Banco Interamericano de Desarrollo

¿Podrá Ayiti volver a ser el Reino de este mundo?

Sebastián Katz

Departamento de Países de Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana

NOTA TÉCNICA Nº
IDB-TN-1484

Agosto 2018

¿Podrá Ayiti volver a ser el Reino de este mundo?

Sebastián Katz

Agosto 2018

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Katz, Sebastián.
¿Podrá Ayiti volver a ser el reino de este mundo? / Sebastián Katz.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1484)
Incluye referencias bibliográficas.
1. Economic development-Haiti. 2. Economic indicators-Haiti. 3. Agricultural productivity-Haiti. 4. Industrial productivity-Haiti. 5. Haiti-Economic conditions. I. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países de Centroamérica, Haití, México, Panamá y la República Dominicana. II. Título. III. Serie.
IDB-TN-1484

http://www.iadb.org

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

OPCIONAL: Ingrese la dirección de correspondencia

OPCIONAL: Ingrese la lista de autores y sus direcciones electrónicas

Podrá, Ayiti, volver a ser el Reino de este Mundo?

*"En el [texto que sigue]se narra una sucesión de hechos extraordinarios, ocurridos en la isla de Santo Domingo, en determinada época que no alcanza el lapso de una vida humana, dejándose que lo maravilloso fluya libremente de una realidad estrictamente seguida en todos sus detalles. Porque es menester advertir que el relato que va a leerse ha sido establecido sobre una documentación extremadamente rigurosa que no solamente respeta la verdad histórica de los acontecimientos, los nombres de los personajes –incluso secundarios-, de lugares y hasta de calles, sino que oculta, bajo su aparente intemporalidad, un minucioso cotejo de fechas y de cronologías. Y, sin embargo, por tal dramática singularidad de los acontecimientos, por la fantástica apostura de los personajes que se encontraron, en determinado momento, en la encrucijada mágica de la Ciudad del Cabo, todo resulta maravilloso en una historia imposible de situar en Europa, y que es tan real, sin embargo, como cualquier suceso ejemplar de los consignados, para pedagógica edificación, en los manuales escolares. ¿**Pero qué es la historia de América toda sino una crónica de lo real-maravilloso**?*

Alejo Carpentier (1949). Prólogo al Reino de este Mundo.

Índice

I.	Resumen ejecutivo	pág. 4
II.	Antecedentes. Algunos rasgos estilizados del desempeño económico de Haití en el último medio siglo	pág.23
II.1	Volatilidad macroeconómica, inestabilidad política y estancamiento de largo plazo	pág.23
II.2	Las estrategias de administración del riesgo	pág.26
II.3	Factores de riesgo agregado: términos de intercambio, desastres naturales, crisis política y volatilidad institucional	pág.34
II.4	Ayuda externa, inversión pública y desempeño económico	pág.50
II.5	Un débil crecimiento potencial	pág.55
II.6	La contabilidad del crecimiento y del nivel de ingreso: estudiando los aportes relativos de la acumulación factorial y la productividad. Brechas de productividad y de intensidad factorial	pág.59
III.	Remesas, tipo de cambio real y competitividad del sector transable	pág.86
IV.	De Malthus a Solow: desempeño de largo plazo y cambio estructural	pág.105
V.	Reflexiones preliminares, recomendaciones y una posible agenda de política	pág.117
V.1	Configuración macroeconómica, desempeño de corto plazo y vulnerabilidades inmediatas	pág.118
V.2	Una agenda de políticas factible para alcanzar un sendero de crecimiento sostenido y paulatinamente inclusivo	pág.148
V.2.1	Trampa de pobreza, efecto demostración y enfoque granular del desarrollo	pág.171
VI.	Anexo metodológico econométrico	pág.188
VI.1	Estimación del componente tendencial	pág.188
VI.2	Estimación de quiebres estructurales múltiples	pág. 189
VI.3	Fuentes de información en las regresiones econométricas	pág.190

VII	Anexo contabilidad del crecimiento y en niveles	pág.190
VII.1	Contabilidad del crecimiento	pág.190
VII.2	Contabilidad en niveles	pág.193
VIII.	Anexo modelo de economía dual: Descripción de su estructura y funcionamiento	pág.197
VIII.1	Características generales	pág.197
VIII.2	Economía dual y decisión de migración	pág.198
VIII.3	La microeconomía de la decisión de migración en presencia de ambigüedad	pág.199
VIII.4	Comportamientos agregados de la economía dual: Funciones de producción	pág. 201
IX.	Bibliografía	pág.210

I. Resumen ejecutivo[1].

1- La cita del epígrafe pertenece al Reino de este Mundo, de Alejo Carpentier, uno de los textos clave que, para muchos estudiosos, dieron nacimiento a la corriente literaria que hizo mundialmente famosa a la escritura de América Latina en la década del sesenta del siglo pasado. Esa corriente se caracterizó, como es sabido, por resaltar estéticamente el contraste entre el relato realista y objetivo de los avatares (y sufrimientos) de las sociedades de la región y la exaltación de lo "maravilloso". Esa cuota de irrealidad onírica que, casi como estrategia de supervivencia, desplegaron muchas veces sus pobladores para hacer frente al contexto real en sus manifestaciones más adversas e ingeniárselas, incluso, para forjar su progreso.

[1]El autor quiere dejar expresado su agradecimiento a numerosos funcionarios del gobierno haitiano, a diversos representantes del sector privado y a varios colegas del sector académico, quienes generosamente compartieron sus muy valiosos puntos de vista. Sin ellos el trabajo hubiese sido virtualmente imposible habida cuenta de la necesidad de familiarizarme muy rápidamente con la problemática de una economía que, esencialmente, desconocía antes de iniciar este trabajo y que–por tratarse de una economía atrapada en un proceso de declinación secular y marcadas heterogeneidades y dualidades estructurales- presenta rasgos de funcionamiento enteramente diferentes de las problemáticas del desarrollo en economías de ingresos relativos sensiblemente más elevados con las que este consultor estaba hasta este momento más familiarizado. Por supuesto, y como es usual, esto no los involucra en absoluto. Pero, en este caso, prefiero extremar el cuidado preservando su buen nombre en el anonimato. Pese a este recaudo, me veo obligado a mencionar a Ronald Gabriel –funcionario de alto rango y gran experiencia del Banco de la Reserva de Haití- por su generosidad y permanente disposición para compartir datos y análisis sobre la dinámica del funcionamiento monetario de Haití. A quienes también me veo obligado a nombrar explícitamente, aunque nuevamente sin hacerlos responsables en absoluto de cualquiera de los "horrores y omisiones" que puedan persistir, es a Tamara Burdisso y Eduardo Corso, que prestaron una muy eficiente colaboración técnica en todas las estimaciones y modelaciones realizadas en el presente trabajo. Las oportunas consultas con Ruben Mercado, especialista en modelación del crecimiento, también fueron de gran ayuda para pensar los modos de aproximar la problemática "en clave lewisiana" del problema haitiano. Esa gratitud se extiende a los participantes de los dos talleres de presentación e resultados realizados en las oficinas del BID en Buenos Aires los días 27 y 29 de octubre de 2015–Martín Cicowicz, Damián Bonari, el propio Ruben Mercado y Ricardo Bebczuck. Asimismo, quisiera agradecer el apoyo logístico recibido durante una breve misión al país de parte de Valery Ralph Valerie, Surin Reginald y Marc Alain Boucicalt, quienes también fueron muy amables para intercambiar conmigo sus lúcidos puntos de vista y su conocimiento de la economía y la sociedad haitiana. Un reconocimiento que quiero hacer extensivo a Edouard Nsimba, a quien sin haber tenido el gusto de conocer personalmente he conocido a través de sus atinadas y eruditas observaciones en diferentes etapas del progreso de este trabajo. Por último, mi agradecimiento especial a Agustín Filippo del BID, quien depositó en este consultor la confianza para llevar adelante este estudio.

2- Este no es, por cierto, un texto literario sino un informe de consultoría encargado por el Banco Interamericano de Desarrollo para analizar la situación presente y las perspectivas de crecimiento de la economía haitiana. Sin embargo, la referencia al contraste de lo "real-maravilloso" nos parece particularmente apropiada. Como la realidad que buscó retratar la literatura latinoamericana, la historia y el desempeño pasados de la sociedad y la economía haitianas están plagadas de contrastes: de un pasado fulgurante a mediados del siglo XVIII, en el que la economía azucarera y cafetalera de la colonia francesa fue posiblemente la más rica del continente –lo que llevó a caracterizar a Haití como la "perla del Caribe"- a un presente de postración, inequidad y pobreza, luego de más de medio siglo de declinación absoluta y relativa en sus niveles de ingreso per capita; de la promesa de un futuro de desarrollo en una sociedad libre luego de la primera revolución independentista de una población de origen africano a inicios del XIX a una perspectiva incierta, pese a los importantes progresos registrados en la última década, al momento de analizar las posibilidades actuales de viabilidad económica y desempeño futuro.

