosamente evaluado.

- prevenir la VCMN pueden contribuir de forma eficaz a reducir tanto la prevalencia como la aceptabilidad social de esta violencia. Las soluciones escolares más eficaces son las que tienen por objeto mejorar los conocimientos, las actitudes y las conductas clave, tanto de los estudiantes como de los docentes, en relación con los factores estructurales más importantes que fomentan la VCMN. Estas soluciones se han implementado a lo largo de períodos más prolongados⁸⁴ y algunas han involucrado también a padres de familia y líderes de la comunidad, logrando así conseguir el cambio más allá de los recintos escolares⁸⁵. Además, hay algunos ejemplos de soluciones eficaces para reducir el abuso físico por parte de los docentes, que podrían adaptarse fácilmente al contexto haitiano⁸⁶.
- 3.52 Transformar los programas de apoyo a microempresas y cooperativas para mujeres en herramientas eficientes para prevenir la violencia de pareja. Un modelo nuevo e innovador para reducir la VCM consiste en integrar la educación y capacitación en igualdad de género y VCM en los actuales programas de apoyo a microempresas. El ejemplo más exitoso es el del proyecto IMAGE, de Sudáfrica⁸⁷, que logró reducir en un 55% la prevalencia de la violencia doméstica, tanto física como sexual, contra las participantes en el programa (Pronyk et al 2006). El BID, junto con FINCA Perú, ha respaldado la adaptación de este programa para atender las necesidades de las mujeres peruanas en las zonas rurales⁸⁸. En vista de la importancia de las microempresas y las cooperativas entre las mujeres haitianas, este modelo es una opción de política que podría tener gran impacto en la prevención de la violencia contra las mujeres adultas del país.
- 3.53 Evaluar la factibilidad de hacer extensivos los modelos de servicios integrados a las sobrevivientes de la VCMN en Haití. Una innovación reciente en la prestación de servicios a las sobrevivientes de la VCM en América Latina y el Caribe ha sido la concepción de “ventanillas únicas” que brindan a las mujeres un conjunto de servicios coordinados bajo un mismo techo. Con estas ventanillas únicas tienden a reducirse los costos de transacción para que las mujeres recurran a una gama de servicios, pudiendo, a la vez, facilitar la prestación de servicios de mejor calidad⁸⁹. El modelo más reciente es el de “Ciudad Mujer”, concebido en El Salvador para prestar servicios integrados a las sobrevivientes de la VCMN, junto con otros servicios⁹⁰.
- 3.54 Fortalecer la recopilación de datos sobre VCM y la evaluación de la efectividad de las iniciativas actuales en este campo en Haití. A fin de reforzar la toma de decisiones a nivel de las políticas y la programación de intervenciones sobre la VCM en Haití, es importante

⁸⁴ Incluyen los programas *Stop Violence against Girls in Schools* (SVAGS) y *Safe Schools* de la AID de los Estados Unidos en África, junto con *Gender Equity Movement in Schools* (GEMS) en India (Instituto Global de las Mujeres de la Universidad George Washington, *Evidence Brief, School-Based Interventions to Prevent VAWG*, 2015). En América Latina y el Caribe, mediante el proyecto piloto reciente llamado Amor...pero del bueno, financiado por el BID y orientado a los estudiantes de preparatoria de México, se demostró que después de un breve período de tratamiento había bajado la aceptación de la violencia entre los jóvenes y habían mejorado las actitudes hacia la equidad de género. Actualmente, el BID apoya el ensayo y la evaluación de una adaptación a las escuelas de El Salvador de los exitosos Programa H y Programa M (concebido originalmente por PROMUNDO en Brasil), que contiene soluciones prometedoras para cambiar las actitudes y conductas de los hombres y las mujeres jóvenes relacionadas con la VCM.

⁸⁵ Por ejemplo, SVAGS y *Safe Schools*.

⁸⁶ Un ejemplo rigurosamente evaluado es el *Good School Toolkit* (de Uganda), que se demostró que reduce de manera pronunciada la violencia física infligida por el personal de las escuelas y aumenta el sentimiento de bienestar y seguridad entre los estudiantes en los planteles (*The Lancet*, Volumen 3, julio de 2015). El programa dirigido por el UNICEF denominado Escuelas amigas de la infancia, que se ha ejecutado ya en 95 países, es otro modelo que puede contribuir a idear prácticas y escuelas más democráticas, centradas en los niños y exentas de violencia.

⁸⁷ *Intervention with Microfinance for AIDS and Gender Equity*.

⁸⁸ Los resultados finales de esta evaluación estarán disponibles en 2016.

⁸⁹ Documento de Marco Sectorial de Género y Diversidad, BID, 2015.

⁹⁰ Este programa es financiado por el BID. Los resultados de la evaluación de la primera fase de Ciudad Mujer se publicarán en 2015.

mejorar la recopilación y gestión de datos sobre la prevalencia de dicha violencia, el uso de servicios y la notificación de casos.

3.3 DESARROLLO INSTITUCIONAL

- 3.55 Los temas que se describen a continuación constituyen áreas transversales, en el sentido de que su importancia es mayúscula no sólo por sí mismas, sino por la necesidad que tienen de estas mejoras todas las políticas mencionadas en 3.1 (productividad) y 3.2 (desarrollo humano).

A. Gobierno y administración pública

a) Situación actual

- 3.56 Haití continúa siendo un estado frágil, con instituciones débiles. El ranking de Haití en el Índice de Estados Frágiles en los últimos 10 años ha sido "Alerta Alta". En 2015, Haití se posiciona #11 (donde 1 es el peor) de 178 países, entre los estados más frágiles, y cerca de países como Irak y Afganistán⁹¹.
- 3.57 La legitimidad de Estado, que alcanza 9.4 (10 es el peor valor, y que también hace referencia a la corrupción) es muy baja. El indicador de servicios públicos es muy malo, en 9.1. Haití tiene un índice de seguridad de 7.1 (un nivel moderado, al nivel Colombia por ejemplo) pero cuenta con una fuerte presencia de fuerzas externas que participan de la seguridad (MINUSTAH). El ejercicio del capítulo 2, se vio una brecha de -1.1 desvíos estándar en seguridad, y de -1.5 desvíos estándar en la percepción de seguridad como problemas importantes en el país. El indicador de intervención externa en los asuntos internos de Haití es 9.9, reflejando débil capacidad del estado de gestionar sus propios asuntos, debido a las misiones y acciones de la ONU para mantener la paz, como se dijo, pero también a la asistencia e intervención extranjera, y a las dificultades del estado para la logística de emergencia y la generación de ingresos nacionales. Por último, el alto peso de elites fraccionadas (indicador 9.1) es un indicador clave de la fragilidad del Estado.
- 3.58 Otra característica generalizada en Haití es el descontento con la calidad de los servicios públicos. En la última encuesta de hogares realizada en el país (2012), cerca del 70% de los encuestados indicaron su insatisfacción con la calidad del agua potable recibida; y la mitad o más de los encuestados no están satisfechos con el suministro público de electricidad, desecho de basura ni servicios de salud. En los casos en que la población está acostumbrada a pagar estos servicios a los proveedores privados, los encuestados manifestaron estar "bastante" satisfechos (38% para el transporte y 47% para la educación).

⁹¹Datos tomados de Fund For Peace, <http://fsi.fundforpeace.org/>

Gráfico III.7. Indicadores de Estados Frágiles

	Ranking (1=peor)	Índice de Estados Frágiles	Presiones demográficas	Refugiados y desplazados Internos	Mecanismos de solución de diferencia	Migraciones	Desarrollo desigual	Pobreza y deterioro económico	Legitimidad del Estado	Servicios Públicos	Derechos Humanos	Aparato de Seguridad	Elites Divididas	Intervención Externa
Sudán del Sur	1	114,5	9,8	10,0	10,0	6,9	8,8	9,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Siria	9	107,9	8,1	10,0	10,0	7,4	7,0	7,5	9,9	8,2	10,0	10,0	9,9	9,9
Afganistán	8	107,9	9,3	9,1	8,9	8,1	7,2	8,6	9,7	9,3	8,6	10,0	9,3	9,8
<u>Haití</u>	11	104,5	9,5	8,2	6,7	9,3	9,3	9,1	9,4	9,1	7,4	7,5	9,1	9,9
Irak	12	104,5	8,2	8,9	10,0	8,1	7,8	6,9	9,2	7,5	8,9	10,0	9,6	9,4
Pakistán	13	102,9	9,0	8,9	10,0	7,0	7,3	7,7	8,6	7,9	8,4	9,6	9,2	9,3
Nigeria	14	102,4	8,8	7,5	9,9	7,1	8,8	7,6	9,1	9,1	8,8	9,9	9,8	6,0

Fuente: Fund for Peace

b) Causas detrás de la debilidad de la administración pública

- 3.59 La debilidad institucional es consecuencia directa de la debilidad del contrato social del país. Por un lado, la institucionalidad es una condición fundamental para que el estado sirva eficazmente las necesidades de todos los haitianos. Por otro lado, el contrato social está quebrado porque los haitianos no tienen medios eficaces para expresar sus exigencias colectivas, tanto por una historia de violencia como por la ausencia de organizaciones colectivas, impidiendo así que den voz a estas necesidades. Por tanto, históricamente, y aun después de la introducción de la democracia, el estado haitiano ha servido los intereses de grupos pequeños de elites que sí han sabido organizarse para asegurar la representación de sus intereses.
- 3.60 El proceso de toma de decisiones públicas, que debería estar anclado en la representatividad de los gobiernos de los intereses de la población, tiene muchas fallas no genera los acuerdos necesarios que permitan impulsar un conjunto de políticas coherente y sostenible en el tiempo que pueda servir como marco a la creación de reglas y a las previsiones de los actores sociales. En particular, la política pública del país, ofreciendo muy pocos bienes públicos, y un grado extraordinario de concentración reflejan la incapacidad de la gran mayoría de haitianos de poder defender sus intereses colectivos. El círculo vicioso se refuerza con dos factores específicos que impiden que el estado esté en condiciones de atender las necesidades de sus ciudadanos: la falta de

capacidad recaudadora y los altos niveles de corrupción. Sin mayor recaudación, el gobierno continuará incapaz de responder a estas necesidades y, en consecuencia, se continuará sin poder exigírsele responder. Por otro lado, los altos niveles de corrupción afectan la calidad de un aspecto fundamental de la gestión pública: las compras y contrataciones públicas (incluyendo la de funcionarios, que no es, en los hechos, meritocrática).

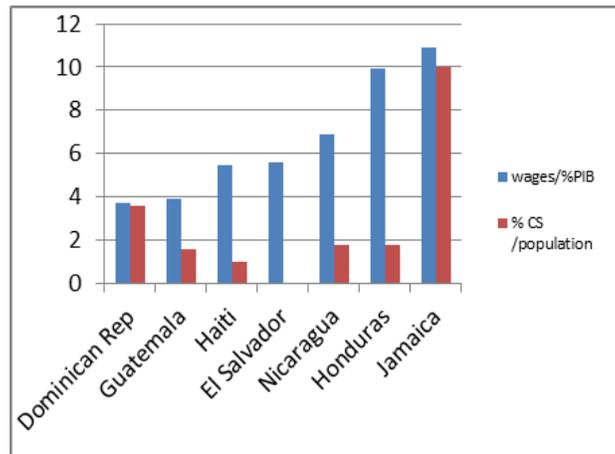
- 3.61 Políticas públicas de baja calidad. En cuanto a la calidad de las políticas, Haití ha progresado en algunas áreas, como la política monetaria, pero en términos de la calidad general de las políticas de gobierno, el país presenta varias debilidades. Franco Chuaire y Scartascini (2014), con datos de mediados de los años 2000 muestran que Haití es el único país en la región que tiene una puntuación Baja (en una escala de baja, media y alta) en todas las dimensiones usadas para analizar las características de las políticas públicas. Esas dimensiones incluyen: Estabilidad, Adaptabilidad, Ejecución, Coordinación y Eficiencia. Además, Haití también tiene una puntuación Baja en todas las dimensiones usadas para evaluar las capacidades y la formulación de políticas del Gobierno, incluidas la institucionalización del sistema de Partidos, la independencia judicial y la calidad burocrática.
- 3.62 Una mención especial debe hacerse a la ayuda internacional, y también a las remesas. Ambas incorporan un elemento externo que no contribuye a reforzar el vínculo entre el Estado y los ciudadanos, por cuanto permite prolongar la situación de falta de compromiso del estado, falta de participación ciudadana, y baja recaudación. En la visión que sustenta que los haitianos están desaprovechando capacidad productiva y mantienen una visión arcaica, poco innovadora, y fatalista de su porvenir, la participación de la comunidad internacional es generalmente negativa. El rol del estado se reduce porque los destinos de los fondos (las obras) serían dictados por los extranjeros y por ende su responsabilidad, de acuerdo a esta, visión sería menor⁹².
- 3.63 Mecanismos de compras y pagos anticuados. Haití tiene reglas confusas y arcaicas para planificar, autorizar y monitorear compras públicas. Los mecanismos de control involucran muchos pasos y demoran mucho tiempo. Las decisiones no están descentralizadas, y se requiere la autorización de una cadena muy larga de funcionarios para aprobar cualquier pago o contrato. Por otra parte, la ausencia de mecanismos confiables aumenta la incidencia de prácticas corruptas.
- 3.64 Ineficiencia del sistema de administración y de inversión pública. La evaluación del BID de los sistemas de gestión pública de Haití (PRODEV que analiza la gestión pública basada en resultados), indica que en la puntuación general, Haití ha ganado 0,3 puntos; de 1,3 en 2007 a 1,6 en 2013. Durante el mismo tiempo, ALC como región ha ganado 0,4 puntos; de 2,0 a 2,4. En particular, los informes señalan que Haití ha mejorado la gestión pública financiera, ya que la desviación desde los presupuestos aprobados y ejecutados disminuyó de 10% en 2006-2008 a 6,9% en 2009-2011.
- 3.65 Personal desmotivado. El personal público, requiere incentivos adecuados, así como normas y reglamentos para proveer servicios públicos y bienes. En el caso de Haití, estas condiciones no están suficientemente presentes. Aproximadamente 1% del total de la población haitiana (80.000 personas) constituye la función pública en Haití, porcentaje que se ha mantenido sin cambios durante los últimos 20 años y, cuando se lo compara con otros países de la región, es el más bajo (datos de 2011)⁹³. La ausencia de clases medias fuertes y numerosas y la fuga de cerebros neta también debilitan la oferta

⁹² Fairbanks (2013).