3- Frecuentemente expuesta a catástrofes naturales, a fluctuaciones marcadas de los términos de intercambio y de las condiciones de acceso a recursos financieros externos, sacudida por repetidos episodios de inestabilidad política y con un marco institucional caracterizado por una gran fragilidad, el desempeño de la economía de Haití en el último medio siglo ha sido francamente desalentador. A una tasa de decrecimiento del 0,6% anual promedio, el producto per capita es en la actualidad 30% inferior al que la economía exhibía en 1960. Así, con un producto de 842 dólares corrientes por habitante (1580 U$D medidos en términos de PPP de 2011), la economía haitiana es la más pobre del continente americano y una de las de más bajos ingresos del planeta. Si se considera la bajísima expectativa de vida de sus habitantes (63,1 años) y un nivel educativo muy reducido (con 4,9 años de escolaridad), el índice de desarrollo humano (IDH) calculado por PNUD de 0,471 ubica a Haití en el 168° lugar de un ranking global de 187 países. Cuando se corrige dicho indicador por la marcada inequidad en la distribución que caracteriza a Haití (el índice de Gini de la última década alcanzaba a casi 60), hay una pérdida global de casi 40%, muy superior a la que caracteriza al promedio de los países menos desarrollados (31%) y al grupo de los de menor desarrollo humano (32,6%).

4- El título de la colección de ensayos editado en 2013 por uno de los especialistas que mayor esfuerzo y reflexión le han dedicado al país caribeño es, en este sentido, verdaderamente elocuente de la frustración que caracteriza al análisis del caso haitiano: "la economía política del desastre" (Lundahl, 2013). El argumento que recorre esas páginas –que condensan casi cuatro décadas de trabajo sistemático sobre la economía y la sociedad de Haití- es básicamente el de un país atrapado en el círculo vicioso de la pobreza, en el que la presencia de instituciones disfuncionales y políticas deficientes ha ido interactuando en forma perversa con condiciones de contexto particularmente adversas y con la configuración y la dinámica de la dotación factorial y de la productividad para bloquear repetidamente las posibilidades de desarrollo.

5- Esta negativa dinámica contrasta en forma notable con la experimentada por la República Dominicana –país con el que Haití comparte el territorio de la isla de la Hispaniola. Mientras Haití se ha debatido entre el estancamiento relativo y la declinación absoluta en sus niveles de vida, la economía dominicana experimentó en el último medio siglo una destacable prosperidad: a una tasa de crecimiento promedio de 2.8% anual –el registro, en realidad, más elevado de América Latina en dicho período- el PIB real per capita de los habitantes del país vecino es en la actualidad 452% superior. De este modo, si en 1960 ambas economías gozaban de niveles de ingreso medio similares (en esa fecha el PIB per capita en dólares de PPP de 2011 de Haiti era del orden del 90% del Dominicano), el ingreso de un habitante de la República Dominicana en 2013 (también en dólares de PPP de 2011) supera en algo más de siete veces al de una haitiano promedio.

6- ¿Cuáles son las razones de esta llamativa discrepancia? ¿La excepcionalidad reside en la experiencia haitiana o en el razonable "despegue" de la economía dominicana? No pocos autores han reflexionado sobre el sendero dinámico divergente de las dos naciones. En línea con su conocido marco analítico -basado en rol preponderante de las instituciones en el desempeño económico de largo plazo- Acemoglu y Robinson (2012) interpretan que el contraste se debería a que "la República Dominicana se las habría arreglado para efectuar, luego del asesinato de Trujillo en 1961, una transición (imperfecta) hacia instituciones políticas más inclusivas capaces de sostener el crecimiento económico", mientras que eso mismo no habría sido posible en el caso

haitiano[2]. Sin embargo, las razones acerca de por qué ello habría sido factible en un caso y no en el otro permanecen para estos autores como un "difícil enigma" a resolver.

7- En esta misma línea, y en sintonía también con el enfoque propuesto por North, Wallis y Weingast (2009), el propio Lundahl (2013) interpreta el caso haitiano como un *orden de acceso limitado*, En particular, destaca el rol que, en el pasado, las elites han tenido en establecer su dominio a través del control cleptocrático de un estado predador que limitó seriamente las posibilidades de acceso y restringió las oportunidades económicas de los no incumbentes.

8- Jaramillo y Sancak (2007), por su parte, descartan que sean las instituciones heredadas la fuente de estas trayectorias divergentes. Interpretando el evento como una suerte de "experimento natural", estos autores lo exploran en forma sistemática y encuentran que la causa de las discrepancias obedecería a la mayor estabilidad política dominicana y a las diferentes políticas "estructurales" y de manejo macroeconómico seguidas en uno y otro caso luego de la ocupación norteamericana antes que a razones "históricas" o de condiciones iniciales en el punto de partida. Sin embargo, admiten que todavía más investigación es necesaria para entender por qué las autoridades dominicanas estuvieron en condiciones de implementar políticas de superior calidad y las razones que explicarían la persistencia de las turbulencias políticas en el caso haitiano.

9- Otros autores, como Jared Diamond (2005), en cambio, han atribuido las diferencias de desempeño entre ambas economías a la geografía y a factores

[2] Los organismos financieros multilaterales dentro de las economías de bajos ingresos ubican a Haití en la categoría de Estados Frágiles. Según el FMI (2013) se trata de "países donde una debilidad institucional severa ha afectado en forma significativa el ritmo de desarrollo económico a lo largo del tiempo". En general, se consideran países con estados frágiles a todos aquellos caracterizados por un registro de 3,2 o menos en el ranking de Evaluación de Políticas e Instituciones del Banco Mundial (CPIA). Con un valor de 2,84 en el año 2013 Haití se ubicaba en el puesto 14 de los de mayor fragilidad de un total de 87 países calificados. Tampoco es favorable la ubicación del país en otros índices usualmente utilizados para clasificar la calidad institucional y de políticas. Sobre un total de 177 países, Haití se ubicaba en 2014 en el puesto 11 entre los países con estados de mayor fragilidad elaborados por el Fund for Peace. Similar ubicación tenía el país en el índice de corrupción elaborado por Transparency International. Otros dos indicadores, vinculados con la calidad de las políticas y los escollos a la inversión muestran una situación análoga: Haití está en el puesto 137 (de un total de 144 países) en el último ranking global de competitividad elaborado por el World Economic Forum para 2014-2015 y se ubica 177 (de un total de 189 países) en los indicadores de "Doing Bussines" del Banco Mundial para 2015.

demográficos: de acuerdo a la tesis desplegada en el capítulo 1 de su conocido libro *Collapse,* el menor crecimiento haitiano se debería a la acelerada deforestación del territorio causado por un régimen de lluvias menos intensas y una mayor densidad poblacional que habrían conducido a la sobreexplotación de los recursos naturales. Los impactos sobre la fertilidad del suelo y la productividad agrícola de esta verdadera "tragedia de los comunes" también son destacados por Wydick (2008), quien enfatiza la negativa interacción en el caso haitiano causada por la pobreza campesina, el uso indiscriminado de la madera como fuente de energía (calefacción y cocción de alimentos) y laxas políticas e instituciones ambientales y de control del uso de los recursos.

10- Aunque, como se dijo, no descarta las razones institucionales, el propio Lundahl (2004) favorece en su explicación del drama haitiano la hipótesis de la inviabilidad del modo de explotación prevaleciente en la agricultura de subsistencia, sector del que todavía depende directamente mucho más de la mitad de la población haitiana. Así, pone el énfasis en el vínculo entre crecimiento poblacional y paulatina destrucción de la tierra cultivable como factor crítico para explicar el negativo desempeño de la producción rural en particular y de la economía haitiana en general. De acuerdo a su línea argumental, por más de medio siglo precios internacionales declinantes del café y el incremento de la presión demográfica en un contexto institucional caracterizado por una alta fragmentación de la propiedad de la tierra, habrían conducido a un cambio secular en el mix productivo de la agricultura. Ese cambio de composición provocó la sustitución del artículo típico de exportación (v.gr. café) por la producción de alimentos (v.gr. arroz), cuya tecnología es mucho más trabajo intensiva. Ello habría dado lugar a una alta ineficiencia productiva, al tiempo que se verificaban severos daños ecológicos en la isla: el reemplazo de los árboles de café habría impedido la retención de la capa fértil del suelo que se escurrió hacia los océanos contaminando a su paso los cursos de agua (Wydick (2008)). Los ingresos de las familias campesinas se habrían reducido fuertemente en el proceso, en una espiral descendente y acumulativa en el que la presión demográfica acentúa el riesgo de erosión y activa una nueva ronda de caída de la productividad y de los ingresos rurales.

11- La caída de los ingresos en el campo, en esta interpretación, generaría entonces significativas presiones a la migración interna y externa. Por un lado, la baja

productividad agrícola provocaría presiones al éxodo de población hacia las urbes, especialmente Puerto Príncipe, cuya población ha experimentado un acelerado crecimiento en las últimas décadas. Debido a la deficiencia de la infraestructura este sustancial flujo migratorio ha mostrado recientemente rasgos importantes de congestión.

12- El único sector razonablemente dinámico de la economía haitiana en las últimas décadas ha sido la industria de la maquila exportadora, que a inicios de la década del noventa brindaba empleo en las ramas de electrónicos, la fabricación de pelotas de béisbol y el sector textil a unas 30.000 personas. Pero su tamaño ha sufrido drásticamente debido al embargo impuesto por la comunidad internacional como consecuencia del golpe de Estado que derrocó al presidente Aristide en 1991 y en la actualidad está restringido al sector de confecciones de baja elaboración con destino casi exclusivo al mercado norteamericano. En la medida en que las oportunidades de empleo productivo en el sector urbano tampoco abundan, una parte significativa de la población migrante sólo tiende a encontrar ocupaciones precarias en el sector informal urbano (mayormente servicios) o se caracteriza por el desempleo más o menos abierto[3].

13- La válvula de escape de este proceso ha sido la emigración del país, una tendencia que se ha acentuado fuertemente desde inicios de la década del noventa como consecuencia de la inestabilidad política y el deterioro de las condiciones económicas. La salida masiva de ciudadanos haitianos al exterior es, sin duda, una manifestación de la arraigada percepción de falta de oportunidades significativas en el país. Con unos varios miles de emigrados por año, se calculaba que, sobre una población de poco más de diez millones de habitantes, en la actualidad residen en el exterior alrededor de más de dos millones de haitianos[4]. Aunque se carece de estadísticas confiables se estima que mientras la República Dominicana es receptora de importantes flujos de

[3] Haití carece de estadísticas laborales sistemáticas que permitan efectuar una adecuada caracterización de las condiciones de empleo de la población. Tal como se analiza más adelante, el reciente acuerdo firmado con el FMI prevé que el Instituto Haitiano de Estadísticas (IHS) remedie esta situación, así como otras falencias severas del sistema estadístico, en el futuro inmediato.

[4] Cabe tener en cuenta, asimismo, que los emigrantes suelen ser aquellos individuos de mayor calificación relativa, algo particularmente acentuado en el caso de las economías del Caribe (véase Mishra (2006)). En el caso de Haití este fenómeno de "fuga de cerebros" ha sido particularmente intenso y se estima que el país ha perdido hasta un 83,4% de su fuerza de trabajo con educación terciaria (Docquier y Marfouk (2005)).

migración estacional para los trabajos agrícolas y residencia permanente de unos 800.000 haitianos, los individuos más emprendedores y de mayor calificación relativa han tenido como destino principalmente los EEUU (poco más de un millón, principalmente en Florida, Boston, Chicago, New York y Atlanta), Canadá (unos 200.000) y Francia (50.000). Otro medio millón de haitianos se reparte entre las islas vecinas.

14- Tal como ha tendido a ocurrir en otras economías de la región, una de las consecuencias de ese masivo flujo de emigración es que la economía haitiana se ha convertido en una importante receptora de remesas familiares. Dicho flujo ha crecido fuertemente desde mediados de la década del noventa (cuando representaba el equivalente a menos de 5% del PIB) hasta mediados de la primera década del nuevo milenio (cuando llegó a superar 25 puntos porcentuales del producto). A partir de allí, el flujo de remesas –que se ubica actualmente en unos 1.800 millones de dólares anuales, superando al total de las exportaciones de bienes y servicios de la economía- desaceleró su crecimiento y tendió a ubicarse levemente por debajo del 20% del PIB.

15- Con estos guarismos, debiera resultar obvia la significación macroeconómica que las remesas tienen en el caso de Haití. De hecho, esta situación ha provocado gradualmente que el foco del análisis sobre la cuestión de las remesas haya debido migrar. Así, desde un énfasis casi excluyente en sus determinantes microeconómicos –focalizados esencialmente en el impacto de esas decisiones sobre el bienestar de hogares individuales –la cuestión se ha convertido en un tema de entidad macroeconómica de primer orden de importancia. La cuestión –y el creciente papel macroeconómico de las remesas- es un tema que ha sido incorporada de manera relevante en la agenda de política de los organismos multilaterales de crédito en los últimos quince años (véase, por ejemplo, Banco Mundial (2006)). Este proceso de incorporación se ha verificado de manera bastante clara en muchas de las economías de Centro América y el Caribe en los últimos años[5], aunque es menos claro en el caso de Haití, en donde la preocupación de las autoridades de política parece poner menos énfasis a la reflexión sobre las consecuencias agregadas derivadas del fuerte influjo de remesas al país.

[5] Al menos desde mediados de los 2000, este consultor ha sido contratado en varias oportunidades por el BID para estudiar la cuestión en diversas economías de la región. Véase, al respecto, Katz (2006 y 2007)

16- Desde un punto de vista agregado, la disponibilidad de esta fuente de generación de divisas abre sin duda enormes oportunidades potenciales para una economía con problemas frecuentes de desequilibrio en su balanza de pagos y de generación de situaciones recurrentes de insostenibilidad en sus pasivos externos. Además de su eventual incidencia sobre la evolución de la pobreza y de otros indicadores sociales, los impactos positivos que, en el plano macroeconómico, puede brindar la existencia de estos significativos flujos de ingreso son potencialmente muy importantes. Ello es así pues se trata de una fuente de fondos relativamente estable, que ha mostrado hasta ahora una persistencia bastante clara y que, adicionalmente, a diferencia de otros flujos de financiamiento no genera pasivos externos. Al mismo tiempo, bien canalizada, la disponibilidad de estos recursos podría eventualmente ayudar a promover el desarrollo financiero y a suavizar las restricciones de crédito y liquidez que enfrentan numerosos agentes internos. O, además de solventar el consumo de las familias receptoras, ayudar a financiar la acumulación de capital humano[6].

17- Sin embargo, el intenso y acelerado crecimiento de estos flujos de divisas en un corto período de tiempo, en el marco de una economía cuyo tamaño monetario y financiero es muy reducido, podría crear tensiones marcadas en la administración macroeconómica. Una de las preocupaciones usuales en este sentido es que el exceso de oferta en el mercado de cambios provocado por las remesas dé lugar a tendencias sistemáticas a la apreciación cambiaria y que ello complique la competitividad de sectores de actividad cuya contribución potencial podría ser clave en términos de crecimiento, generación de empleo y sostenibilidad externa. Asimismo, existe preocupación por los impactos que un flujo de remesas muy significativo pueda generar en la productividad y en los incentivos al trabajo de quienes "quedan atrás". Por un lado, la estructura

[6] En este sentido, cabe destacar que a partir de mayo de 2011 en el marco de las iniciativas de reconstrucción post-terremoto, el gobierno de Haití inició la constitución de un fondo (el denominado Programa de Escolarización Universal, Gratuita y Obligatoria, PSUGO) dirigido a garantizar el acceso gratuito a la educación básica de los niños de hogares pobres. El fondo es financiado a partir de comisiones recaudadas sobre las llamadas internacionales (U$D 0,05 sobre cada minuto de comunicación entrante) y las transferencias de dinero asociadas al flujo de remesas (U$D 1,5 sobre cada operación captada por las instituciones financieras, y transferidas a una cuenta en el Banco Central). Entre 2012-2014 el Fondo recaudó el equivalente a 0,5% del PIB y se proyecta que en el año fiscal en curso equivalga a 1,1 puntos porcentuales (véase FMI (2015)). Una propuesta muy similar fue efectuada por este consultor a las autoridades hondureñas en 2009 en el marco de trabajos de asistencia técnica financiados por el BID, aunque a la fecha no consta que en ese caso se haya instrumentado la iniciativa.

demográfica de la población tiende a sesgarse hacia los menos activos, bajando la tasa de participación en el mercado de trabajo. Por otro lado, en la medida en que como ya se dijo los emigrados suelen ser los de mayor calificación relativa, es plausible suponer que este tipo de emigración genera externalidades claramente negativas con impactos no despreciables sobre la productividad agregada (Mishra (2006)).