⁹³ Datos de OMRH, 2014.

potencial de trabajadores calificados. Se estima que muchos funcionarios murieron en el sismo de 2010, lo que disminuyó aún más la fuerza laboral calificada. En relación con el PIB, los salarios de los empleados del gobierno son menores que en la mayoría de otros países⁹⁴, aproximadamente un 30% del sector privado⁹⁵, y por lo tanto poco atractivos para la fuerza laboral calificada.

Gráfico III.8. Función Pública y Salarios



Fuente, FMI

- 3.66 Haití carece de información relevante y confiable para la formulación sólida de políticas. El censo de población representa el pilar fundamental sobre el que se construye un sistema estadístico nacional, mientras que sus encuestas y registros administrativos caracterizan el flujo constante de información requerida para mantenerla actual. En América Latina la mayoría de los países cuentan con un censo de población que tiene 10 años como máximo, y tienen una encuesta de hogar regular. En el caso de Haití, el último censo de población fue realizado en 2003, y no hay encuestas de hogar estables para producir indicadores demográficos de manera consistente y permanente. En este sentido, el Instituto Haitiano de Estadística (IHSI por su sigla en francés) es una institución con una larga tradición y con un grupo central de profesionales comprometidos. Sin embargo, no cuenta con recursos suficientes para consolidarse como un organismo de coordinación de un sistema estadístico nacional y para producir el conjunto básico de indicadores sociales y económicos para caracterizar el nivel de desarrollo del país.

⁹⁴Datos del FMI y para la población, varios.

⁹⁵ Luego de 2010 y durante la fase de reconstrucción, las organizaciones internacionales han atraído a importantes haitianos para puestos directivos con salarios más altos que los ofrecidos en el sector público.

c) Políticas específicas.

- 3.67 Fortalecer al personal de la administración pública. El sistema de función pública en Haití está basado en el mérito por ley, el ingreso es competitivo y está basada en las necesidades. En la práctica, las conexiones y los favores políticos son normalmente necesarios para ingresar, y el ascenso está sujeto a criterios externos al desempeño. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos⁹⁶ (OMRH) ha llevado varias iniciativas para mejorar el suministro de servicios. Con el apoyo de donantes, incluidos el BID, la Escuela de Administración Pública y Políticas (ENAPP en francés) se encuentra actualmente en operación proporcionando capacitación a funcionarios actuales. Una reforma de la función pública está en marcha: el censo, realizado en 2014, ha llevado a la implementación de un sistema de gestión de recursos humanos (SIGRH); y la OMRH continúa avanzando en la definición y la futura implementación de varios aspectos de las reformas, incluida la clasificación de puestos y escala de niveles de salarios.
- 3.68 Mejorar los servicios de información administrativa, como el recién instalado Centro de Información Administrativa (CRA) que provee información por internet y teléfono de la mayoría de los servicios públicos. Paralelamente, Haití debe avanzar con los programas de gobierno electrónico para encabezar la entrada del gobierno de Haití al mundo digital.
- 3.69 Continuar implementando reformas de gestión pública. A partir de 2005/2006, el gobierno de Haití ha lanzado una serie de reformas de finanzas públicas que se revitalizaron en 2013 luego de estar detenidas temporariamente debido a las prioridades post-terremoto. Hay en progreso esfuerzos para que la gestión pública financiera sea eficiente, a pesar de los obstáculos importantes para lograr este objetivo⁹⁷. De acuerdo con las evaluaciones de PEFA y USAID, la credibilidad del presupuesto nacional todavía debe mejorarse. Además, el gasto público no se presupuesta basado en políticas nacionales y las prioridades no se traducen fácilmente en la asignación de recursos ya que no hay un Marco de Gasto de Mediano Plazo funcionando.
- 3.70 Profundizar mejora en la gestión financiera. Por ejemplo, la Cuenta Única del Tesoro (CUT por su sigla en francés) está actualmente en funcionamiento y se espera que proporcione una visión integral y eficiente y que controle los flujos de efectivo del gobierno. Sin embargo, medidas adicionales para garantizar éxito a largo plazo incluyen comunicación adecuada y concientización, y colaboración institucional entre las entidades participantes (como MEF, BNC y BRH). La comunidad de donantes está proporcionando un fuerte apoyo al país para establecer la CUT. La gestión financiera pública, así como el sistema de inversión pública son también áreas de trabajo en curso, donde el apoyo de las agencias internacionales ha sido muy importante y se espera que esto continúe en el futuro.
- 3.71 Mejorar los mecanismos de compras. El proceso de contrataciones públicas ha demostrado que en la práctica hay poca competencia y mala supervisión, lo que lleva a

⁹⁶OMRH es una entidad gubernamental ubicada en la Primature (la Oficina del Primer Ministro) Sitio web <http://www.omrh.gouv.ht/>

⁹⁷ (i) establecer una Cuenta Única del Tesoro, 2) elaborar un plan estratégico de tres años de la reforma de las finanzas públicas, 3) distribuir contadores públicos por todo el país para asegurar una gestión eficiente de los ingresos y gastos públicos, 4) desarrollar sistemas de gestión de información (IFMIS), 5) mejorar la movilización de recursos a través de la modernización de la infraestructura física y tecnológica, y fortalecer los recursos humanos de las entidades gubernamentales como *Direction Generale des Impots*, 6) estandarizar las herramientas de presupuesto para los municipios locales para una mejor transparencia; y fortalecer el ciclo PFM a través de la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, y 7) fortalecer controles con entidades como la Institución Suprema de Auditoría (CSCCA), la Unidad Anti-corrupción (UCLL) y el Comité de Contrataciones Públicas (CNMP).

ineficiencias y falta de transparencia. La evaluación de 2013 del Sistema de Contrataciones Nacionales reveló que el marco legislativo para las contrataciones públicas en Haití es generalmente consistente con los estándares internacionales, aunque una dependencia excesiva de procesos no competitivos así como una supervisión y nivel de aplicación inadecuados hacen que los resultados finales sean menos eficientes. El Gobierno y los donantes están analizando actualmente el desarrollo de un Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas para promover la transparencia. Sin embargo, la reforma de finanzas públicas se ve obstaculizada por las limitaciones del sistema: inestabilidad política, y una baja apropiación del proceso – las cuales deben ser abordadas.

- 3.72 Producir datos centrales básicos para mejorar la planificación y la implementación de políticas públicas. Ello incluye:
- ✓ **Mejorar el sistema estadístico.** Generar los datos centrales fundamentales necesarios para estimar un conjunto de indicadores con el fin de establecer el valor de referencia del país, en el contexto posterior a la agenda de desarrollo mundial de 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen un estudio de la población. Esto comprende la realización de censos y encuestas permanentes de hogares.
 - ✓ **Consolidar la capacidad estadística del IHSI,** para que tenga la capacidad, en el largo plazo, de generar, de manera continua, datos centrales básicos necesarios para estimar un conjunto de indicadores que permitan monitorear el avance del desarrollo del país.
 - ✓ **Establecer un sistema confiable, seguro, ágil y actualizado de identificación personal.** Es necesario por un lado armonizar el sistema de registro para simplificar los mecanismos de identificación. En el corto plazo, dado que tanto la partida de nacimiento como el registro de identidad son necesarios para la realización de trámites y pago de impuestos, el sistema de gestión de ambos deberá mejorarse a través de, por ejemplo:
- 3.73 Retomar y ampliar la iniciativa del registro hospitalario, en el cual se estaría garantizando el derecho a la identidad desde el momento del nacimiento, pero a la par, se brindaría asistencia a los padres que no posean documentación.
- 3.74 Complementar estas acciones con campañas de sensibilización y registración, enfocadas a atender a poblaciones ubicadas en los sectores rurales y más vulnerables. Estas jornadas de identificación, a partir de la emisión de certificados de nacimiento, permitirán que cualquier proceso ciudadano pueda legalizarse, incluso la tenencia de tierras⁹⁸.
- 3.75 Conquistar la confianza y el interés de la ciudadanía. Implementar Políticas públicas y servicios públicos eficientes. Generar cambios cualitativos y sustanciales, y comunicarlos bien, para lograr el compromiso de la población y su apoyo para lograr materializar cambios sustanciales (incluso los que impongan costos). Aumentar el control del Estado sobre áreas clave (salud, educación, seguridad) que habían sido perdidas en manos de ONG, multilaterales, y grupos religiosos etc.

⁹⁸ Estas experiencias se han podido observar en Programas de regularización y administración de tierras. Necesariamente para acreditar cualquier propiedad, se requiere garantizar la identidad del propietario. Países como Ecuador, México y Guatemala han apoyado programas similares. Por ejemplo el préstamo EC-0191, permitió que los productores agrícolas de zonas vulnerables de Ecuador, puedan regularizar sus terrenos, trayendo consigo un desarrollo agrícola sostenible en las zonas afectadas.

B. Preservación de recursos naturales

a) Situación actual

- 3.76 Haití está expuesta a riesgos frecuentes relacionados con el clima (tormentas, inundaciones y sequías), y tiene una gran exposición a esos riesgos, por lo que las consecuencias de los eventos naturales son muy graves. En los párrafos 2.86 se estudió en detalle los elementos que describen esta “brecha ambiental” a la que está expuesto el país.
- 3.77 La degradación de los servicios del ecosistema han resultado en enormes pérdidas económicas para Haití y en la reducción de su futuro potencial de desarrollo. La falta de cobertura vegetal modifica el paisaje, lo que aumenta los riesgos de catástrofes por inundaciones, que lleva a una pérdida potencial de la vida, la subsistencia y la propiedad. La escorrentía lleva un mantillo con nutrientes valiosos que dan por resultado una pérdida de productividad agrícola. Como el mantillo fluye hacia el mar, bloquea los estuarios y ahoga a los pastos y arrecifes marinos. La sedimentación también debilita los ecosistemas costeros con consecuencias para la industria pesquera⁹⁹.
- 3.78 La sostenibilidad de los recursos del agua también se ve afectada por el agotamiento forestal. Los cambios de patrones de las precipitaciones locales y el aumento de escorrentía de aguas superficiales afecta negativamente el potencial de recarga de los acuíferos locales. La disponibilidad de agua superficial también se vuelve errática, con estaciones secas extremas interrumpidas por fuertes lluvias e inundaciones repentinas.

b) Causas

- 3.79 El cambio climático está produciendo precipitaciones más frecuentes durante la temporada de lluvias y sequías más extremas durante la temporada de sequía. A modo de ejemplo, es notable cómo difieren ahora los regímenes climáticos en las cuencas Limbe y Grande Riviere du Nord. Mientras que Limbe, que ha mantenido un alto grado de cobertura de monte, genera la nubosidad local y la precipitación, la cercana cuenca Grande Riviere es cada vez más árida.¹⁰⁰
- 3.80 El gobierno de Haití es débil y la gestión pública que afecta la conservación de los recursos ambientales no se ha desarrollado adecuadamente. El Ministerio de Medio Ambiente está falto de personal, carece de autoridad y presupuesto apropiados, y los ministerios competentes y agencias a cargo del suministro de servicios públicos tradicionales no tienen un enfoque integrado que también cubra los problemas ambientales en sus respectivos campos. Además, los riesgos potenciales para el medio ambiente de la inversión pública están en gran parte sin evaluar ya que no hay garantías adecuadas ni procedimientos de mitigación en funcionamiento.
- 3.81 No es adecuada la coordinación entre las políticas públicas que se ocupan de la energía y el agua. Se ha logrado poco progreso para adaptar las fuentes de energía a un patrón sostenible y, en particular, el consumo de carbón sigue siendo muy fuerte. Las políticas que regulan el suministro de agua no han incluido un capítulo ambiental que podría haber avanzado en la comprensión de la sostenibilidad a largo plazo, y su estrecha relación interdependiente con la preservación del medio ambiente.

⁹⁹ El Centro Común de Investigación de la Comisión Europea como también la FAO vinculan los bosques con la prestación de servicios de los ecosistemas (ver por ejemplo <http://forest.jrc.ec.europa.eu/activities/forest-ecosystem-services/> y <http://www.fao.org/docrep/w7714e/w7714e00.htm#Contents>).

¹⁰⁰ Ver *Climate Change Resilience – The Case of Haiti* por Universidad de Montreal/Oxfam America.

- 3.82 Uso no sostenible de los recursos del suelo. El uso intensivo de madera para combustible para cocinar y la producción de carbón vegetal, sin regeneración sistemática, ocasiona deforestación en el país. Haití es una de las naciones del mundo más deforestadas; entre 1990 y 2010, se perdieron aproximadamente 31.000 hectáreas de monte natural, con lo que queda sólo el 2% de la cobertura de monte original. Con la deforestación aumentó la erosión y se contaminaron los ríos del país, incrementó su susceptibilidad a las inundaciones y se dañó su sector más importante, el de la agricultura. Una cifra estimada al 95% de los 10 millones de personas en Haití usan carbón vegetal y madera como combustible para la cocina diaria.
- 3.83 Por otra parte, las prácticas agrícolas han causado daños ecológicos importantes. La combinación de presión poblacional, marco institucional débil y derechos de propiedad mal establecidos, entre otras cosas, dieron como resultado prácticas agrícolas de baja productividad, priorizando los cultivos rápidos, y muchas veces a costa del cuidado y la preservación del suelo¹⁰¹.

c) Recomendaciones de políticas para la preservación de los recursos naturales

- 3.84 Implementar un sistema de gestión de recursos naturales a través de colaboraciones estratégicas, que incluya:
- a. Un enfoque integrado de la gestión de recursos que abarque el uso del agua, la energía y la tierra, y también la resiliencia al cambio climático. Entre otras cosas, tendrá que abordar la agricultura y la seguridad alimentaria, la subsistencia rural y la vulnerabilidad a las catástrofes naturales.
 - b. Refuerzo de los sistemas de salvaguardia ambiental y social de Haití y de la capacidad de diferentes ministerios y agencias de trabajar dentro del sistema, liderado por el Ministerio de Medio Ambiente.
- 3.85 Implementar un fortalecimiento organizacional de gran alcance. Deben llevarse a cabo actualizaciones y mejoras en las siguientes áreas:
- Políticas, Procedimientos y Normas;
 - Personal y Capacitación;
 - Infraestructura y Recursos Financieros;
 - Planificación y Ejecución Ambiental;
 - Monitoreo, Evaluación;
 - Controles Ambientales Externos;
 - Participación de las Partes Interesadas o Afectadas.
- 3.86 Promover incentivos eficientes y sostenibles y la regulación del uso de la tierra y la gestión forestal. Entre las áreas específicas de acción se podrían incluir:
- La reforestación de cuencas debe cubrir todas las áreas de las cuencas e incorporar la planificación de las crestas a los arrecifes.
 - Comprometerse con una gestión sostenible forestal y de la tierra para la protección de cuencas en el largo plazo.