18- En el caso de Haití parece existir evidencia de que un fenómeno de *Dutch Disease* de esta naturaleza podría estar en curso desde hace un tiempo prolongado. De hecho, desde hace varias décadas –y con gran intensidad desde inicios de la década del noventa- la economía haitiana experimenta un proceso "secular" de apreciación cambiaria, que sólo ha tendido a revertirse en las etapas de mayor tensión política cuando la moneda doméstica suele depreciarse fuertemente. Sin embargo, pese a esos episodios, el proceso de apreciación parece haber mostrado una gran persistencia y en la actualidad el tipo de cambio real bilateral con EEUU (el principal y casi excluyente destino actual de las exportaciones del país) se ubica más de un 60% por debajo de los niveles alcanzados luego de la finalización del embargo comercial en 1994. Aunque una parte de esos recursos se "fuga" automáticamente hacia la demanda de bienes y servicios importados cabe presumir que el proceso de apreciación refleje, precisamente, el impacto interno del sostenido influjo de remesas. También es posible que el mismo refleje la influencia –más irregular, por los vaivenes que ha sufrido en diferentes etapas asociados a la evolución de la situación política interna- de los influjos de ayuda externa (en particular, con posterioridad al terremoto de 2010 cuando el país recibió flujos directos de ayuda sin precedentes que alcanzaron anualmente a casi 10% del PIB).

19- Así, parece difícil atribuir esta tendencia a la apreciación al mayor dinamismo relativo de la productividad haitiana *vis a vis* sus socios comerciales, tal como podría derivarse por ejemplo de la hipótesis de Balassa-Samuelson para una economía en rápido desarrollo. Muy por el contrario. Ya se ha visto que en el último medio siglo el PIB per capita se ha contraído fuertemente en términos absolutos (y relativos). La sostenida tendencia a la apreciación real debería entonces haber estado complicando la competitividad del sector transable y es

posible que el influjo de fondos externos bajo la forma de remesas haya ido desplazando a los sectores domésticos productores de transables[7].

20- En este sentido, en la sociedad haitiana parece haberse ido configurando un "mal equilibrio" y una situación insustentable en el que la economía se va adaptando gradualmente a un consumo de subsistencia basado en rentas externas. Por un lado, la baja productividad agrícola –reflejo de la infertilidad del suelo y la presión demográfica en el campo- fuerza a los agentes que están en condiciones de migrar a probar suerte en las escasas oportunidades disponibles en las ciudades y en el reducido sector "moderno" de la economía. Por otro lado, la falta de oportunidades económicas (y la marcada inestabilidad política) se potencian para generar el éxodo de los más emprendedores y de buena parte de la población de mayor calificación relativa. A su turno, la negativa influencia doméstica de estos influjos –a través de la apreciación de la moneda- tiende a reproducir el cuadro de inviabilidad productiva y ausencia de alternativas. Varios indicadores apuntan así a un fenómeno de consecuencias económicas, sociales y demográficas que podrían ser de gran magnitud y llegar a comprometer, en determinadas circunstancias, la viabilidad del proyecto en curso en el país.

21- En este contexto, una de las tareas críticas de las políticas públicas es definir claramente los lineamientos de una estrategia de desarrollo socialmente inclusiva y generar los incentivos adecuados para detener el negativo proceso en curso en el país. Junto con la adecuada caracterización de la situación, uno

[7] Un punto relevante es si el tipo de cambio real convencional (v.gr. deflactado por diferenciales de inflación minorista) es, en el caso de economías de muy bajos ingresos y sectores de maquila como Haití, la medida relevante de competitividad precio (véase Di Bella *et al* (2007)). De hecho, entre energía y alimentos, dos rubros con alto componente importado, se explica más del 60% de la canasta de consumo de los hogares. No es obvio, entonces, que el IPC sea una proxy adecuada del precio de los no transables. Desafortunadamente, no hay en Haití series de salarios privados disponibles para intentar medidas alternativas, más representativas de los costos empresarios. Véase igual, más adelante. Por otra parte, el contenido importado de las exportaciones también es muy elevado con lo que la devaluación/revaluación de la moneda doméstica podría caracterizarse por el predominio de los efectos ingreso por sobre los de sustitución (véase Krugman y Taylor (1978)). Asimismo, muchas eventuales ventajas de costo (salarios todavía muy bajos en dólares) se ven opacadas en el caso haitiano por factores de naturaleza estructural que restringen la competitividad de las firmas locales (baja productividad sistémica, derechos de propiedad mal establecidos, baja calidad de la infraestructura, problemas de seguridad, ausencia de crédito, etc.). En este sentido, y tal como se verá más adelante, una parte significativa del desafío de la competitividad de la producción local parece estar más bien asociado a la reversión de estas desventajas estructurales asociadas con factores "no-precio".

de los objetivos del presente informe es explorar las alternativas disponibles y discutir en rasgos generales las características de las políticas adecuadas para intentar revertir esta verdadera "trampa de pobreza". Una trampa que, como se verá, tiene manifestaciones en múltiples planos.

22- Pese al difícil cuadro existente en Haití, en la última década se han verificado no obstante algunos avances significativos. En efecto, desde el comienzo de la transición política iniciada en 2004 luego del segundo derrocamiento del presidente Aristide, Haití se ha beneficiado de un fuerte involucramiento de la comunidad internacional en materia económica y de seguridad interna. En 2006 el país firmó un acuerdo de facilidades extendidas con el FMI, que ha sido renovado en 2010 y nuevamente en mayo de este año. La vigencia de ese programa ha sido un catalizador muy importante para el apoyo de otros organismos financieros multilaterales como el BID y el Banco Mundial (cuyos programas de financiamiento alcanzan en la actualidad a XXXM de U$D, respectivamente) y de la ayuda proveniente de otros donantes oficiales (EEUU, Venezuela, Canadá, Francia, entre los más prominentes). Esa ayuda ha incluido, entre otras relevantes iniciativas, la condonación de deuda externa en 2009 en el marco del programa multilateral de reducción de deuda (MDRI) para países pobres altamente endeudados (HIPC) y la constitución del Fondo para alivio post catástrofe (PCDR) dirigido a atender las necesidades de reconstrucción tras el devastador sismo de 2010.

23- En la última década el desempeño de Haití ha mejorado en forma ostensible cuando se lo compara con sus propios registros previos. Como resultado de las políticas adoptadas en el marco de esos programas en esta última etapa el país no sólo ha logrado mantener niveles muy razonables de estabilidad macroeconómica sino que ha mostrado varios años consecutivos de crecimiento en términos per capita. Al mismo tiempo se alcanzaron aceptables niveles de estabilidad política, especialmente si se los compara con los estándares típicos del país.

24- Aun así, la situación interna exhibe todavía un alto grado de fragilidad. Por un lado, se han acumulado en el último período algunos desequilibrios importantes en los planos fiscal y externo que demandan corrección (aunque la reciente y significativa reducción de los precios del petróleo brindan una ventana de oportunidad para disminuir las vulnerabilidades subyacentes). Por otro lado, la economía, pese a la indudable mejoría de su desempeño respecto

de períodos previos, estuvo muy lejos de comportarse en línea con las favorables expectativas existentes al momento de implementación de esos programas de apoyo financiero.

25- Aunque a la luz de la historia previa de declinación y fragilidad el objetivo podía considerarse seguramente demasiado ambicioso, el programa con el FMI lanzado en 2006 preveía una tasa de expansión anual que se situaba, con enfoque "conservador", en torno del 5% al año (véase FMI (2006, 2014)). Esa tasa estuvo, sin embargo, muy lejos de verificarse, poniendo de manifiesto la debilidad del crecimiento potencial de la economía. En efecto, pese al logro de niveles razonables de estabilidad macroeconómica y a la recepción de montos significativos de ayuda externa, en el período 2007-2014 la tasa de crecimiento fue de apenas 2,2% anual. De este modo, el PIB se encuentra en la actualidad alrededor de un 15% por debajo de los niveles proyectados al momento de implementarse los programas. Con un crecimiento poblacional del orden de 1,6% anual, estos registros- muy superiores, de todos modos, a los exhibidos en etapas previas- implicaron incrementos del ingreso per capita claramente insuficientes para hacer una diferencia significativa en materia de reducción de los elevados niveles de pobreza e indigencia que caracterizan al país.

26- Este débil desempeño ocurrió pese a que, luego del devastador terremoto de 2010 (el *goudougoudou* en Creole), Haití recibió en los últimos cuatro años un monto de ayuda sin precedentes –equivalente al PIB total de 2014 si se contabiliza toda la ayuda, bajo sus diferentes modalidades. En general, aunque la moneda continuó apreciándose en términos reales y el déficit fiscal se incrementó en forma importante financiado por los flujos de ayuda externa, las autoridades de política estuvieron en condiciones de sobrellevar razonablemente el desafío de administrar esos cuantiosos recursos sin poner en entredicho la estabilidad macroeconómica alcanzada. No obstante, el desempeño en materia de crecimiento tampoco estuvo ahora a la altura de las proyecciones moderadamente optimistas efectuadas por las autoridades y la comunidad de donantes. Estos suponían que luego de ese evento catastrófico -y apalancada en el esfuerzo de reconstrucción y en un alza sostenida del gasto de inversión pública- la economía estaría esta vez en condiciones de crecer a tasas del orden del 5% anual.

27- En parte, la baja efectividad de la ayuda obedeció probablemente a su composición, sesgada en una fracción importante (alrededor de un 30%) hacia

el auxilio humanitario, lo que se tradujo en el consumo de bienes importados, y en otra porción relevante (un 15% adicional) hacia la condonación de pasivos externos, que abrieron un espacio fiscal que no necesariamente se dirigió en todos los casos a financiar el gasto público de mayor impacto en materia de crecimiento.

28- Sin embargo, más de la mitad de la ayuda externa de estos años consistió en asistencia para el desarrollo y se dirigió nominalmente al financiamiento de proyectos de inversión (v.gr. gastos de infraestructura). Pese a que la inversión pública creció hasta representar 16% del PIB en 2013, y a que la economía haitiana exhibe un notorio déficit en materia de infraestructura y de bienes públicos básicos que preexistía al terremoto, la efectividad de este gasto de capital en materia de crecimiento fue llamativamente baja. Es posible que, en línea con lo observado en numerosas otras experiencias, algo de esta reducida efectividad tenga que ver con la existencia de problemas de coordinación de los esfuerzos de los donantes (Collier (2007)). Algunos observadores han sugerido que una fracción de la ayuda desembolsada en estos años ha tenido que pasar varias instancias administrativas y subniveles de contratistas hasta alcanzar a los beneficiarios directos, al tiempo que la ausencia de información adecuada habría impedido efectuar una adecuada selección y planificación ex ante y una completa evaluación de impacto ex post de muchos de los proyectos encarados (Ramachandran y Walz (2012)). También es plausible que la reducida efectividad de la ayuda se relacione con los enfoques prevalecientes entre los donantes que, en medio de la emergencia, intentaron sortear en muchos casos al propio sector público y buscaron canalizar la ayuda a través de corporaciones privadas y ONG extranjeras, dificultando una adecuada coordinación y priorización de la ayuda (FMI (2014)).

29- Sin embargo, en gran medida la baja efectividad de la ayuda en materia de crecimiento tiende a reflejar los problemas de las reducidas capacidades estatales existentes, la deficiencias del marco institucional que regula el proceso de inversión pública y, más en general, las debilidades institucionales de una economía con derechos de propiedad mal especificados, clima de negocios incierto y serios problemas de identificación, percepción y apropiación privada de los retornos sociales eventualmente existentes en diferentes actividades.

30- La experiencia de estos años ha sido debidamente tomada en cuenta por las autoridades y los propios organismos multilaterales de crédito, quienes han tendido a revisar a la baja las proyecciones de crecimiento incorporadas en los acuerdos de asistencia financiera sucesivamente firmados en la última década. En particular, el acuerdo recientemente celebrado entre Haití y el FMI a fines de mayo de este año supone ahora un crecimiento de largo plazo (3,5% anual) sensiblemente más moderado que las tasas de expansión presupuestas previamente. Aún así, el logro de esta tasa mucho más modesta implicaría un quiebre significativo respecto de la performance previa de la economía y presupondría que el país no esté sólo en condiciones de hacer frente a los desafíos de corto plazo que pueden llegar a comprometer los niveles de estabilidad macroeconómica alcanzados en los últimos años, de mantener el orden interno y encauzar la siempre compleja situación política sino, al mismo tiempo, de adoptar una serie de cruciales iniciativas de reforma que permitan movilizar los recursos disponibles y mejorar sensiblemente la competitividad de la producción doméstica.

31- En particular, algunas de las áreas críticas de reforma identificadas por las autoridades y el FMI, en sintonía con el resto de la comunidad de donantes, son las siguientes[8]: a) diversificación de la base exportadora del país e integración en cadenas globales de valor en los segmentos en los que Haití goza de potenciales ventajas comparadas para aprovechar su favorable localización respecto del mercado de EEUU y las preferencias comerciales existentes en su favor en dicho mercado; b) fortalecimiento de los derechos de propiedad, especialmente en lo referido a la tierra, con vistas a movilizar esta riqueza y a favorecer su potencial uso como colateral en el acceso al crédito; c) remoción de los cuellos de botella en materia de provisión de bienes y servicios públicos e infraestructura, en especial en materia de electricidad, con el objetivo de mejorar la competitividad externa y eliminar obstáculos a la inversión; d) elaboración de un registro de deudores del sistema financiero con la finalidad de favorecer el desarrollo financiero, facilitando el acceso al crédito y la inclusión financiera. Todos estos objetivos son compatibles con las prioridades identificadas por las autoridades del país en su Estrategia de reducción de Pobreza y con el plan gubernamental de acción para la

[8] Véanse los Selected Issues que acompañan a la reciente revisión del artículo IV efectuada por el FMI (FMI (2005)).

recuperación nacional y el desarrollo elaborado inmediatamente después del terremoto de 2010 (véase Gobierno de Haití (2010) y (2014)).

32- En la evaluación de las autoridades el avance en todos estos frentes permitiría alcanzar una tasa de crecimiento del orden del 3,5% anual, que junto con una tasa de crecimiento demográfico que se proyecta que en los próximos lustros converja a valores de alrededor de 1,2%, daría lugar a incrementos del PIB per capita del orden 2,3%. Aunque se trata de una tasa modesta, especialmente a la luz de los bajos niveles de ingreso en el punto de partida y de las significativas necesidades sociales existentes en el país, su logro implicaría un quiebre muy relevante respecto de la trayectoria previa. En rigor, el margen para el *catch up* por parte de Haití es muy importante. La experiencia internacional disponible muestra que en varios países de bajos ingresos progresos importantes en materia de reformas y en la calidad del régimen de políticas posibilitaron aumentos muy significativos en la productividad agregada de la economía. Para ello se requiere, mantener y consolidar los niveles de estabilidad macroeconómica (y política) alcanzados y progresos importantes en el plano institucional y en el marco de políticas públicas, un requisito que en el pasado ha sido muy difícil de lograr en el caso de Haití.

33- Sin embargo, tal como muestra la experiencia reciente en Haití en particular pero en la región latinoamericana en general, esto parece ser insuficiente. La clave para que se verifique un proceso dinámico de crecimiento depende en forma crítica de un aumento en la rentabilidad percibida de los proyectos disponibles en una economía y esto supone un involucramiento activo de las autoridades en políticas de desarrollo productivo de nuevo cuño (BID (2014)). A diferencia de lo que postularon las estrategias de reforma en las últimas décadas, no alcanza apenas con que las políticas públicas favorezcan las condiciones para un incremento de los recursos de ahorro disponible o con que se garanticen las condiciones institucionales necesarias para asegurar a los inversores la apropiabilidad potencial de los retornos.

34- Todo esto es críticamente necesario, pero patentemente insuficiente. Para quebrar los círculos viciosos del estancamiento que reproducen la falta de oportunidades, la pobreza y las inequidades, en el contexto de una economía de bajos ingresos como la haitiana las políticas públicas deben tomar, asimismo, un rol activo en el proceso de transformación estructural, ayudando a los inversores en el proceso de identificación de nuevas actividades rentables

y contribuyendo a generar las condiciones y complementariedades necesarias para movilizar los recursos de ahorro y canalizarlos a la inversión en nuevos sectores dinámicos. A diferencia del pasado, sin embargo, ello no implica involucrar directamente a las autoridades en un proceso de elección de los ganadores a espaldas de las ventajas comparadas, tanto estáticas como dinámicas. Vale decir, repetir los fallos de intervención que tantos fracasos han provocado en experiencias previas en la región. Pero sí supone que las políticas públicas ayuden a identificar y remediar con acciones lo más horizontales y lo más amplias posibles (pero debidamente focalizadas y "verticales" cuando ello sea necesario para revertir cuellos de botella en sectores críticos particulares) las fallas de mercado que reproducen la heterogeneidad estructural y el estancamiento productivo. Dada su dotación factorial intensiva en trabajo de baja calificación y la vigencia de generosos –aunque, por ahora, transitorios- esquemas de preferencias comerciales, Haití tiene algunas oportunidades inmediatas asociadas, como se dijo, a servir el mercado textil de EEUU y a escalar gradualmente en las cadenas globales de valor. Asimismo, cabe presumir que se le presenten nuevas oportunidades dinámicas en esos segmentos a medida que varias economías en desarrollo de rápido crecimiento abandonan algunas de esas actividades a favor de otras de mayor sofisticación tecnológica. Lin (2012) estima que dicho proceso liberará en los próximos años unos 100 millones de puestos de trabajo en industrias de baja calificación, que podrán ser tomados por los países de más bajos ingresos en condiciones de sumarse a las cadenas de oferta global. No obstante, la competencia es intensa: consolidar esas oportunidades no será sencillo y requerirá acciones integrales de las políticas públicas. Al mismo tiempo, continuar en la senda del crecimiento requerirá la identificación continua de nuevas oportunidades y el diseño de políticas e instituciones capaces de impulsar la transformación económica, en un proceso complejo y trabajoso que requerirá, al mismo tiempo, la generación de capacidades públicas hoy inexistentes.