¹⁰¹ Ver por ejemplo, Lundahl (2004).

- Establecer un sistema para facilitar los pagos a agricultores locales para la protección de las cuencas de los servicios de ecosistema indefinidamente.
- Implementar Estrategias y Planes de Acción Nacionales en Materia de Diversidad Biológica (EPANDB) y establecer áreas protegidas en cuencas clave.
- Establecer catastros de tenencia de la tierra. La modernización del sistema de tenencia de la tierra contribuirá especialmente a aumentar las inversiones privadas y promover la gestión sostenible de los recursos naturales.

C. Planificación territorial.

a) Situación actual

- 3.87 Mucha de la vulnerabilidad del país a eventos climáticos y naturales está dada por el desordenado crecimiento de la urbanización. Gran parte la población habita en asentamientos precarios sin servicios públicos. El 70% de la población habita en barrios marginales, el doble que Honduras, y más que Togo, Mali o Ruanda. Los asentamientos generalmente están en ciudades donde hay actividad comercial, bajas, proclives a inundarse (ver tabla de datos en anexo). O territorio irregular como en Puerto Príncipe, donde las lluvias abundantes causan fuertes corrientes de agua. Además, el país está atravesado por dos fallas geológicas activas, que afectan sus dos ciudades más importantes (Puerto Príncipe, y Cabo Haitiano), y donde los danos ante eventos sísmicos de intensidad mediana pueden tener efectos dramáticos (como se ha visto en ocasión del terremoto de 2010).
- 3.88 En 1982, aproximadamente 25% de la población en Haití vivía en ciudades; la cifra creció vertiginosamente a 36% en 2001¹⁰², llegando a 57% en 2014¹⁰³. Así, en los últimos cinco años el país ha experimentado tasas de urbanización del orden de 2.4% anual o más¹⁰⁴, cifra equivalente a la urbanización en China y muy superior a la media de 0.8% en la región del Caribe. En comparación, la población rural de Haití ha crecido 0.9% anual¹⁰⁵. El manejo del territorio ofrece oportunidades importantes para reducir vulnerabilidades y aumentar la calidad de vida, por un lado, y para aumentar la eficiencia de la economía en general (economías de aglomeración y enfoque). Estos aumentos de productividad son clave para la economía en su conjunto, tanto para la población urbana como para la población rural que además de los beneficios directos de la planificación obtiene beneficios indirectos por la expansión de mercados internos para sus productos.
- 3.89 Actualmente Haití cuenta con algunas de las zonas urbanas más densamente pobladas de la región¹⁰⁶ y la mayor parte de su crecimiento demográfico se lleva a cabo en áreas marginales. Se estima que existen más de 1,300 asentamientos informales a lo largo y ancho del país¹⁰⁷; ante la escasa oferta de vivienda en el mercado formal, entre 1990 y 2000, el 82.6% del crecimiento de la población urbana ocurrió de manera desordenada¹⁰⁸. La migración interna y el crecimiento se ha concentrado en Puerto Príncipe.

¹⁰² IHSI, 2007. Otras fuentes discrepan; por ejemplo, el Banco Mundial estima 48% de la población era urbana en 2008.

¹⁰³ Para el periodo de 2010 a 2015, según UNDP Urbanization Prospects 2014.

¹⁰⁴ Idem. No existe consenso respecto a esta tasa; aunque las cifras oficiales oscilan entre 2 y 2.5%, se considera que éstas subestiman el ritmo actual.

¹⁰⁵ UN Habitat, información para 2000-2005.

¹⁰⁶ 254 personas por kilómetro cuadrado.

¹⁰⁷ Bellerive, 2010, citado en McCoy, (2012): Removing Barriers to Land Security in Haiti. University of Pennsylvania.

¹⁰⁸ Dowall, D. (2010): Land Markets in Latin American and Caribbean Cities. University of California, Berkeley.

- 3.90 Al déficit cuantitativo se suman las carencias de calidad en la vivienda. Según estimaciones de USAID, antes del terremoto en Puerto Príncipe más de 360,000 viviendas (de un total de 1.8 millones de hogares ocupados) presentaban condiciones precarias, siendo construidas con materiales como hojas de palma, láminas de metal recicladas, basura y palos. El sector de la vivienda fue el más afectado por el terremoto, con daños equivalentes a 739 millones de dólares, 188 mil viviendas destruidas o seriamente dañadas, así como 1.5 millones de damnificados¹⁰⁹.
- 3.91 Gobiernos recientes han sido mucho más explícitos en el impulso a ciudades secundarias y en adoptar el discurso de la integración territorial. Se han conceptualizado grandes regiones productivas y designado nuevos polos de crecimiento: Cap-Haïtien, Les Gonaïves, St.-Marc, Hinche, Port-au-Prince y Les Cayes, basándose en las ventajas competitivas de sus sectores manufactureros, portuarios, y agro-industriales¹¹⁰. Asimismo, se han incentivado parques industriales y business free zones para potenciar la actividad manufacturera de exportación, principalmente textil.

b) Factores Causales detrás de los resultados observados

- 3.92 Débil capacidad para aplicar instrumentos de planificación de suelo y de códigos de construcción a nivel local; esto se traduce en capacidades limitadas de adaptación al cambio climático y alta vulnerabilidad a desastres naturales.
- 3.93 Ausencia de reglas modernas para el desarrollo urbano. La última modificación a la legislación que afecta la gestión del suelo en Haití se llevó a cabo en 1982; esto implica que el marco regulatorio y administrativo del país no ha evolucionado en los conceptos que utiliza para reconocer las dinámicas actuales del territorio –por ejemplo, la conurbación – ni emplea instrumentos modernos para orientar los usos del territorio y los procesos de urbanización.
- 3.94 Carencia de un marco legal actualizado que modernice conceptos, instrumentos e instituciones relacionados a los temas de registro de tierras, disputa de derechos sobre la tenencia de la tierra, designación de usos de suelo y planeación prospectiva del territorio.
- 3.95 Ausencia de un catastro moderno a nivel nacional. Haití ocupa el puesto 175 de 189 en el indicador que mide la facilidad para el registro de la tierra, por lo que su sistema es considerado como uno de los más complejos y arcaicos a nivel mundial. La Oficina Nacional Catastral no cuenta con las atribuciones ni capacidades necesarias para desplegar registros y políticas con independencia del gobierno central. La Oficina además no es efectiva en comunicar para qué sirve un catastro y cuáles son los beneficios de tenerlo.

c) Recomendaciones específicas

- 3.96 Actualizar el marco legal en materia de ordenamiento territorial y asentamientos humanos. Gran parte de los problemas institucionales en el tema podrían ser atendidos por un marco que clarifique responsabilidades de los órganos del estado en materia de registro de propiedad, impuestos sobre la tierra, y resolución de conflictos relacionados a la reforma agraria. La claridad regulatoria facilitará un mayor control sobre el suelo, lo cual generará incentivos poderosos al desarrollo de inversión inmobiliaria. A través de

¹⁰⁹ IASC Haiti Shelter Cluster, 2010.

¹¹⁰ Government of the Republic of Haiti, 2012: Action Plan for National Recovery and Development of Haiti: Immediate Key Initiatives for the Future.

ésta se podrán trazar estrategias a futuro para mitigar las externalidades negativas de la urbanización (congestión vehicular y movilidad, falta de espacios públicos de calidad, exposición a riesgo, encarecimiento del suelo) y mejorar la calidad de vida. Dentro de esta política se debe contemplar:

- 3.97 Mitigar las ambigüedades de tenencia de la tierra¹¹¹. El nuevo marco legal puede reconocer enfoques incrementales ya usados en Trinidad, India y Botsuana, que pueden ser adaptados para comenzar a inventariar el suelo y facilitar una transición mayor. Ejemplo son los certificados de uso o de derechos, los cuales protegen del desalojo siempre y cuando se pague una cuota por servicios, sin implicar el traspaso de la propiedad–; los registros de ocupación, e incluso medidas básicas como numerar las viviendas y calles son otro ejemplo¹¹². También pueden considerarse fideicomisos de tierra, los cuales permiten a comunidades sin capacidad económica individual, acceder a mecanismos de financiamiento con menores primas de riesgo y establecer derechos colectivos y formales sobre la tierra.
- 3.98 Desarrollar y ejercer un catastro moderno a nivel nacional. Establecer una autoridad catastral con capacidades y atribuciones es crítico para detonar la competitividad, pues a través de ésta se mitigan ambigüedades y es posible que los inversionistas se conviertan en dueños legales de las tierras. Actualmente, las disputas legales en este tema toman un promedio de cinco años en resolverse, haciendo que el proceso sea demasiado tardado, costoso e inconveniente para el sector privado.
- 3.99 Implementar políticas de planificación territorial prospectiva. Esto incluye:
- I. Identificar las diferentes vocaciones del suelo –tanto urbano como el de sus regiones de influencia y simbiosis– para a partir de ello trazar estrategias que vinculen actividades productivas complementarias, usando la inversión en infraestructura y servicios como medios para explotar economías de escala y de enfoque¹¹³.
 - II. Crear zonas especiales y/o clústers dentro de un plan de ordenamiento del suelo. En la industria manufacturera, las industrias maquiladoras con acceso preferencial al mercado de los EEUU son una opción obvia, aunque de bajo valor agregado. En el sector servicios una actividad que sobresale con elevado potencial es el turismo. Haití no sólo tiene grandes bellezas naturales a explotar sino también un riquísimo legado cultural e histórico asociado a las luchas por la independencia, el fin de la esclavitud y la influencia de las religiones africanas y su sincretismo con las costumbres americanas. Claramente, contra esas ventajas, operan -en mayor medida- los bajos niveles de seguridad personal, la percepción internacional del país como lugar inestable y conflictivo, la baja calidad de la infraestructura y -en menor medida- las barreras idiomáticas.
 - III. Potenciar desarrollos incipientes que demuestren potencial de especialización. El papel de las instituciones de gobierno sería el monitorear, estimular y apoyar aquellas ventajas e innovaciones que surgen de la expresión espontánea de su diversidad territorial, buscando el empoderamiento de las comunidades.
 - IV. Realizar diagnósticos sectoriales de corte espacial que apoyen a estos sectores con inversiones prioritarias, con un fuerte enfoque en los servicios e

¹¹¹ Punto desarrollado con base en: McCoy, C. (2012): “Removing Barriers to Land Security in Haiti”. University of Pennsylvania. Policy Workshop Draft for Publication.

¹¹² International Housing Coalition (2011): Haiti Shelter Sector Assessment: One Year After the Earthquake. USAID.

¹¹³ Aquellas que utilizan insumos similares en distintos momentos de la producción.

infraestructuras urbanas y su rol como facilitadores de actividades económicas y mayor productividad.

- V. Identificar oportunidades para mejoras logísticas de enfoque territorial. Por ejemplo, el puerto de Cap-Haïtien se encuentra apenas al 30% de su capacidad, presenta actualmente problemas de accesibilidad a nivel local y regional, y a la vez tiene poca conectividad hacia el sur de la isla—esto a pesar de ser un factor esencial para potencializar las actividades de un posible clúster en la región norte. Para identificar este tipo de oportunidades, la recolección y sistematización de datos y políticas en el ámbito espacial son críticas. Sin ellas no sólo se sacrifica la granularidad de los planes económicos, sino que difícilmente se podrán implementar y escalar proyectos que ya cuentan con evidencia empírica de su efectividad.
- VI. Promover una mayor coordinación entre comunas, asegurando la compatibilidad y sincronía entre sus instrumentos de ordenamiento territorial para así capitalizar proyectos conjuntos de infraestructura, como pueden ser corredores de transporte, sistemas de agua y saneamiento, aprovechamiento de residuos sólidos, etc.
- VII. Fomentar el desarrollo de servicios urbanos de calidad. En Cap-Haïtien los retos de movilidad implican el traslado diario de 20 kilómetros para trabajar en el PIC; el gasto es tal, que incluso los haitianos con trabajos formales gastan una tercera parte de su salario en transporte. La falta de accesibilidad a bajo precio no sólo socava la potencial derrama económica local de las fábricas, sino que brinda incentivos para la migración a la ciudad, donde los servicios públicos difícilmente se mantienen al paso de la urbanización.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

- 4.1 Se ofrecen consideraciones en dos dimensiones. La primera refiere a la priorización de medias de política. La segunda refiere a la necesidad de considerar las complementariedades obligatorias entre las diferentes medidas de política pública a ser implementadas .

4.1 LAS CONSIDERACIONES ESPECIALES DE PRIORIZACIÓN.

- 4.2 Dada la limitación de recursos y del espacio de políticas, Haití debe concentrarse en una agenda de políticas públicas que comience por la generación inmediata de empleo robusteciendo la producción agrícola y montándose sobre los pocos sectores manufactureros que han podido tomar provecho de las escasas ventajas disponibles (v.gr una abundante fuerza de trabajo de escasa calificación pero salarios en línea con su baja productividad relativa y un esquema de generosas preferencias comerciales). Al avanzar en la agenda de políticas el país deberá ir construyendo gradualmente un esquema institucional para desplegar de políticas de sofisticación de la estructura productiva¹¹⁴.
- 4.3 La cuestión agrícola reviste una importancia muy especial en el país, debido a consideraciones de equidad, demografía, seguridad alimentaria y preservación del medio ambiente. Eso hace que la relevancia del sector exceda la que cabría esperar únicamente de la contribución del producto agrícola al producto total (ver párrafos 3.84 a 3.88). El sector está expuesto a fallas de mercado y externalidades que hacen poco esperable una reversión automática de la tendencia actual. Y es poco alentador pretender resolver este problema evitando atacar directamente el problema de la productividad agrícola: no podría aumentar la migración hacia las ciudades, porque allí no hay capacidad de acogida en el corto plazo (por razones de índole ambiental, urbanístico, y económicas); y el aumento de la oferta de alimentos importados no podría resolver el problema de la seguridad alimentaria que se agravaría posiblemente a través de una espiral inflacionaria (por razones relacionadas con la restricción externa).
- 4.4 Naturalmente, el foco en la creación de nuevas oportunidades en el sector formal y moderno de la economía a través de esta estrategia de menor a mayor de desarrollo no puede dejar de considerar que, por mucho tiempo, estos sectores continuarán siendo minoritarios como fuente de ocupación y de generación de medios de vida para la inmensa mayoría de la población. Por ello una estrategia integral de desarrollo tiene que dar respuesta y mejorar las condiciones de funcionamiento de los sectores de actividad en que se desenvuelven actualmente la inmensa mayoría de los haitianos. Como ya se mencionó, sobre aproximadamente 7 millones de haitianos apenas poco más del 5% (unas 400.000 personas) se desempeñan en el sector formal de la economía. El resto, o

¹¹⁴ En la parte III del estudio de BID (2014) Fernandez Arias y Stein junto a Cornick y Trejos plantean una interesante hoja de ruta al respecto. El principio básico es seguir principios que eviten errores en las estrategias de impulso al desarrollo productivo en el pasado, a saber: a) las serias fallas de intervención que, en el marco de la industrialización sustitutiva, le dieron la espalda a las ventajas comparadas y generaron, junto con pocos éxitos, toda clase de ineficiencias e inequidades; y, b) las prescindencias de intervención que, en el marco de las estrategias de reforma estructural del “market friendly approach” al desarrollo, supusieron que, garantizadas la estabilidad macroeconómica, de las reglas del juego y la apertura económica, la identificación de las nuevas oportunidades iba a ocurrir automáticamente, olvidando que en el proceso de autodescubrimiento están presentes potenciales externalidades de información y que en el marco del subdesarrollo son habituales malos equilibrios de baja inversión privada por fallas de coordinación. En este sentido, las instituciones de impulso al descubrimiento de oportunidades deberán estar tan cerca del sector privado como se pueda para minimizar fallas de intervención y tan lejos como sea necesario como para evitar el riesgo de captura. O, como dicen Hausman y Rodrik (2007) deberán moverse en el estrecho desfiladero, enmarcado por el Escila “de la burocracia que impone desde arriba sin conocimiento de las ventajas comparadas” y el Caribdis “de la promiscuidad con un sector privado afecto a la búsqueda de rentas”.

son inactivos o están desempleados (3,2 millones, 45% del total de la población en edad de trabajar) o encuentran su sustento, de diversas formas, en el sector agrícola (1,2 millones, casi 20%) o en el sector informal (algo más de 2 millones, 30%).

- 4.5 Ello significa que las políticas públicas deben brindar respuestas adecuadas frente a la realidad de pobreza y desigualdad que vive el país, que implica atender al desenvolvimiento del sector informal urbano y rural. Estas son las políticas que deben abordarse de forma urgente. No hay modo de concebir mejoras importantes en un plazo prolongado en los indicadores socioeconómicos del país, sin articular estrategias que apunten a mejoras de la productividad de quienes ya se desempeñan en el agro o en el sector informal.
- 4.6 Se deberían crear las condiciones – a través de la provisión de una canasta mejorada de bienes y servicios públicos y privados como electricidad, agua potable, educación, acceso al financiamiento, semillas, transporte, eliminación de trabas burocráticas y franquicias tributarias para el establecimiento de pequeñas empresas- para generar en ambos sectores mayores oportunidades económicas y mejores empleos. Esto podría traducirse, en las áreas urbanas, en una reducción de los niveles de criminalidad y violencia, lo que tendría a su vez un impacto positivo a un mejor clima de negocios. Y permitiría gradualmente aumentar la escala de muchos emprendimientos, que en un entorno violento, de alta informalidad y derechos de propiedad mal especificados, mantienen deliberadamente tamaños sub-óptimos y de baja productividad para no ser blanco fácil de la criminalidad. Si los líderes del país pueden encauzar un cambio de este tipo, superando la inercia y el pensamiento “fatalista” que asfixian la innovación estarán logrando impulsar un círculo virtuoso de progreso¹¹⁵.
- 4.7 Esta priorización selecciona dos objetivos principales para las políticas públicas, que abordan cuestiones complejas e interrelacionadas. Se trata de buscar aumentos de productividad “tradicionales” pensando en términos de aparatos productivos modernos, por un lado, y buscar a la vez mejoras en las capacidades de generación de ingresos para la enorme cantidad de “informales” del país. Esto implica alinear en búsqueda de esos objetivos el conjunto de políticas.
- 4.8 Para comprender mejor los efectos de las políticas, e intentar acortar la lista de prioridades tal cual surgen de los principales desafíos que enfrenta el país, se creó – especialmente para esta tarea- un modelo de equilibrio general computado (CGE) para la economía Haitiana. Los principales datos del país fueron incorporados a una matriz de contabilidad social de 2013, y el modelo fue calibrado según la información disponible y utilizando en ocasiones parámetros provenientes de la literatura (con un análisis de sensibilidad para detectar resultados que dependen demasiado de valores paramétricos puntuales). La utilización del modelo en la simulación de escenarios sugiere¹¹⁶:
- En las simulaciones de productividad, se muestra que de las TFPs lo más “rentable” (la que tiene mayor impacto en la generación de ingresos agregada) es que aumente la TFP específica del sector servicios, el de mayor tamaño y con mayor informalidad.
 - En educación, y también en salud, hay que tener en cuenta que la disponibilidad de mano de obra calificada es, primero, una restricción en cuanto que se necesitan maestros y trabajadores de la salud. Segundo, que es clave que el desarrollo económico acompañe de manera de absorber la nueva composición de mano de obra que se vuelve más calificada en promedio.

¹¹⁵ Este es el “double loop” del que se habla en IDB (2013).

¹¹⁶ BID, 2016. Ver Anexo A3.

- En cualquier escenario que tenga un impacto directo en la productividad a partir de aumento de infraestructura en agricultura o transporte, el financiamiento externo incorpora un efecto de apreciación real que conlleva efectos contrarios en la competitividad y deterioro de la balanza comercial.
- Los escenarios de mejoras en la eficiencia del sector público muestran efectos importantes, destacando la conveniencia de “invertir en invertir”.
- La disminución de la ayuda internacional provoca depreciación real y una desaceleración del crecimiento; las formas de financiamiento que pueda usar el gobierno para amortiguar la caída del gasto en este escenario tendrán efectos diferentes. Para moderar el impacto de la depreciación y de la caída de la actividad interna es necesario el recurso al financiamiento externo.
- Debido a las condiciones financieras imperantes, el financiamiento de la inversión pública a través de aumentos del endeudamiento interno conlleva riesgos importantes de desplazar a la inversión privada y retrasar el crecimiento de largo plazo.

4.9 Las principales políticas para la productividad “tradicional” seguirán siendo las enumeradas en el área #1, más las necesarias políticas transversales del área #3, como la mejora en el clima de negocios y de la eficiencia del sector público. Su aplicación deberá hacer uso de fuentes externas (préstamos concesionales, y donaciones) si se quiere minimizar el impacto desplazamiento que puede ser fuerte en el caso de Haití, pero conjugado con políticas que moderen en lo posible la apreciación real.

4.10 Por otra parte, las políticas para la generación de ingresos en sectores informales necesitan buscar aumentos de productividad total de los factores en sectores de servicios. Ello necesita medidas transversales como aumentos de la eficiencia y del clima de negocios, y medidas de planificación urbana (del área #3). Del área #2 deben implementarse políticas con un impacto focalizado en los grupos más vulnerables.¹¹⁷

4.2 COORDINACIÓN DE MEDIDAS DE POLÍTICA.

4.11 La coordinación es clave para problemas de segundo mejor. La realización de medidas de políticas “individualmente” correctas puede tener resultados opuestos a los buscados si no se realizan otras medidas de política complementarias necesarias. Ejemplos típicos destacados en la literatura son, por ejemplo: (a) la eliminación de aranceles a insumos intermedios podría aumentar la protección efectiva a los productores de bienes finales, aumentando las distorsiones entre la valuación social y el precio sombra de esos bienes. (b) la eliminación de restricciones al financiamiento externo podría inducir más consumo presente del socialmente óptimo y eventualmente sobreendeudamiento y crisis. Y entre los casos que pueden citarse en Haití en los que esta cuestión es relevante se encuentran:

4.12 Educación y migración: la mejora en los niveles educativos de la población es, sin duda, uno de los mecanismos a través de los cuales la economía haitiana estará en condiciones de cerrar la enorme brecha de ingresos que la separan de otras economías ya que una mayor dotación de capital humano permitirá incrementar los muy reducidos niveles de productividad de su fuerza de trabajo. No obstante, en las actuales circunstancias –con bajas oportunidades económicas en el sector formal de la economía- los más calificados son, al mismo tiempo, aquellos con mayores opciones para hacer “exit” e intentar migrar al exterior. En tales condiciones, una mejora en los niveles educativos y en las

¹¹⁷ La modelización confirma un efecto muy robusto de mejoras en la salud en el consumo privado a través de un efecto en la productividad del trabajo.

calificaciones técnicas de los trabajadores sin simultáneos incrementos en la demanda de trabajo en el sector formal podrían agravar el fenómeno de “fuga de cerebros” que ha sido característico en el pasado en Haití, sin impactos necesariamente positivos en la actividad y el empleo internos y con consecuencias contraproducentes en la distribución de los ingresos (véase Mishra (2006));

- 4.13 Ayuda externa, tributación y contrato social: caben pocas dudas que, para crecer y salir de su actual situación, Haití necesita del aporte sistemático de recursos provenientes de la ayuda externa en sus diferentes formas. Más aún, con deficientes capacidades estatales y elevados niveles de corrupción, en muchos casos esa ayuda ha debido efectuar una suerte de by pass a fin de llegar –particularmente en las emergencias- con mayor efectividad a los sectores y beneficiarios directos. Sin embargo, al mismo tiempo, es críticamente cierto que esta elevada dependencia del subsidio y los recursos externos puede haber tendido a debilitar en muchos casos las capacidades y la legitimidad de las autoridades internas, un requisito para que el país empiece a “caminar” crecientemente por sus propios medios. De hecho, varios estudios sugieren que cuanto menos relevante en los recursos totales del gobierno es la recaudación de ingresos propios provenientes de la tributación, menor será el involucramiento de la ciudadanía y más se agravará el deterioro de las capacidades estatales. En tales condiciones, los incrementos de la ayuda externa que no contribuyan a reforzar esas capacidades estatales –mejorando las posibilidades de recaudación tributaria, las habilidades de planificación y las de administración financiera- podrían en realidad estar agravando los problemas y tornando al país cada vez más –y no menos- dependiente de la ayuda externa. De forma similar, la ayuda internacional cumple un rol fundamental en la capacidad inmediata del país de hacer frente a desastres naturales, que al parecer no podrá ser sustituida en el corto plazo por ningún otro tipo de seguros. Sin embargo, cabe la posibilidad que la existencia de esa red de contención obstruya la aparición de mecanismos preventivos adecuados (como las obras de infraestructura necesarias) que no debería descuidarse.
- 4.14 Migración, remesas y competitividad externa: un tema que ha surgido insistentemente a lo largo del presente informe es el que vincula las remesas y otras transferencias corrientes con la competitividad del sector transable de la economía. Ceteris paribus, mayores remesas incrementan el ingreso nacional y posibilitan significativos incrementos del bienestar agregado. Como se trata de un fenómeno sustentado en una migración de naturaleza estructural esos flujos permiten incrementar –desde niveles muy reducidos- el consumo interno en forma permanente sin incurrir en nuevo endeudamiento externo. Sin embargo, ya se vio que un efecto colateral de estas cuantiosas transferencias externas ha sido acentuar las tendencias a la apreciación real y desplazar a los sectores transables generadores (o ahorradores) de divisas. Justamente aquellos que estarían en condiciones de ofrecer las oportunidades de empleo formal de mayor calidad y detener así el proceso de emigración de la fuerza de trabajo de mayor calificación relativa. En dicho contexto, del mismo modo en que ocurre con los flujos de ayuda externa, un auge de las remesas provenientes de la populosa diáspora haitiana–sin políticas complementarias que ayuden a canalizar en forma creciente parte de estos recursos a la inversión interna necesaria para mejorar la productividad del sector transable- podrían tender a agravar los problemas de (falta de) competitividad externa.
- 4.15 Productividad agrícola e infraestructura y acceso a mercados: ya se ha mencionado que la reducida productividad en el sector agrícola como consecuencia de la presión demográfica, la erosión del suelo y derechos de propiedad sobre la tierra mal definidos, son uno de los factores que explican el mal desempeño de un sector crítico para la vida y la subsistencia de una enorme proporción de la población haitiana. Sin embargo,

mejoras en las técnicas de producción y cambios en el mix de cultivos que incrementen la productividad agrícola harán muy poco para mejorar el bienestar de los campesinos sin simultáneas inversiones en infraestructura que mejoren la deficiente red de caminos internos, el sistema de transporte y la capacidad de almacenaje de las cosechas y el acceso a mercados (nacionales o internacionales). Por el contrario, sin esas inversiones complementarias, que deben contemplar de forma crítica la su sostenibilidad (mantenimiento, consecuencias del cambio climático, etc.), es altamente probable que incrementos en la eficiencia productiva en el sector primario sólo se traduzcan en mayor volatilidad de precios y en menores ingresos promedio para los productores.