35- En el presente informe se propone que esas políticas tomen en el caso de Haití la forma de lo que aquí se denomina una estrategia "granular" de fomento al desarrollo. Si es cierto que la economía haitiana se encuentra en una suerte de "trampa de pobreza" aquí se sostiene que las acciones de política deberían orientarse primordialmente hacia la adopción de iniciativas dirigidas a atender la existencia potencial de fallas de coordinación que podrían estar manteniendo a la economía atrapada en un mal equilibrio. Esto es lo que

enfatizan por ejemplo los modelos de *Big Push*, que postulan que las políticas públicas pueden ayudar a sortear una situación de este tipo a través de acciones de coordinación y del impulso a inversiones de gran escala capaces de movilizar los proyectos del sector privado incrementando su rentabilidad percibida.

36- Sin embargo, como los recursos con que cuentan la autoridades son limitados las acciones de política que aquí se promueven en una primera etapa son una versión en "pequeña escala" de aquella política. Vale decir, se postula hacer localmente lo que idealmente sería deseable –aunque no factible en lo inmediato- que pudiera hacerse en el agregado. Puesto en otras palabras, lo que se impulsa es una resolución de cuellos de botella de naturaleza "local". En efecto, como el despegue productivo de los sectores potencialmente competitivos de la economía depende críticamente de un marco de políticas e institucional adecuado y de la provisión de una apropiada canasta de bienes y servicios públicos pero las autoridades no están en condiciones actualmente de proveer esos elementos al conjunto de sectores y de agentes de la economía el enfoque propone que, en un inicio, esas acciones se concentren localmente en unas pocas actividades y mercados.

37- Esta es la lógica que subyace, por ejemplo, detrás de la constitución de parques industriales y de zonas de libre comercio que muchos países en desarrollo han impulsado como plataforma de despegue y de inserción dinámica de algunos de sus sectores productivos en los mercados internacionales y que los organismos multilaterales han apoyado en forma entusiasta también en Haití. Aunque en escala reducida y circunscripta inicialmente a unos pocos sectores, la atención de los requisitos institucionales y de bienes públicos debería ayudar al sector privado a coordinar decisiones de inversión. Estas tenderían a dirigirse "granularmente" a los sectores con mayor potencial de competitividad inmediato pero cuya rentabilidad se veía antes limitada por la ausencia de complementariedades y por la percepción de una baja apropiabilidad de los retornos.

38- Un aspecto importante del enfoque es que, tal como ocurrió ya en otras experiencias exitosas, en un lapso no especialmente prolongado, sería capaz de generar un poderoso "efecto demostración", algo crítico en sociedades bastante habituadas a la resignación y al fatalismo fundado en la experiencia de numerosos y repetidos fracasos. El desánimo y la percepción de que nada

puede funcionar es una reacción típica y entendible en contextos de este tipo. Probar que "algo puede funcionar razonablemente" es, en este sentido, un antídoto apropiado y podría operar como un poderoso incentivo a la generalización y la réplica de la experiencia en otros ámbitos y sectores.

39- Naturalmente, para evitar las economías de "enclave", la idea es que a medida que estos sectores incrementen su escala en materia de actividad y empleo, las políticas públicas promuevan los encadenamientos productivos que garanticen que los beneficios derramen gradualmente hacia el resto de la economía. Por dicha razón, el éxito de la estrategia requiere que, en una fase posterior, las autoridades estén en condiciones de ampliar al resto de la economía y al conjunto de la ciudadanía la canasta de bienes y servicios públicos ofrecidos inicialmente en forma granular y que se involucren activamente en actividades de transformación y diversificación gradual de la estructura productiva. Que las políticas públicas estén en condiciones de encarar ésta –la más difícil e incierta- etapa del proceso requerirá un complejo y lento proceso de mejora de las instituciones y capacidades estatales.

40- Con el objetivo de brindar un diagnóstico de los principales desafíos de corto y de mediano y largo plazo de la economía haitiana e identificar algunas de políticas capaces de superar los escollos que actualmente enfrenta el país para poner en marcha un proceso de desarrollo sostenido, estas son algunas de las cuestiones que discute el presente trabajo. En particular, en la próxima sección se repasan algunos de los rasgos característicos del desempeño de la economía haitiana en el último medio siglo y se compara su desempeño con algunos grupos de referencia y con la República Dominicana, una economía que –como se argumentará, brinda un *benchmark* adecuado respecto del cual identificar los desafíos que se plantean en el caso de Haití. Por otra parte, además de efectuar ejercicios convencionales de contabilidad del crecimiento, en dicha sección se intentan identificar – a partir de ejercicios de *level accounting*- brechas en materia de acumulación factorial y nivel de la productividad agregada.

41- En la tercera sección del trabajo se identifican uno de los principales mecanismos que han estado en operación en la última etapa desde el punto de vista agregado. Vale decir, la interacción entre flujos externos, la evolución del tipo de cambio real y la competitividad del sector transable de la economía. Para estimar la importancia de tales efectos se trabaja tanto con técnicas de series de tiempo como de corte transversal. En primer lugar, se considera un

panel para una muestra de 24 economías latinoamericanas en el período 2000-2013 y se intentan determinar los impactos de los flujos de remesas en la evolución diferencial de los sectores transables y no transables del PIB. El espíritu del trabajo es muy afín a Rajan y Suramanian (2011) pero, a diferencia de esos autores, aquí se pone el énfasis en el impacto de las remesas familiares (en lugar del ayuda externa) en el comportamiento de los sectores transables de la economía. Asimismo, con el mismo objetivo se analiza el comportamiento de la serie temporal de los diferentes sectores de la industria manufacturera haitiana durante el período 1990-2013. Tal como se anticipó, se encuentra que los efectos de *Dutch Disease* son muy relevantes para entender la dinámica agregada de la economía.

42- En la cuarta sección del trabajo se intenta modelar el comportamiento agregado de la economía haitiana, tomando en cuenta algunos de los principales hechos estilizados identificados en la segunda sección y los hallazgos empíricos de la sección previa. En la línea de Lewis, para dar cuenta de las heterogeneidades estructurales que caracterizan a la economía de Haití se recurre a una larga tradición de la literatura del desarrollo que intenta estudiar los factores que promueven o inhiben la transformación estructural. En particular, se discute el rol que en el caso particular de Haití adoptan la falta de derechos de propiedad bien definidos sobre la tierra y las imperfecciones informativas que restringen el acceso al crédito. El modelo admite la posibilidad de equilibrios múltiples y permite estudiar cómo la migración al exterior -vía el flujo de remesas y las presiones apreciatorias que complican la competitividad del sector transable- es un síntoma y una causa de las falta de oportunidades que en muchas circunstancias refuerza la "trampa malthusiana" generada por la reducida escala del sector exportador moderno. Asimismo, el modelo permite identificar conceptualmente el tipo de políticas públicas –del estilo Big Push- que podrían sacar a la economía de ese mal equilibrio y ubicarla en un sendero de gradual *catching up*.

43- Por último, en la sección final del trabajo el foco está puesto en las perspectivas que cabe esperar de aquí en adelante, dadas las restricciones que se enfrentan. En primer lugar, se estudian las condiciones iniciales que la economía enfrenta en la actualidad. Se analizan allí los principales desafíos inmediatos que se plantean desde un punto de vista macroeconómico y se intenta determinar el modo en que estos desafíos condicionan e interactúan con el potencial desempeño futuro de la economía. Finalmente, en base al diagnóstico de las

secciones previas, el trabajo cierra con algunas recomendaciones de política dirigidas a caracterizar el tipo de intervenciones públicas que se estiman necesarias para quebrar la "trampa de pobreza y bajo crecimiento" en la que se encuentra inmersa la economía haitiana. Como se dijo, se argumenta allí a favor de una modesta estrategia "granular" y focalizada de desarrollo que permita iniciar un proceso de gradual transformación económica pero, sobre todo, de recuperación de la capacidad de imaginar un futuro por parte de millones de haitianos demasiado e injustamente habituados al desencanto y a los fracasos recurrentes.