- 4.16 Apertura comercial, inestabilidad política y macroeconómica, calidad institucional y viabilidad económica y social: lejos de estimular el crecimiento y permitir una reasignación de factores hacia los sectores con mayor potencial –como sostenía la teoría que alentaba las reformas pero también la evidencia empírica proveniente de numerosas economías en desarrollo que comenzaron a transitar con éxito un proceso de catching up en el contexto de estrategias de fomento de la apertura externa - el proceso de acelerada liberalización comercial de fines de los ochenta y mediados de los noventa en Haití se tradujo en el colapso de la producción interna de alimentos sin ninguna contrapartida en una dinámica reconversión productiva de la economía. Por el contrario, una acelerada eliminación de aranceles y de barreras paraarancelarias basada en buena medida en consideraciones de economía política eliminó sin compensaciones la elevada protección de la que gozaban importantes (e ineficientes) sectores productores internos como el arroz, el azúcar y el cemento. Frente a lo que cabría esperar en teoría de un proceso de destrucción creadora y de reasignación factorial en favor de la eficiencia impulsado por las reformas, hubo en Haití mucho de destrucción y poco de creación de capacidades productivas. Nuevamente, puede argumentarse que se trató de (serias) complicaciones de “segundo mejor”. En efecto, en un contexto de ausencia de crédito para financiar la reconversión y de deficiente calidad de la infraestructura y en un clima de violencia política y elevada inestabilidad macroeconómica, la agresiva apertura comercial llevada adelante sólo contribuyó a una declinación adicional del sector agrícola –que ya manifestaba una caída secular en su productividad- al auge de las importaciones y a la desaparición de los vestigios de una incipiente diversificación exportadora (Lundahl (2013), FMI (2015)). Del mismo modo, aunque existe ahora espacio (como plantean las autoridades) para elevar la protección comercial y ponerla en línea con los niveles arancelarios vigentes en los socios del CARICOM con vistas a estimular en alguna medida la producción del sector agrícola, cabe tener en cuenta que –si no está acompañada por las políticas adecuadas- un alza pronunciada de tasas arancelarias podría llegar a tener efectos contraproducentes. Por ejemplo, en ausencia de adecuados controles aduaneros y fronterizos, y de reformas estructurales dirigidas a mejorar la productividad agrícola, un alza de la protección comercial podría inducir principalmente un incremento del contrabando y el alza de los precios internos de los alimentos, deteriorando la distribución del ingreso sin estimular decididamente la producción doméstica. En este sentido, la política comercial es complemento y no sustituto del fortalecimiento institucional y las reformas estructurales (FMI (2015)).
- 4.17 Inestabilidad política, derechos de propiedad y oportunidades económicas: en este plano también se plantean negativas interacciones que reformas parciales podrían no solucionar. En efecto, ya se ha mencionado que la inestabilidad política –y, muchas veces el conflicto violento- han sido rasgos determinantes del estancamiento económico haitiano. Sin embargo, parece obvio resaltar que la ausencia de oportunidades económicas para amplios segmentos de la población y de canales efectivos para hacer sentir sus demandas sobre el sistema político está en la raíz de la conflictividad y la

inestabilidad política. En el pasado, el origen de la violencia era de naturaleza rural y estaba asociado a conflictos por la tenencia de la tierra en un contexto de derechos de propiedad mal definidos. Sin embargo, más recientemente, reflejando la evolución demográfica y la acelerada urbanización de las últimas décadas, el malestar y la protesta violenta se han trasladado a las barriadas de las principales ciudades. Ya se ha visto en el capítulo 3 que el fortalecimiento de los derechos de propiedad –particularmente en el sector rural- es una reforma crítica para Haití en varias dimensiones y podría facilitar el proceso de transformación estructural, tornando más eficiente la asignación de los recursos y facilitando la migración interna. Una reforma de este tipo y el establecimiento de un catastro moderno permitiría también utilizar la tierra como colateral del crédito, promovería la inversión y generaría incentivos para la introducción de mejoras, ayudando a combatir el proceso de pérdida de fertilidad de los suelos e incrementando la productividad agrícola. Sin embargo, como también se modeló en dicha sección, el establecimiento de derechos de propiedad más fácilmente transferibles sobre la tierra (una reforma capaz de eliminar una fuente de elevados costos de transacción y de conflictos consuetudinarios en el país) tendería seguramente a acelerar el proceso de éxodo de las zonas rurales. Sin embargo, en ausencia de mayores oportunidades en las ciudades, esos contingentes poblacionales podrían alimentar las barriadas insatisfechas de los suburbios y exacerbar, en lugar de disminuir, los niveles de conflictividad interna.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. (2008):** Introduction to Modern economic Growth, Princeton University Press, Princeton, USA.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012):** Why is Haiti so Poor?, <http://whynationsfail.com> 3 april.
- Agenor (2010):** Innovation, Public Capital and Growth, Working Paper 135, Center for Growth and Business Cycle Research, University of Manchester.
- Agenor, P.R. (2011):** Public Capital, Growth and Welfare, Analytical Foundations for Public Policy. Princeton University press, Princeton, USA.
- Ahumada, H. y Cornejo (2015):** Explaining Commodity Prices by a Cointegrated Time Series-Cross Section Model, Empirical Economics (en imprenta).
- Akamatsu (1962):** A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries, The Developing economies (Tokio), supplement issue no 1:3-25.
- Albino War et al (2014):** Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil Exporting Countries, Staff Discussion Note 14/10, IMF.
- Amsdem (1989):** Asia's Next Giant, Oxford University Press, Oxford.
- Andrews, Donald WK. (1993).** "Tests for parameter instability and structural change with unknown change point." *Econometrica: Journal of the Econometric Society* : 821-856
- Arestoff, Florence & Hurlin, Christophe (2006).** "Estimates of government net capital stocks for 26 developing countries, 1970-2002," Policy Research Working Paper Series 3858, The World Bank.
- Axelrod (1984):** The Evolution of Cooperation, New York: Basic Books, 1984.
- Bai, Jushan, Perron P. (1998).** "Estimating and testing linear models with multiple structural changes." *Econometrica* : 47-78.
- Bai, Jushan, Perron P. (2003).** "Computation and analysis of multiple structural change models." *Journal of applied econometrics* 18.1: 1-22.
- Balassa (196...):** *The Purchasing-Power Parity Doctrine: A Reappraisal*. Bela Balassa. The Journal of Political Economy, Vol. 72, No. 6 (December), 584-596.
- Balma y Ncube (2015):** Macroeconomic Challenges of Structural Transformation: Public Investment, Growth and Debt Sustainability in Sierra Leone, IMF Working Paper 15/164, Washington.
- Banco Mundial (1991):** World Development Report, The Challenge of Development, WB.
- Banco Mundial (2005):** Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform, Washington.
- Banco Mundial (2013):** Strengthening Competitiveness and Promoting Diversification in Haiti, Diagnostic Trade Integration Study, Washington, DC.
- Banco Mundial (2015):** Haiti: Towards a New Narrative, SCD, May.
- Banco Mundial (2006):** Global Economic Prospects, Economic Implications of Remittances and Migration, Washington.
- Banco Mundial (2011): World Development Report 2011. Conflict, Security, and Development, Washington.
- Banco Mundial (2014):** Haiti: Can Non-Public Schools Fill the Gap for Poor Children?, Washington.
- Banerjee, A. y Duflo, E. (2011):** Poor Economics, Public Affairs, USA.
- Banerjee, A. y Newman, A. (1998): Information, the Dual Economy, and Development, *The Review of Economic Studies*, Vol. 65, No. 4 (Oct., 1998), pp. 631-653.
- Bardhan (1984):** Land, Labor and Rural Poverty, Columbia University Press, New York.
- Bardhan, P. y Udry, C. (1999):** Development Microeconomics, Oxford University Press, New York.
- Bertrand JT, Ward VM, Santiso-Gálvez R. Family Planning in Latin America and the Caribbean: The Achievements of 50 Years. Chapel Hill, NC: MEASURE Evaluation; 2015.
- Better Work Haití (2014):** "Garment Industry, 8th Biannual Synthesis Report Under Hope II Legislation", Synthesis Report (ILO/IFC).

- BID (2014):** ¿Cómo repensar el desarrollo productivo?. Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica, Crespí, G., Fernández Arias, E. y Stein, (eds). Washington.
- BID (2015): *Draft*.** Podrá Haití volver a ser El Reino de Este Mundo? Consultoría externa, Sebastián Katz (mimeo).
- BID (2016): *Draft*.** Prospective Scenarios for Haiti: A Computable General Equilibrium Analysis Consultoría externa, Martín Cicowiez (mimeo).
- BID (2010):** La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos. Carmen Pagés (ed.), Washington, DC.
- Borenstein, E.; S. Millerñ G. Sánchez; P. Valenzuela (2014).** Development diagnostics for the southern cone, IDB WP516.
- Bowles, S., Durlauf, S. y Hoff, K. (eds.) (2006):** Poverty Traps, Introduction, Princeton University Press, New York.
- BRH (2009):** Monetary Policy Framework, ppt presentation by Ronald Gabriel.
- BRH (2015):** Informe de Coyuntura Monetaria, accesado en www.brh.gov.ht
- Brynjolfsson, E. Y Mc Affe, A. (2014): The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies, Norton and Company, New York.
- Buffie, et al (2012):** Public Investment, Growth, and Debt Sustainability: Putting Together the Pieces, IMF Working Paper 12/144.
- Bugamelli y Paterno (2005):** Do Workers' Remittances Reduce the Probability of Current Account Reversals?, WB Research WP 3766.
- CIRAD (2015)** Une étude exhaustive et stratégique du secteur agricole/rural haïtien et des investissements publics requis pour son développement. Sous la direction de Geert van Vliet, Gaël Pressoir, Jacques Marzin et Thierry Giordano
- Calderon, y Levy Yeyati, E. (2007):** Zoming In: fron Aggregate Volatitlity to Income Distribution, Business School, Working Paper 2007-03, UTDT, Buenos Aires.
- Calvo, G. A. Izquierdo y Mejia (2004):** On the empirics of sudden stops: the relevance of balance-sheet effects, NBER Working Paper 10520.
- Campbell J.C. (2008).** Health consequences of intimate partner violence, *The Lancet* 359(9314): páginas 1331 a 1336; Coker, A., Ferguson, J., Bush, H., Jordan, C., Crofford, L. (2008). Intimate Partner Violence and Gynecologic Health: Focus on Women in Kentucky, y Beydoun, H. A. y col. (2012), e Intimate partner violence against adult women and its association with major depressive disorder, depressive symptoms and postpartum depression: A systematic review and meta-analysis. *Social Science & Medicine* 75(6): páginas 959 a 975.
- Cavallo, E., Galiani, S. y Pantano (2010):** Catastrophic Natural Disasters and Economic Growth, IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-183.
- Cavallo, E., Powell, A. y Becerra (2010):** Estimating the Direct Economic Damage of the Earthquake in Haiti, IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-163
- Cassimon et al (2015):** Africa: Out of debt, into fiscal space? dynamic fiscal impact of the debt relief initiatives on african heavily indebted poor countries (hipcs). *International Economics*.
- CCRIF (2014):** Annual Report.
- CEPAL (2010).** Reporte de avance en el ODM5 en América Latina y el Caribe. Mejorar la Salud Materna 2010. www.cepal.org/mdg/noticias.paginas/2/40012/odm_5.pd
- Collier (2007):** The Bottom Billion, Oxford University Press, Oxford.
- Compete Caribbean (2014)** Private sector assessment Report.
- Córdoba y Ripoll (2008):** "Endogenous TFP and Cross-Country Income Differences." *Journal of Monetary Economics* 55: 1158-1170.
- Cordella y Levy Yeyati (2007):** Country Insurance, World Bank, Washington DC.
- Chow, Gregory C. (1960).** "Tests of equality between sets of coefficients in two linear regressions". *Econometrica: Journal of the Econometric Society*: 591-605.

- Christiano, LJ; Fitzgerald, TJ (2003).** “The band-pass filter”. *International Economic Review* 44, 435–465
- Dabla- Norris et al (2012):** Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency, imf wp 11/37.
- Dahlstrand y Lundahl (2007):** Reaching the Poor, Some Observations on formal and Informal Credit in Haiti, Cap. 6 de *The Political Economy of Disaster* (2013) de Mats Lundhal.
- Daude y Fernandez Arias (2010):** “On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean.” IDB Working Paper Series N° IDB-WP-155.
- DBCE-017-2011:** Regulación del Banco Central del Ecuador .
- De Ferranti et al (2001): *Securing our future in a Global Economy*, World Bank, Washington.
- De Soto, H. (2000):** *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, New York.
- Docquier y Marfouk (2006):** “International Migration by Educational Attainment (1990–2000)” — Release 1.1. (Washington DC: World Bank).
- Diamond, J. (2005):** *Collapse. How Societies Choose to Fail or Succeed*, Penguin, New York.
- Díaz Alejandro, C. (1963):** A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect, **Journal of Political Economy**, Vol. 71, No. 6 (Dec., 1963), pp. 577-580.
- Di Bella, G., Lewis, M, y Martin, A. (2007):** Assessing Competitiveness and Real Exchange Rate Misalignment in Low-Income Countries, IMF Working paper, 201/2007.
- Easterly, W. (2015):** *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*, Basic Books, New York.
- Erlich y Becker (1972):** Market Insurance, Self-Insurance, and Self-Protection *Journal of Political Economy*, vol. 80, issue 4, pages 623-48.
- Fairbanks (2013):** Report on the Haitian Situation, IDB, memo.
- Fanelli y Tommasi (2014):** Instituciones y Políticas Macroeconómicas, en *Dilemas del Estado Argentino*, Carlos Acuña (ed.), Siglo XXI_Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Fanelli, Frenkel y Taylor (1993):** On Gradualism, Shock Treatment and Sequencing”, en *International Monetary and Financial Issues for the 1990s. Research Papers for The Group of Twenty-Four, Volume II*, United Nations, New York.
- Fatás, A. y Mihov, I. (2006):** Fiscal Discipline, Volatility and Growth, WB Research Project.
- FMI (2005):** Selected Issues, que acompañan a la revisión del artículo IV.
- FMI (2007):** Selected Issues, que acompañan a la revisión del artículo IV.
- FMI (2014):** Haití: Ex post Assessment of Longer Term Program Engagement, December, Washington.
- FMI (2015,a):** Haití: Revisión del artículo IV, Washington.
- FMI (2015, b):** Regional Economic Outlook, Western Hemisphere, April.
- FMI (2015):** Selected Issues, que acompañan a la revisión el artículo IV.
- FMI (2015):** World Economic Outlook, April, Washington.
- FMI (2015):** Making Public Investment more Efficient, Staff Report, Washington.
- Frankel y Rose (1996):** Currency crashes in emerging markets: An empirical treatment, *Journal of International Economics* 41 (1996) 351-366.
- Frey y Osborne (2013):** THE FUTURE OF EMPLOYMENT: HOW SUSCEPTIBLE ARE JOBS TO COMPUTERISATION?, Oxford Martin School.
- Ghani, B. K. (2010), (ed):** *The Service Revolution in South Asia*, Oxford University Press.
- Grossman G. and Helpman E., (1991),** “Innovation and Growth in the Global Economy”. Cambridge: MIT Press, 1991.
- Hausman, Pritchett y Rodrik (2004):** Growth Accelerations, Harvard University.
- Hausman, R. y Rodrik, D. (2005):** Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador, *Economía*, Vol. 6, No. 1 (Fall, 2005), pp. 43-101.

- Hausman, R. Rodrik, D. y Velasco, A. (2005):** Growth Diagnostic. The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance, Stiglitz, J. and Serra, N. (eds.), Oxford University Press, Oxford.
- Hicks, J. (1974):** The Crisis in Keynesian Economics, University of Chicago Press, Chicago.
- Halac Mariana y Sergio Schmukler (2004):** “Distributional Effects of Crises: The Financial Channel”. E C O N O M I A , Fall 2004. 3.
- Herrera Santiago y Gaobo Pang (2005):** “Efficiency of Public Spending in Developing Countries : An Efficiency Frontier Approach” Vol. 1, 2 & 3
- Hirschman, A. (1958):** The Strategy of Economic Development, WestView Press, USA.
- Hirschman, A. (1970): Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Harvard University Press, USA.
- Hodrick, Robert; Prescott, E. C. (1997).** "Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation". *Journal of Money, Credit, and Banking* 29 (1): 1–16
- Holt, Stephanie, H. Buckley y S. Whelan (2008),** The Impact of Exposure to Domestic Violence on Children and Young People: A Review of the Literature, *Child Abuse & Neglect* 32, Número. 8: páginas 797 a 810.
- Hornbeck, J.F. (2010):** “The Haitian Economy and the Hope Act”, Congressional Research Service Report, Washington DC.
- Hsieh C. T., (2002),** “What Explains the Industrial Revolution in East Asia? Evidence from the Factor Markets.” *The American Economic Review*, Volume 92, Number 3, 1 June 2002 , pp. 502-526(25).
- Izquierdo, A. y Montiel, P. (2006):** Remittances and Equilibrium Real Exchange Rates in Six Central American Countries, mimeo.
- Jaramillo, L. y Sancak, C. (2007):** Growth in the Dominican republic and Haiti: Why has the Grass Been Greener on One Side of Hispaniola?, IMF Working Paper 07/63.
- Katz, S. (2007):** Honduras. Informe de Consultoría sobre impacto macroeconómico del flujo de remesas. BID, mimeo.
- Katz, S. (2008):** Nicaragua: Informe de consultoría sobre impacto macroeconómico de remesas. BID, mimeo.
- Katz, S. (2012):** ANALISIS MACROECONOMICO DE LOS FLUJOS DE INVERSION EN URUGUAY, Informe de Consultoría.
- Katz, S. y Rozenwurcel (2012):** Capítulo macroeconómico para el libro *Un futuro es posible*, editado por Roberto Lavagna, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- Klenow, P. and A. Rodriguez-Clare, (1997):** “The Neoclassical Revival in Growth Economics: Has it Gone Too Far?” in *Macroeconomics Annual 1997*, B. Bernanke and J. Rotemberg, eds., Cambridge: MIT Press.
- Kishor, Sunita y Kiersten Johnson. 2004.** Profiling Domestic Violence – A Multi-Country Study. Calverton Maryland: ORC Macro.
- Krugman, P y Taylor, L. (1978):** Contractionary effects of devaluation, *Journal of International Economics*, Elsevier, vol. 8(3), pages 445-456, August.
- Kuznets, S. (1966):** *Modern Economic Growth*, Study in Comparative Economics, Yale University Press, New Haven, Conn.
- Lewis, W.A. (1954):** “Economic development with unlimited supply of labour”, The Manchester School
- Larraín, S., Vega, J. y Delgado, I. (1997).** Relaciones familiares y maltrato infantil. Calicanto; Women and Law in Southern Africa-Zambia, Avon Global Center for Women and Justice de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cornell y Human Rights International Clinic de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cornell. (2012). “They are Destroying Our Futures”: Sexual Violence against Girls in Zambia’s Schools. Consultado en: <http://www.lawschool.cornell.edu/womenandjustice/Conferences-and-Events/upload/Sexual-ViolenceAgainst-Girls-in-Zambia-s-Schools.pdf>.
- Lin, Y. (2012):** WIDER Annual Lecture 15 From Flying Geese to Leading Dragons: New Opportunities and Strategies for Structural Transformation in Developing Countries, United Nations University.

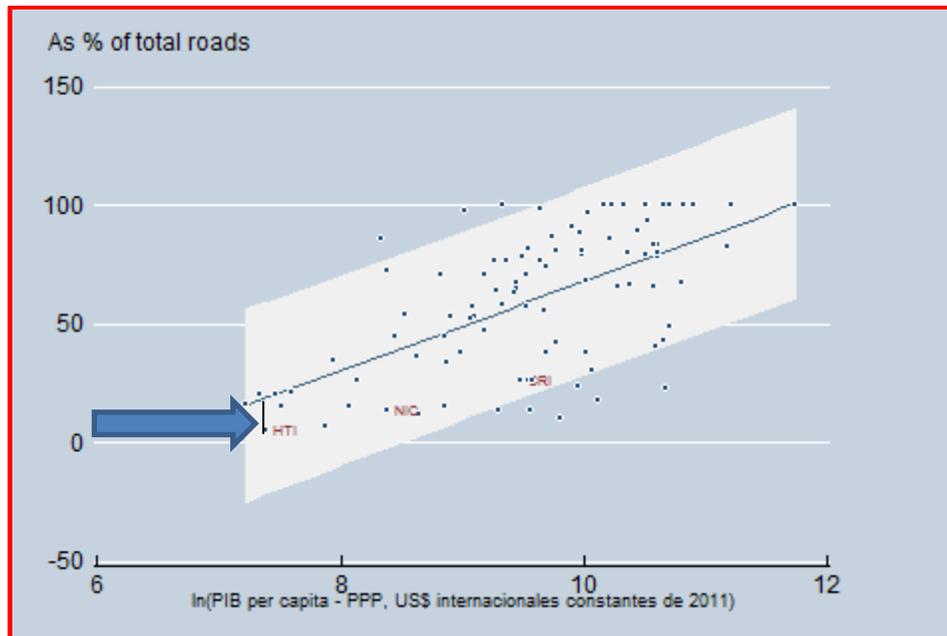
- Lucas y Starks (1985):** "The New Economics of Labour Migration and the Role of Remittances in the Migration Process". *Journal of Political Economy*, 77: 778-794.
- Lundahl (2004):** Sources of Growth in the Haitian Economy, Economic and Sector Study Series, RE2.04-004, BID.
- Lundahl (2013):** The Political Economy of Disaster, Destitution, Plunder and earthquake in Haiti, Routledge exploration in economic History, Routledge, London and New York.
- Marcelino y Hakobyan (2014):** "Does lower debt buy higher growth? The impact of debt relief initiatives on growth", IMF Working Paper, WP/14/230.
- Martel, P., A. Nin-Pratt, C. Falconi, C. Ludena (2015):** "Productivity performance of agriculture in Latin America and the Caribbean. From the lost decade to the commodity boom." IDB working paper series #608, November.
- Martin, L. (2014):** Taxation, Loss Aversion, and Accountability: Theory and Experimental Evidence for Taxation's Effect on Citizen Behavior, Yale University, mimeo.
- Mbiti y Weil (2011):** Mobile Banking: the Impact of M-Pesa in Kenia, NBER Working Paper nro. 17129, June.
- MSPP et al (2013).** Ministry of Public Health and Population [le Ministère de la Santé Publique and de la Population] (MSPP), Haitian Childhood Institute [l'Institut Haïtien de l'Enfance] (IHE) and ICF International. 2013. 2012 Haïti Mortality, Morbidity, and Service Utilization Survey: Key Findings. Calverton, Maryland, USA: MSPP, IHE, and ICF International.
- Mishra (2006):** Emigration and Brain Drain: Evidence From the Caribbean, IMF Working Paper 25/2006.
- Mishra, S. Lundstrom, S, y Anard, R. (2011):** Service Export Sophistication and Economic Growth, Policy Research Working Paper 5606, World Bank.
- Murillo-Zamorano (2014).
- Mujica-Coopman M, Brito A, Lopez de Roman D, Rios-Castillo I, Cori H, Olivares M.** Prevalence of Anemia in Latin America and the Caribbean Food and Nutrition Bulletin 2015, Vol. 36(Supplement 2)
- Murphy Kevin M., Andrei Shleifer, Robert Vishny (1989):** "Industrialization and the Big Push "The *Journal of Political Economy*, Volume 97, Issue 5 (Oct)
- Musgrave y Musgrave (1958):** Public Finance in Theory and Practice, Mc Graw Hill, USA.
- MIF (2015)** Priorities for Haiti. An Agenda for change.
- Dabla-Norris Era, Jun Il Kim, and Kazuko Shirono (2011):** Optimal Precautionary Reserves for Low Income Countries: A Cost-Benefit Analysis. IMP Working paper WP/11/249.
- Douglass C. North, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast (2009):** Violence and Order, Oxford University Press, Oxford.
- OCDE (2014):** "Interconnected Economies: Benefitting from Global Value Chains", Synthesis Report, Paris.
- Pan American Health Organization.** Health situation in the Americas: basic indicators 2010. Washington, DC: OPS; 2011. Available at: http://ais.paho.org/chi/brochures/2010/BI_2010_ENG.pdf.
- Pan American Health Organization.** Basic indicator database. Chapter 4. Health conditions and trends. www2.paho.org/saludenlasAmericas/dmdocuments/hia-2012/chapter-4.pdf.
- Perry, G. (2009):** Beyond Lending, Center for Global Development, Washington.
- PEPFAR (2012) US** President emergency plan for aid relief. Haiti Operational Plan Report.
- Pritchett Lant (2000):** "The Tyranny of Concepts: CUDIE (Cumulated, Depreciated, Investment Effort) Is Not Capital". *Journal of Economic Growth*, 5: 361–384 (December)
- Pritchett, Woolcock....(2013):** Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation, *Journal of Development Studies*, Vol. 49, issue 1.
- Pronyk, P. y col (2006).** Effect of a structural intervention for the prevention of intimate-partner violence and HIV in rural South Africa: a cluster randomized trial. *The Lancet*, Volumen 368 (9551), diciembre, página 1937.
- Pharel (2015):** Informe sobre situación política haitiana, BID, mimeo.
- PNUD (2015):** Haití, A New Look, Millenium Development Goal. Report.

- Quandt, Richard E. (1960).** "Tests of the hypothesis that a linear regression system obeys two separate regimes." *Journal of the American statistical Association* 55 n° 290: 324-330,
- Ramey y Ramey (1995):** "Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth" *The American Economic Review*, Vol. 85, No. 5 (Dec., 1995), pp. 1138-1151.
- Rajan, Raghuram G. & Subramanian, Arvind (2011):** "Aid, Dutch disease, and manufacturing growth". *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 94(1), pages 106-118, January.
- Vijaya Ramachandran and Julie Walz (2012):** "Haiti: Where Has All the Money Gone?". Center for Global Development. CGD Policy Paper 004, May.
- Ray, R. (1998):** *Development Economics*, Princeton University Press, USA.
- Rodrik, D. (2007):** *One Economics, Many Recipes, Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Rosenstein-Rodan (1943):** "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe". *The Economic Journal*, Volume 53, Issue 210/211 (Jun. - Sep., 1943), 202-211.
- Ros, J. (2003):** *Development Theory and economics of Growth*, Michigan, USA.
- Saad P. Demographic trends in Latin America and The Caribbean. www.cepal.org/celade/noticias/documentos/trabajo/6/48786/Demographic_trends_in_LAC_PAULO_SAAD_ED_12_7_09.pdf
- Scot, T. y A-S Rodella (2016).** "Sifting through the Data. Labor Markets in haiti through a Turbulente Decade (2001-2012). World Bank, Policy Rearch Working Paper 7562.
- Stein, (2012):** Como estimular nuevos exportadores, document mimeo sin publicar, citado en BID (2012).
- Swiss Re (2014): Financial Report, Swiss.**
- The Economist (2014):** The Third Great Wave, Special Report on the World Economy, October.
- Young, A. (1995):** "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience." *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 641-680.
- Udry, C. (1994)** "Risk and Insurance in a Rural Credit Market: An Empirical Investigation in Northern Nigeria." *Review of Economic Studies*, 61
- UNCTAD (2013):** World Investment Report. GLOBAL VALUE CHAINS: INVESTMENT AND TRADE FOR DEVELOPMENT, United Nations.
- Vara Horna, A. A. (2013).** Los costos empresariales de la violencia contra las mujeres en el Perú: Una estimación del impacto de la violencia contra la mujer en relaciones de pareja en la productividad laboral de las empresas peruanas". Lima, Perú: Cooperación Alemana, y Ribero, Rocío y Fabio Sánchez. (2004). Determinantes, efectos y costos de la violencia intrafamiliar en Colombia. Bogotá, Colombia: Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes.
- Vyas, S. y Watts, C. (2009).** How does economic empowerment affect women's risk of intimate partner violence in low and middle income country settings? A systematic review of published evidence. *Journal of International Development*, 21(5), páginas 577 a 602; Duvvury, N., Callan, A., Carney, P. y Raghavendra, S. (2013). Intimate Partner Violence: Economic Costs and Implications for Growth and Development. Women's Voice, Agency, and Participation Research Serie, 3. Washington, D.C.: Banco Mundial;
- Wade, R. (1990):** *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization*, Princeton University Press, Princeton.
- Williamson, J. (1990):** *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington: Institute for International Economics.
- Wydick, B. (2008):** *Games in Economic Development*, Cambridge University Press, Cambridge.

A1. METODOLOGÍA DE BRECHA DEL DESARROLLO

- 6.1 El primer paso para la construcción de una brecha es la estimación del residuo de regresión. El residuo se obtiene de una regresión que utiliza la información de toda la base de datos (que tiene un gran número de países, muchos de ellos de bajos ingresos). Es el valor observado para Haití del indicador i , menos el valor predicho por la regresión estimada para ese indicador. Gráficamente, para el % de carreteras pavimentadas, la brecha es la distancia vertical entre el punto que muestra el valor del indicador para Haití y la línea de regresión.

Gráfico V.1. Brechas como distancia de la recta de regresión



Fuente: Elaboración propia en base a bases de datos y metodología de Brechas.