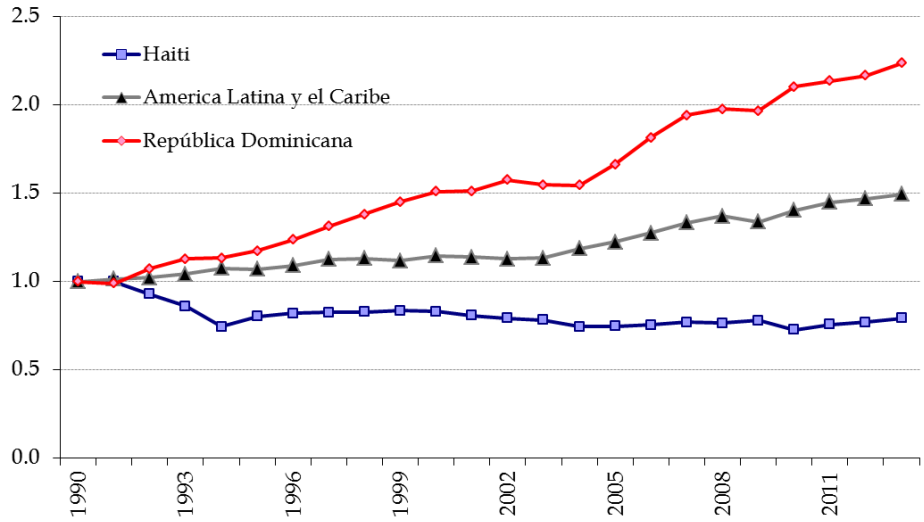
II. Antecedentes. Algunos rasgos estilizados del desempeño económico de Haití en el último medio siglo

II.1. Volatilidad macroeconómica, inestabilidad política y estancamiento de largo plazo

44- Haití es la economía más pobre del continente americano y una de las de más bajos ingresos del planeta. Tal como se mencionó en la introducción, esta desfavorable situación es el resultado de una involución no sólo relativa sino también en términos absolutos. En efecto, en el último medio siglo la economía haitiana exhibió, en promedio, un crecimiento negativo en términos per capita: a una tasa media de decrecimiento de 0,6% anual, el PIB per capita real es en la actualidad un 30% inferior al existente en 1960 (véase el gráfico 1). Hay muy pocos registros de una trayectoria tan decepcionante a lo largo de un período tan prolongado.

45- Este desalentador desempeño fue mucho peor que el de la región. En el período 1990-2013 el crecimiento promedio anual per capita de Haiti fue del -1%. Por su parte, América Latina y el Caribe creció 1.8%, mientras que República Dominicana lo hizo a un ritmo del 3.6%.

Gráfico 1: PIB per capita de Haití, República Dominicana y américana Ltina y el Caribe - Índice 1990=1



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del FMI

46- Este negativo desempeño agregado se caracterizó, asimismo, por una muy marcada volatilidad y por la presencia de ciclos pronunciados de stop-go. Un rasgo característico de la economía de Haití es que está expuesta a una alta incidencia de shocks tanto externos como domésticos. Por un lado, la ocurrencia de perturbaciones de naturaleza exógena es muy frecuente (v.gr. eventos climáticos y naturales extremos[9] y shocks de términos de intercambio). Por otro lado, el país es vulnerable a ciclos recurrentes de tensión e inestabilidad política, que se han traducido también en oscilaciones importantes en el ingreso de financiamiento concesional y en la captación de flujos de ayuda externa y en un acceso irregular a mercados del exterior vía diferentes esquemas de preferencias comerciales (en determinadas instancias,

[9] 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 desastre. El indicador combina la exposición de un país al riesgo de catástrofes naturales con una medida de su grado de vulnerabilidad a los mismos. Esta última se refiere a la capacidad efectiva de una determinada sociedad para lidiar con un evento crítico y está medida, a su vez, por tres criterios: susceptibilidad, capacidad de respuesta y de adaptación. 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.

como ocurrió con la crisis política desatada por el derrocamiento del presidente Aristide en 1991, el país ha sufrido importantes sanciones y bloqueos comerciales).

47- En el cuadro 1 se ilustra la volatilidad característica de algunas de las principales variables agregadas en el período 1980-2013 y se la compara con la que exhiben otras economías de la región centroamericana y del Caribe. Puede observarse allí que, comparada con esas otras economías Haití exhibe uno de los términos de intercambio más volátiles de la muestra[10] (sólo superada por Nicaragua) y experimenta una de las variabilidades más significativas en lo que se refiere al comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios (aunque, en este caso, superada por Panamá y El Salvador). Algo similar ocurre con las importaciones de bienes y servicios (apenas superado por El Salvador), aunque las variabilidades del PIB y del consumo[11] se ubican en un rango intermedio dentro de la muestra.

[10] El cálculo de volatilidades está efectuado para el desvío estándar de las tasas de crecimiento anuales de las diferentes variables consideradas en el ejercicio. Sin embargo, a efectos de comparar entre economías podría considerarse apropiado efectuar el cálculo utilizando el coeficiente de variación. Como es sabido, este estadístico elimina el problema de las unidades de medida de las series y sería por tanto, en muchos casos más apropiado para la comparación entre distintas economías (en particular, en lo que se refiere a series expresadas en valores corrientes como es el caso aquí de las remesas familiares). Una dificultad del coeficiente de variación, sin embargo, es el hecho de que al dividir por la media existe la posibilidad de que, en determinadas instancias, el ranking se volatilidades se vea afectado por situaciones en las que ese promedio tenga valores muy pequeños. De todos modos, a efectos de brindar medidas alternativas, el cuadro de volatilidades efectuado utilizando los coeficientes de variación se brinda en el anexo estadístico del trabajo.

[11] Por falta de información no ha sido posible contar con series de cuentas nacionales desagregadas de consumo público y privado para el caso de Haití. Aunque lo ideal hubiese sido considerar específicamente el comportamiento del consumo privado, esa restricción obligó a considerar el comportamiento agregado del gasto consumo.

Cuadro 1. Volatilidades comparadas. 1980-2013

	Gasto de consumo final	Formación bruta de capital fijo	Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios	Producto interno bruto (PIB)	Términos de intercambio	Remesas
Belice	19.0%	16.9%	13.2%	12.3%	11.4%		28.8%
Costa Rica	3.6%	12.5%	8.2%	11.2%	3.5%	8.0%	229.4%
El Salvador	15.6%	18.8%	19.3%	18.5%	15.6%	9.1%	21.4%
Guatemala	1.9%	11.3%	6.9%	13.8%	2.1%	16.5%	162.1%
Haiti	6.5%	23.5%	14.8%	18.4%	4.1%	18.2%	14.8%
Honduras	2.7%	14.9%	7.2%	8.9%	2.6%	14.6%	255.8%
Nicaragua	5.2%	29.9%	13.5%	17.4%	3.9%	19.6%	36.8%
Panamá	8.0%	26.5%	15.2%	16.2%	5.2%	2.8%	221.0%
Rep. Dominicana	5.2%	14.4%	7.9%	10.7%	3.7%	11.1%	19.7%
Trinidad&Tobago	13.3%	27.3%	12.7%	16.9%	5.7%		59.1%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

48- Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que las economías elegidas como punto de comparación también se caracterizan en general por una volatilidad muy pronunciada de sus variables macroeconómicas. En efecto, es una regularidad empírica bien establecida que las economías pequeñas y abiertas de bajos ingresos muestran una volatilidad macroeconómica particularmente marcada y mucho más acentuada que la que exhiben las economías de mayor desarrollo relativo (véase Perry (2009), Calderón y Levy Yeyati (2007)). En este sentido, la elevada volatilidad relativa que exhiben la mayoría de las variables en el caso haitiano muestra que se trata de una economía caracterizada por oscilaciones muy marcadas.

II.2. Las estrategias de administración del riesgo

49- Pese a esta elevada exposición a shocks, la economía carece de mecanismos eficaces para atenuar esas perturbaciones. Una muy baja diversificación de la estructura productiva y una frágil inserción comercial externa (con exportaciones que se han ido concentrando en unos pocos rubros y una muy alta dependencia de la importación de alimentos y energía) impiden a la economía de Haití compensar los frecuentes impulsos negativos provenientes del entorno. Además de estos rasgos estructurales, cabe señalar que esa incapacidad para hacer frente y amortiguar la incidencia de shocks exógenos también fue el resultado de un marco institucional débil y de políticas deficientes. Al mismo tiempo, a nivel microeconómico – y pese a que las

consecuencias de la volatilidad en los ingresos son particularmente gravosas- las familias haitianas tienen un acceso virtualmente nulo a mecanismos e instrumentos financieros para lidiar con el riesgo.

50- Las economías que exhiben niveles elevados de volatilidad agregada suelen caracterizarse, en general, por un menor crecimiento económico (véase Ramey y Ramey (1995), Fatás y Mihov (2006). Varios son los canales a través de los que una elevada volatilidad del entorno puede traducirse en un menor dinamismo relativo de la economías (Katz *et. al.* (2007)). Por un lado, en un entorno volátil las señales informativas y los incentivos económicos que reciben los agentes son muy confusos y por esa razón en dichos entornos éstos tienden a exhibir una marcada preferencia por flexibilidad (Hicks (1974)). Ello suele ser así pues en un entorno cambiante, la posibilidad de revisar rápidamente decisiones pasadas tiene en general un elevado retorno económico. El consecuente acortamiento de los horizontes de toma de decisión tiende a dañar aquellas actividades que, como la acumulación de capital físico y humano y la innovación, demandan períodos largos de maduración. Por este motivo, en entornos caracterizados por una elevada volatilidad agregada, el crecimiento económico se resiente en forma severa. Por otro lado, la volatilidad es un reflejo de frecuentes episodios de crisis (cambiarias y financieras). Uno de los legados de las crisis es la destrucción de capacidades productivas y organizacionales, lo que se traduce a su turno en impactos duraderos sobre los niveles de actividad (Frenkel (2012), Calvo et al (2004), Frankel y Rose (1996)).