- 6.2 Ese residuo es luego estandarizado para la construcción de una brecha para el indicador i . La Brecha de i es calculada como:

$$\text{Brecha } (i) = \frac{\text{Residuo}(i) - \text{Media}[\text{residuo}(i)]}{\text{Desvío}[\text{residuo}(i)]}$$

- 6.3 Se trata de una brecha estandarizada, cuyas unidades son desvíos estándar. Restando la media (que tiende a cero) y dividiendo por su desvío, se obtiene una “estandarización” del residuo de i . Las Brechas estandarizadas tienen valor cero cuando coinciden exactamente con el valor predicho por la regresión, y tienen valores positivos (negativos) cuando están por debajo de la recta de regresión, en tantos desvíos estándar.
- 6.4 La tabla que sigue contiene el listado completo de los indicadores utilizados en el análisis, valores de indicadores para algunos países ilustrativos, y la brecha del indicador para Haití. Las columnas con “valores originales de indicador” muestran los valores para cada país, en sus unidades originales. La columna Brecha contiene el valor de la brecha específica para cada indicador

Tabla V.1 Tabla de indicadores utilizados, y Brechas de Haití en todos los indicadores

Indicador (*)	Valores originales indicador						Brecha
	Nicaragua	Honduras	Togo	Mali	Rwanda	Haiti	Haiti
GDP per capita PPP constant 2011	4493	4445	1345	1589	1426	1648	
Poverty headcount ratio at US\$2 a day (PPP) (% of population)		29.2	72.8	78.8	82.3	72.0	0.0
Slum population in urban areas (% of urban population)	45.5	34.9	62.0	65.9	65.1	70.1	-0.5
GINI index (World Bank estimate)		57.4	46.0	33.0	50.8	61.0	-2.3
Vulnerable employment, total (% of total employment)	47.1	53.3					
Ratio of girls to boys in primary and secondary education (%)	101.6	106.8		83.2	102.3	98.3	0.7
Proportion of seats held by women in national parliaments (%)	40.2	19.5	15.4	10.2		4.2	-1.3
Slope of the socio-economic gradient in mathematics							
Improved water source (% of population with access)	85.0	90.0	60.0	67.0	71.0	62.0	-1.3
Improved sanitation facilities (% of population with access)	52.0	80.0	11.0	22.0	64.0	24.0	-0.5
Mortality rate, infant (per 1,000 live births)	20.0	18.9	55.8	77.6	37.1	54.7	-0.3
Life expectancy at birth, total (years)	74.5	73.5	56.2	54.6	63.5	62.7	0.5
Physicians (per 1,000 people)			-2.9	-2.5	-2.9	-1.4	1.4
Nurses and midwives (per 1,000 people)			-1.3	-0.8	-0.4	0.4	1.1
Hospital beds (per 1,000 people)	-0.1	-0.4	-0.4		0.5	0.3	0.3
Per capita government expenditure on health (PPP int. \$)	182.0	178.0	38.4	28.8	82.7	19.1	0.1
Health expenditure per capita, PPP (constant 2005 international \$)	335.3	353.8	74.7	73.8	144.3	83.7	0.1
Health expenditure, total (% of GDP)	8.2	8.6	8.6	5.8	10.7	6.4	0.1
Gross enrolment ratio. All levels combined (except pre-primary). Total		71.4	72.8	55.7	65.8	56.5	-0.3
Net enrolment rate. Pre-primary. Total	55.0	40.0	9.6	3.5	11.0		
Adult literacy rate, population 15+ years, both sexes (%)	82.8	88.5	66.5	38.7	70.5	77.0	0.9
Persistence to grade 5, total (% of cohort)		79.9	60.8	87.6	51.9		
Lower secondary completion rate, total (% of relevant age group)	63.0	45.8	29.1	26.6	22.9	16.2	-0.8
School enrolment, tertiary (% gross)		20.4	10.3	7.5	6.9	6.7	-0.1
Slope of the socio-economic gradient in mathematics							

Indicator (*)	Valores originales indicador						Brecha
	Nicaragua	Honduras	Togo	Mali	Rwanda	Haiti	Haiti
Public spending on education, total (% of GDP)	4.6		4.5	4.8	4.8	5.0	0.3
Public expenditure per student, primary (current US\$)	5.2	5.9	4.0	4.5	3.8		
Public expenditure per student, secondary (current US\$)	4.8		4.5	5.3	5.3		
Firms offering formal training (% of firms)	35.2	33.8		36.7	52.3		
Rail lines (total route as % of the arable land)							
Roads (total network as % of the arable land)	1.2			0.4			
Quality of overall infrastructure, 1-7 (best)	3.5	3.3		3.8	4.5	2.2	-1.4
Logistics performance index: Quality of trade and transport-related infrastructure (1=low to 5=high)	2.7	2.6	2.3	2.5	2.8	2.3	
Roads, paved (% of total roads)	13.3					5.0	-0.6
Quality of port infrastructure, WEF (1=extremely underdeveloped to 7=well developed and efficient by international standards)	3.5	3.9		4.0	3.6	2.4	-0.9
Access to electricity (% of population)	73.7	81.0	27.9	16.6	10.8	33.9	0.2
Energy use (kg of oil equivalent per capita)	6.2	6.4	6.1			5.8	0.4
Electric power consumption (kWh per capita)	6.3	6.6				3.5	-3.2
Internet users (per 100 people)	15.5	17.8	4.5	2.3	8.7	10.6	0.2
Fixed broadband Internet subscribers (per 100 people)	2.2	0.8	0.1	0.0	0.0		
Mobile cellular subscriptions (per 100 people)	112.0	95.9	62.5	129.1	56.8	69.4	0.3
Firm-level technology absorption (1 = not at all; 7 = aggressively absorb)	3.9	4.7		4.5	4.8	3.8	-0.5
Research and development expenditure (% of GDP)			0.3	0.7			
Scientific and technical journal articles (per million population)	2.9	1.2	1.3	2.0	2.0	1.4	0.1
Number of patents granted as distributed by year of patent grant and breakdown by country of origin (per million population)	-1.8					-2.3	1.3
Patent applications, nonresidents	5.1	5.5			3.4	1.1	-0.5
Patent applications, residents	1.4	2.1			3.7	3.5	0.7
Royalties and license fees payments (% of total trade)	0.0	0.4	0.1	0.1	0.0		
Graduates in science and engineering (% of total tertiary graduates)		14.1			22.5		
University/industry research collaboration (1=do not collaborate at all; 7=collaborate extensively)	3.3	3.3		2.9	3.7		

Indicator (*)	Valores originales indicador						Brecha	
	Nicaragua	Honduras	Togo	Mali	Rwanda	Haiti	Haiti	
Gross domestic expenditure on R&D (GERD) performed by business enterprise (% of GDP)	27.1	28.8	23.0	28.8	27.6			
Stock market capitalization to GDP (%):						0.0		
Private credit by deposit money banks and other financial institutions (as % GDP)	29.8	46.2	26.5	19.3		13.1	-0.2	
Stock market turnover ratio (%)								
Commercial bank branches (per 100,000 adults)	7.3	23.0		3.9	7.6	2.7	-0.1	
Life and non-life insurance premium volume to GDP (%)	1.5	1.6	1.5	0.5	0.5	0.3	-0.1	
Burden of customs procedure, WEF (1=extremely inefficient to 7=extremely efficient)	3.5	3.5		3.8	5.4	2.3	-2.2	
SME exporting firms (% of firms)	12.5	7.7	24.6	10.5	6.5			
Internationally-recognized quality certification (% of firms)	15.5	16.3	6.6	24.8	11.7			
Business entry rate (new registrations as % of total)			-2.1		0.1	-2.8	-1.9	
Sophistication of Exports (EXPY) (PPP)	12088.4		13904.9		9045.3			
Logistics performance index	2.7	2.6	2.3	2.5	2.8	2.3	-0.1	
ICT service exports (% of service exports, BoP)	18.4	11.2						
Overall Trade Restrictiveness Index (OTRI)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1			
Time to export (days)	21.0	12.0	24.0	26.0	26.0	33.0	-0.3	
Time to import (days)	20.0	16.0	29.0	35.0	30.0	31.0	0.4	
Intensity of local competition (1 = not intense at all; 7 = extremely intense)	3.8	4.6		4.5	4.7	3.7	-1.3	
New business density (new registrations per 1,000 people ages 15-64)			0.1		1.1	0.1	0.0	
Domestic credit to private sector (% of GDP)	28.8	55.2	32.2	22.8		19.0	0.0	
Investment in telecoms with private participation (current US\$)	18.3	19.2	16.8	18.2				
Investment in energy with private participation (current US\$)	18.7	19.1	19.1		18.8	17.9	-0.2	
Value lost due to electrical outages (% of sales)		9.2	10.5	4.1	2.6			
Ease of doing business index (1=most business-friendly regulations)	126.0	100.0	164.0	143.0	48.0	181.0	-0.8	
Governance indicator (ranges from approximately -2.5 (weak) to 2.5 (strong) governance performance)	-0.5	-0.7	-1.0	-0.8	-0.1	-1.1	-0.4	
Security indicator	0.6	0.4		0.6	0.9	0.4	-1.1	
Feeling of safety (%)	56.0	49.0		67.0	86.0	40.0	-1.5	

Indicador (*)	Valores originales indicador						Brecha
	Nicaragua	Honduras	Togo	Mali	Rwanda	Haiti	Haiti
CO2 emissions (metric tons per capita)	0.8	1.1	0.2	0.0	0.1	0.2	-0.1
Change of forest area since 1990 (%)	-34.1	-39.1	-61.0	-12.4	43.1	-14.3	0.0
Environmental Performance Index (EPI) (Overall score out of 100)	50.3	48.9	27.9	18.4	35.4	19.0	-1.4
ISO 14001 environmental certificates (number of certificates per billion PPP\$ GDP)	-1.6	-0.7	-1.2	-2.3	-2.3		
GDP per unit of energy use (constant 2011 PPP \$ per kg of oil equivalent)	1.9	1.8	0.7				

(*) Indicadores en los que Haití no posee datos son de todos modos incluidos en el gráfico a efectos de brindar la mayor transparencia posible sobre la metodología.

Para las fuentes, ver

Contenidos en Instituciones y seguridad.

6.5 Una descripción detallada de contenidos y fuentes de datos de indicadores utilizados para evaluar la calidad de instituciones y seguridad, se presenta a continuación:

INSTITUTIONAL STRENGTHENING and CITIZEN SECURITY

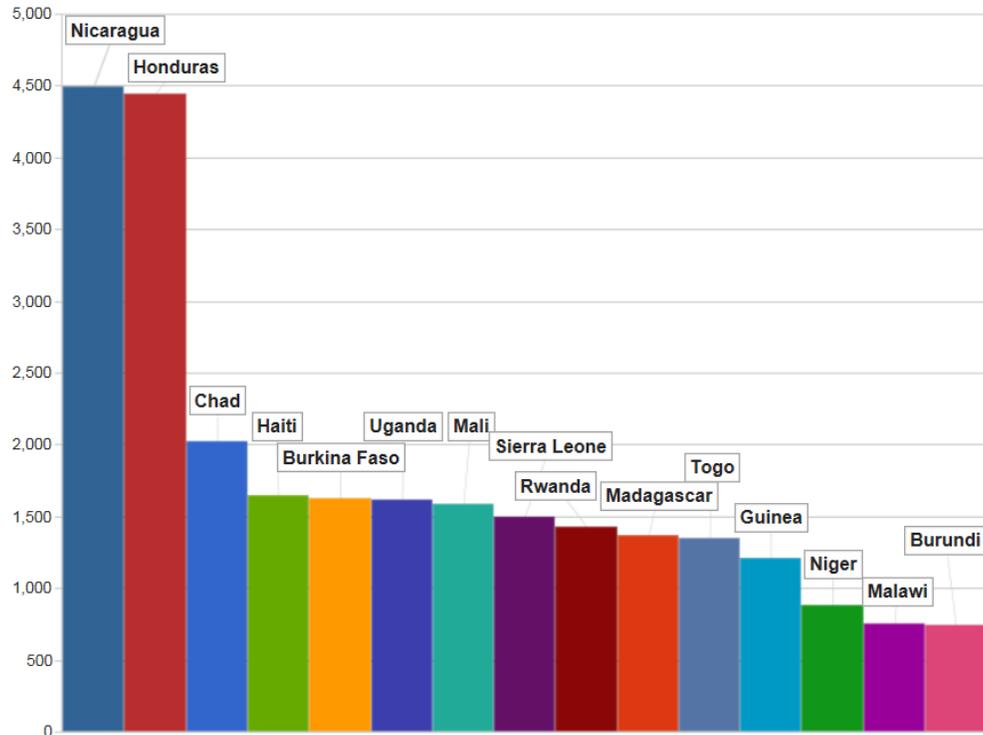
- **Ease of doing business index (1=most business-friendly regulations):** Ease of doing business ranks economies from 1 to 189, with first place being the best. A high ranking (a low numerical rank) means that the regulatory environment is conducive to business operation. The index averages the country's percentile rankings on 10 topics covered in the World Bank's Doing Business. The ranking on each topic is the simple average of the percentile rankings on its component indicators. Source: World Development Indicators, World Bank. Indicator code: IC.BUS.EASE.XQ
- **Governance indicator (ranges from approximately -2.5 (weak) to 2.5 (strong) governance performance):** The Worldwide Governance Indicators project constructs aggregate indicators of six broad dimensions of governance: Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence/Terrorism, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law and Control of Corruption. Source: Worldwide Governance Indicators (WGI), World Bank.
- **Security indicator:** Average of business cost of crime and violence, reliability of police services, and homicide rate. 1) Business cost of crime and violence (1-7, best): To what extent does the incidence of crime and violence impose costs on businesses in your country? Source: Global Competitiveness Index, World Economic Forum. 2) Reliability of police services (1-7, best): To what extent can police services be relied upon to enforce law and order in your country region? Source: Global Competitiveness Index, World Economic Forum 3) Homicide rate: Intentional homicide rate per 100,000 population. Intentional homicide is defined as unlawful death purposefully inflicted on a person by

another person. (We consider 1-homicide rate/100,000) Source: United Nations Office on Drugs and Crime.

- **Feeling of safety (%):** People feeling safe walking alone at night. Source: Gallup World Poll.

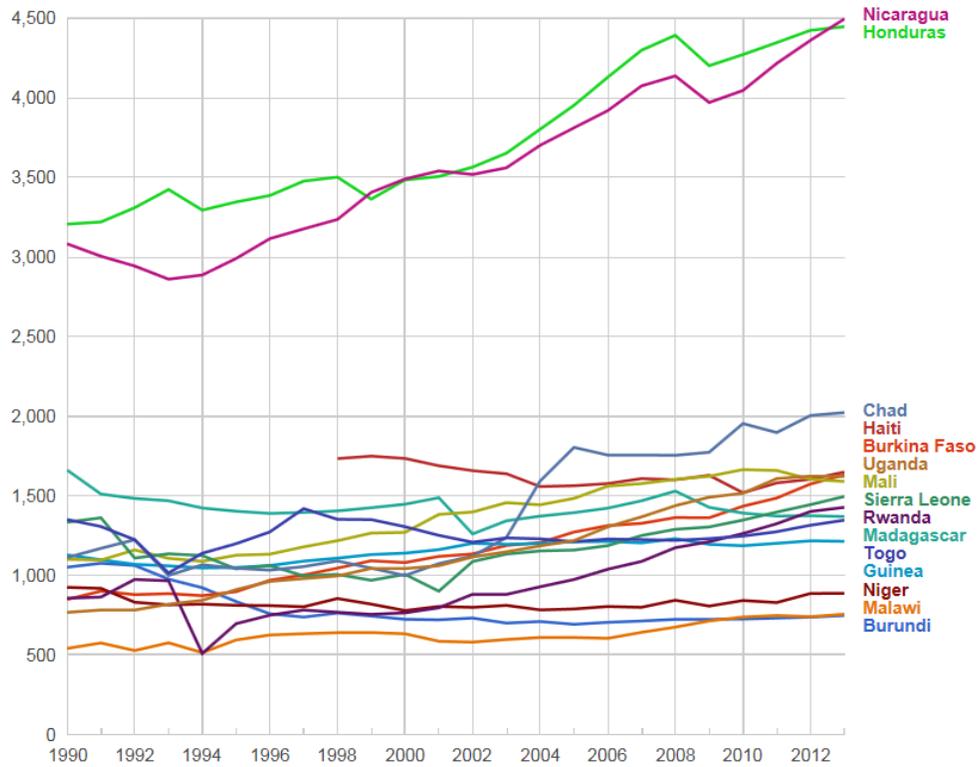
Crterios de seleccin de paases utilizados como ilustracin.

Gráfico V.2. PIB per cápita. Haiti and selected countries



Fuente: WDI

Gráfico V.3. Trayectorias del PIB per cápita



Fuente: WDI

6.6 Los gráficos muestran que Honduras y Nicaragua, si bien son usados frecuentemente para comparación tienen 3x el PIB per cápita de Haití. Los países de África que han sido usados como comparables en el texto fueron extraídos de un grupo que tenía como característica principal un PIB per cápita cercano o levemente inferior a Haití en 2012. Algunos como consecuencia de un crecimiento en años recientes como Chad, Uganda, Burkina, Rwanda, Mali, y otros no, como Guinea, Togo y Madagascar. El gráfico también incluye otros países que fueron analizados, con un PIB pc inferior a Haití y estancados, como Burundi, Malawi y Niger. Finalmente, debido a disponibilidad de datos y a efectos de hacer las tablas y el texto más fluidos, se ha retenido únicamente Rwanda, Togo, y Mali para hacer las comparaciones al nivel de indicadores y variables siguiendo la metodología de brechas de Bonrensztein et al.

A2. PRINCIPALES DETERMINANTES DE LA PRODUCTIVIDAD Y EL INGRESO (PPI).

6.7 El BID ha desarrollado una metodología alternativa a la de Brechas del desarrollo, la PPI. Mientras la metodología de brechas permite detectar atrasos respecto de países de ingresos similares, la metodología PPI busca identificar prioridades que permitirán al país en cuestión maximizar las chances de acercarse a países de un nivel de ingresos superior. Esto último hace que (1) los resultados en términos de rankings puedan ser diferentes entre ambas metodologías, pues las principales brechas con otros países de

ingresos similares no necesariamente coinciden con los sectores cuyo impulso maximizaría los aumentos de ingresos, que surgen más bien de la comparación con grupos de ingreso per cápita más altos. Otras diferencias importantes radican en el alcance del análisis: la metodología de brechas se construye a partir de una base más amplia de países y de indicadores (a pesar de que ello implica en la práctica que el análisis para un país determinado se basará en indicadores diferentes de otros países), cubriendo más áreas del desarrollo económico y social, en comparación con la PPI. Esta ventaja debe contrapesarse con el hecho de que la metodología de brechas, si bien indica áreas rezagadas respecto a países similares, no necesariamente indica si esas áreas constituyen un verdadero cuello de botella al crecimiento, cosa que sí capta la metodología de PPI. Por último, es importante notar que ninguna de las dos metodologías es conclusiva respecto de cuál es la apuesta “más eficiente” para un país, dado que ninguna de ellas incorpora los costos, tanto directos como indirectos, de las intervenciones necesarias para el aumento de ingresos.

Obtención de clústeres en la metodología PPI.

- 6.8 Utilizando datos de 19 países LAC y 30 países OCDE, la metodología de PPI agrupa a los países en clústeres de ingreso per capita minimizando la distancia entre países que componen un clúster, y maximizando la distancia entre distintos clústeres. Utilizando la muestra original de países— que no incluye a Haití—se obtienen cuatro clústeres de países. Si se incluye a Haití en la muestra, dado que este país tiene valores de ingreso per cápita muy por debajo del grupo de menores ingresos (Honduras y Nicaragua), formaría parte de un quinto clúster de ingreso per cápita—del que sería su único miembro—por debajo de los cuatro clústeres originales.

Tabla V.2. “Clústeres” obtenidos de la aplicación de la metodología PPI

Año 2012				
Cluster 0 Haiti	Cluster 1 Nicaragua Honduras	Cluster 2 Ecuador Jamaica El Salvador Guatemala Paraguay Bolivia	Cluster 3 Czech Republic Slovenia Slovak Republic Greece Portugal Estonia Hungary Poland Argentina Chile Uruguay Turkey Venezuela Panama Mexico Brazil Costa Rica Colombia Dominican Republic Peru	Cluster 4 Norway Switzerland United States Netherlands Ireland Austria Sweden Germany Australia Denmark Canada Belgium Iceland Finland France United Kingdom Italy Japan Spain Korea Israel

Una vez obtenidos los clústeres de ingreso per cápita se construyen indicadores sectoriales de desempeño en áreas que afectan la productividad: salud, educación, infraestructura, mercados

laborales, mercados de capitales, integración, telecomunicaciones, e innovación.¹¹⁸ Estos indicadores son luego utilizados en la estimación de un modelo que permite identificar en cuanto contribuye cada uno de ellos en maximizar las chances de saltar a grupos de ingreso per cápita más altos. Sin embargo, también pueden ser utilizados con fines comparativos con otros países. La tabla V.3 recoge los valores de cada indicador para el caso de Haití, y los promedios de esos indicadores para los países del clúster siguiente (clúster 1).

Tabla V.3. Principales valores de indicadores de Haití y distancias respecto del clúster siguiente

Comparaciones por Sector de Haití con el Cluster Siguiente y Subsiguiente (Medias)			
	Valores para el Año 2012		Evaluación
	Valores Normalizados de Haití	Promedio del Cluster Siguiente (Honduras y Nicaragua)	Brecha con respecto al Cluster Siguiente
Health	-5.47	-0.69	-4.78
Infraestructure	-2.91	-1.58	-1.33
Education	-2.71	-1.39	-1.32
Telecommunication	-1.40	-0.82	-0.58
Integration and Trade	-1.88	-1.10	-0.78
Capital Markets	-1.49	-1.35	-0.14
Labor	-1.18	-1.15	-0.03
Innovation	-1.39	-1.15	-0.25
Aggregate Indicator	-2.30	-1.15	-1.15

- 6.9 Las diferencias entre Haití y los países del cluster siguiente—que incluye a Honduras y Nicaragua—son muy grandes, especialmente en tres áreas: Salud, Infraestructura y Educación, con diferencias de entre 1 y 4 desvíos estándar (cuando lo habitual entre países de distinto clúster en la muestra es que las diferencias sean de 0.5 desvío estándar, es decir, Haití está lejos por un factor de entre 2 y 8 veces). La estimación de la metodología PPI fue realizada originalmente utilizando sólo cuatro de los cinco clústers indicados en la Tabla V.2 dado que no se pudo obtener suficiente información hacia atrás de los indicadores sectoriales para Haití. Dado esto, se utilizarán las prioridades del grupo más cercano a Haití incluido en las estimaciones—compuesto por Honduras y Nicaragua—para analizar prioridades para Haití. Esto debe tomarse con cuidado dado que como hemos visto en la Tabla V.2, Haití constituye un clúster en sí mismo, distinto del de los países más cercanos por ingreso per cápita,
- 6.10 Las prioridades para el grupo compuesto por Honduras y Nicaragua que debería tener en cuenta Haití son dos: (1) Educación y (2) Salud. Es interesante ver que si bien Haití no forma parte de la estimación, estas prioridades coinciden con las diferencias más importantes en términos de indicadores entre Haití y el clúster siguiente compuesto por Honduras y Nicaragua (ver Tabla V.3), lo cual hace pensar que tiene sentido invertir en

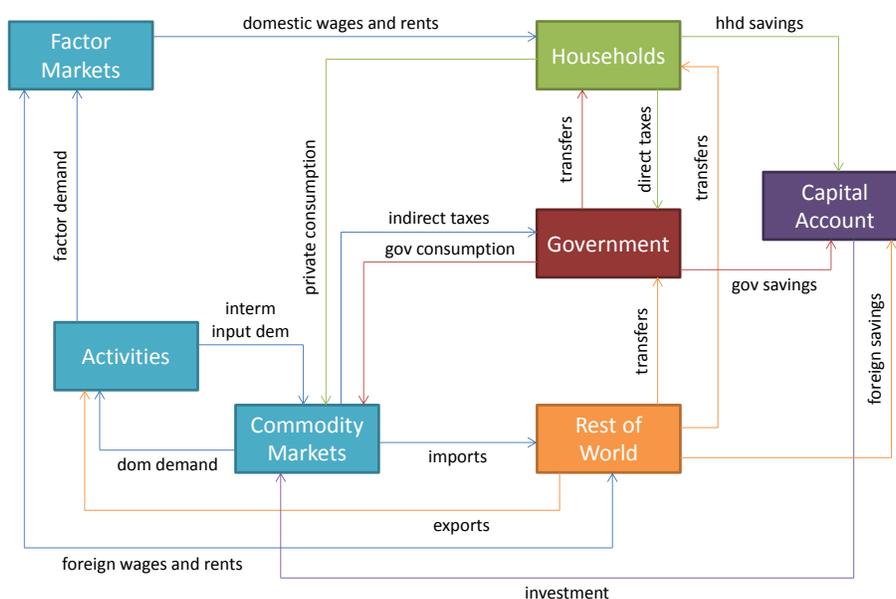
¹¹⁸ Ver Izquierdo, Llopis, Muratori y Ruiz (2016) para más detalles sobre los indicadores utilizados para construir los indicadores sectoriales agregados.

estos sectores, no sólo por las prioridades identificadas en el modelo para el grupo de ingreso per cápita más similar a Haití, sino también porque las brechas entre Haití y el grupo más parecido en las estimaciones coinciden.

A3. MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTADO Y MICRO-SIMULACIONES

- 6.11 Se construyó un modelo de equilibrio general para Haití con el fin de analizar las consecuencias de las políticas propuestas en este trabajo, y de algunos shocks a la economía. También se elaboró un modelo de micro-simulaciones para analizar las consecuencias de esas simulaciones en variables ocupacionales y de ingresos. El modelo permite analizar de forma sistemática la dirección y el tamaño aproximado de shocks y medidas de política sobre diferentes agentes y variables económicas¹¹⁹, y por ende constituye una herramienta adicional para la priorización y coordinación de políticas.
- 6.12 El modelo tiene mercados de factores y de mercancías; y tres actores principales: gobierno, hogares y resto del mundo. El flujo circular del ingreso en cada período simulado se representa en el gráfico a continuación.

Gráfico V.4. Flujo circular del ingreso en el modelo de equilibrio general



Fuente: BID, 2016

- 6.13 Para la operacionalización del modelo se construyó una Matriz de Contabilidad Social (SAM por su sigla en inglés). Los datos más confiables para la SAM son de 2013 (se presenta más abajo).

¹¹⁹ BID 2016, Prospective Scenarios for Haiti: A Computable General Equilibrium Analysis, Borrador del departamento de país CDH.

Tabla V.4. SAM de Haití, FY2013, en % del PIB

	a-agr	a-nagr	C-agr	C-nagr	f-lab	f-cap	tax-ind	tax-imp	tax-dir	marg	h-rur	h-urb	gov	row	sav	inv	invg	tot	
a-agr			31.0	0.0														31.0	
a-nagr			0.6	118.6														119.2	
c-agr	9.1	4.7									13.1	15.6		0.9			0.0	0.0	43.3
c-nagr	4.0	34.9								33.1	24.1	49.7	2.2	11.3			26.2	3.7	189.0
f-lab	7.9	43.4																	51.2
f-cap	10.0	33.3												0.8					44.2
tax-ind	0.0	3.0	0.0	-0.9															2.1
tax-imp			0.3	3.0															3.3
tax-dir										0.4	2.1								2.6
marg			4.2	28.9															33.1
h-rur					18.9	7.6							2.7	4.9					34.1
h-urb					32.3	36.4							4.8	16.2					89.7
gov							2.1	3.3	2.6		0.0	0.2		2.8					11.1
row			7.2	39.4		0.2					0.5	2.4	0.0						49.8
sav											-4.0	19.6	1.4	12.8					29.8
inv																		26.2	26.2
invg																		3.7	3.7
total	31.0	119.2	43.3	189.0	51.2	44.2	2.1	3.3	2.6	33.1	34.1	89.7	11.1	49.8	29.8	26.2	3.7		

where a/c-agr = agriculture activities and commodities; a/c-nagr = non-agriculture activities and commodities; f-lab = labor; f-cap = capital; tax-ind = domestic indirect taxes; tax-imp = import tariffs; tax-dir = direct taxes; marg = trade and transport margins; h-rur and h-urb = rural and urban representative households, respectively; gov = government; row = rest of the world; sav = savings; inv and invg = private and government investment, respectively.

Source: BID 2016

6.14 Los principales elementos dentro de la SAM (actividades, factores, agentes, etc.) pueden verse en la siguiente tabla:

Tabla V.5. Principales componentes de la SAM

Category - #		Item	Category - #	Item
Sectors (activities and comm) (20)	Primary (2)	Agr, hunting and forestry; Fishing	Factors (5)	Labor, unskilled
		Mining and quarrying		Labor, skilled
	Manufact (10)	Food prod and beverages		Capital
		Tobacco prod		Land
		Textiles, wearing apparel and leather		Natural resource, extractive
		Wood and of prod of wood and cork	Trade and transport margins (3)	Dist marg, domestic
		Paper and paper prod; Publishing		Dist marg, imports
		Chemicals; Rubber and plastics		Dist marg, exports
		Other non-metallic mineral prod	Taxes and subsidies (5)	Taxes on activities
		Basic metals		Taxes on commodities
		Fabricated metal prod; Mach and equip		Subsidies on commodities
		Other manufactures		Tariffs
		Taxes on income		
	Services (8)	Electricity and water supply	Institutions (12)	Household, rural, quintiles (5)
		Construction		Household, urban, quintiles (5)
		Wholesale and retail trade		Government
		Hotels and restaurants		Rest of world
		Transport, storage and comm	Investment (4)	Savings
		Financial intermediation		Investment, private
		Other market services		Investment, government
Other non-market services		Stock change		

Fuente BID, 2016

- 6.15 Luego de cada simulación, los resultados del modelo CGE (porcentaje de desviación respecto de los valores de base) son transmitidos a un modelo de micro-simulaciones. Los datos para este modelo provienen de la encuesta de hogares de 2012. El modelo calcula varios efectos, como el desempleo agregado, la ocupación sectorial, salarios, el nivel de pobreza y coeficientes de Gini.
- 6.16 Se realizaron cuatro grandes grupos de simulaciones cuyos resultados pueden buscarse en el documento original de este trabajo. Estos grupos de simulaciones son:
1. Capacidades de la administración pública e instituciones
 2. Productividad e infraestructura
 3. Desarrollo humano
 4. Shocks macroeconómicos.