51- Al mismo tiempo, la dificultad para suavizar y aislar al gasto interno de las fluctuaciones pronunciadas en los ingresos suele tener consecuencias muy negativas sobre el bienestar. Las economías con mayores grados de volatilidad exhiben al mismo tiempo mayores niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza (Gavin y Haussman (1998) y Halac y Schmukler (2004)). En la medida en que la reducción de la pobreza está asociada positivamente a mayores tasas de crecimiento y negativamente al grado de desigualdad de la economía, de allí se sigue que economías caracterizadas por una alta volatilidad macroeconómica serán, al mismo tiempo, economías en las que son menores las posibilidades de reducción de la pobreza (Boruguinon (2003)).

52- Por otra parte, cabe tener en cuenta que en general los agentes favorecen patrones suaves de evolución del consumo y suelen exhibir niveles importantes de aversión al riesgo. Esta reducida tolerancia al riesgo es particularmente relevante en el caso de economías de muy bajos ingresos como es el caso de Haití: debido a la elevada proporción de la población que vive con ingresos ínfimos cercanos a los mínimos de subsistencia, oscilaciones moderadas en los niveles de consumo pueden tener consecuencias negativas muy acentuadas sobre el bienestar de las familias (véase Wydick (2008)) [12].

53- Alguna evidencia en línea con lo anterior puede observarse en el cuadro 2 a continuación. Allí se compara la volatilidad de los diferentes componentes con la del PIB agregado para el mismo conjunto de economías de Centroamérica y el Caribe consideradas anteriormente. Por un lado, si la inversión es un componente tradicionalmente volátil de la demanda agregada, esto es particularmente así en el caso de Haiti, en donde la variabilidad relativa de la formación bruta de capital fijo respecto de la –ya de por sí muy elevada- que caracteriza al PIB es bastante más acentuada que en el resto de las economías de la región (con la excepción de Nicaragua) [13]. Otro tanto puede decirse de la dificultad para suavizar consumo. En el cuadro se aprecia que, si éste es el caso en general, dicha situación destaca particularmente en Trinidad y Tobago, Belice y Haití, en ese orden.

[12] Hay una extensa literatura que estudia como la existencia de redes de solidaridad, reciprocidad y asistencia mutua permite, en muchas circunstancias, lidiar informalmente con eventos recurrentes que pueden tener consecuencias devastadoras para la economía de las familias pobres. Véase, entre otros, Udry (1994) donde se estudia el funcionamiento de estos mecanismos en el caso nigeriano. Aunque el caso haitiano no ha sido estudiado en forma sistemática alguna evidencia está recogida en Schmuker (1983) y Dahlstrand y Lundahl (2007). De particular interés es la existencia de la práctica denominada *pratik*, arreglos crediticios personalizados basados en relaciones de reciprocidad y obligaciones morales y sociales que se caracterizan por tener elementos de asistencia mutua frente a eventos adversos (véase, más adelante, la sección III del trabajo). Por último, Banerjee y Duflo (2011) analizan con detalle las decisiones económicas de las familias pobres, las estrategias desplegadas para hacer frente al riesgo y las prevalencia de fallas de mercado que explican la ausencia de niveles adecuados de cobertura pese a la enorme incidencia de los riesgos y la consecuente necesidad de intervenciones públicas para promover el surgimiento de un mercado de seguros vigoroso.

[13] Resulta interesante observar, asimismo, que la variabilidad relativa al producto de exportaciones e importaciones también ubican a Haití en el podio de los países de la región con mayor volatilidad de esos componentes.

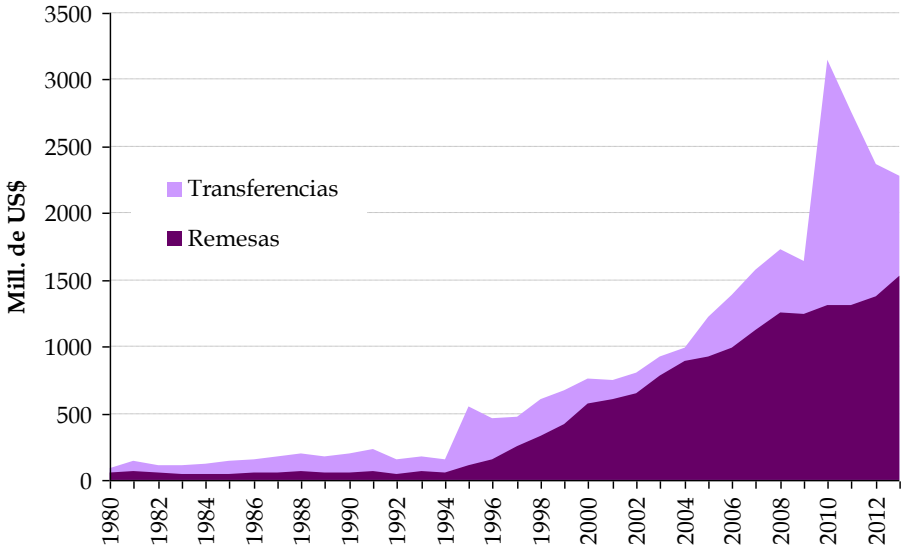
Cuadro 2: Volatilidad de los componentes del PIB – 1980-2013

	Gasto de consumo final	Formación bruta de capital fijo	Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios
Belice	1.67	1.48	1.16	1.08
Costa Rica	1.04	3.63	2.38	3.25
El Salvador	1.00	1.21	1.24	1.19
Guatemala	0.89	5.27	3.24	6.43
Haiti	1.60	5.76	3.62	4.52
Honduras	1.03	5.75	2.77	3.45
Nicaragua	1.34	7.69	3.46	4.47
Panamá	1.54	5.07	2.92	3.10
Rep. Dominicana	1.41	3.86	2.12	2.87
Trinidad&Tobago	2.32	4.76	2.22	2.94

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

54- Podría pensarse que los flujos de remesas cumplen, al menos parcialmente, el rol que las políticas públicas no han estado en condiciones de desempeñar en el pasado. Tal como se dijo, estos influjos crecieron en forma persistente desde inicios de la década del noventa para ubicarse actualmente en torno del 20% del PIB (luego de un pico de alrededor de 25% en 2003, véase el gráfico 2).

Gráfico 2: Remesas y transferencias en dólares corrientes



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la BRH, BM y FMI

55- Además de su persistencia, un rasgo destacable de las remesas familiares es que se ha tratado de una fuente relativamente poco volátil de financiamiento externo[14]. Aunque el consumo y las importaciones podrían en principio ser vulnerables a la interrupción del flujo de remesas un hecho destacable es que éstas últimas se han mostrado bastante resilientes a la evolución del ciclo político y económico doméstico. La literatura encuentra, de hecho, que estas transferencias son una fuente de financiamiento menos cíclica y más estable que otros flujos externos y que ayudan a reducir en forma sensible la probabilidad de reversiones súbitas en la cuenta corriente (Bugamelli y Paterno (2005)). Esto es particularmente cierto en el caso de Haití cuyas remesas han exhibido la menor volatilidad de toda la muestra países considerada (véase cuadro 1) De todos modos, si ese rol de suavización del consumo existe, el mismo no parece ser especialmente marcado. De hecho, tal como se observa en el cuadro 3 adjunto, no es obvio que la volatilidad del consumo relativa a la del PIB haya disminuido en forma marcada en las últimas décadas conforme las remesas se tornaban más significativas y se convertían en una fuente regular de financiamiento del gasto de las familias.

Cuadro 3: Volatilidades relativas a la volatilidad del PIB

Etapas	Gasto de consumo final	Formación bruta de capital fijo	Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios
1960-1969	0.96	2.99	4.95	4.25
1970-1979	1.94	5.28	6.20	4.99
1980-1989	1.86	2.10	4.24	4.13
1990-1999	1.29	7.01	3.77	4.65
2000-2009	2.49	2.78	3.92	4.43
2000-2013	1.97	1.96	2.64	3.14
1980-2013	1.60	5.76	3.62	4.52

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

56- Sin embargo, más allá de este eventual rol de las remesas, parece evidente que la economía de Haití ha continuado típicamente estando sujeta a shocks de gran intensidad y alta probabilidad de ocurrencia. Por ello, una de las prioridades de política en Haití es desarrollar redes de protección y esquemas

[14] En el caso de Haití, por ejemplo, esos ingresos de divisas han sido relativamente inmunes incluso a las dificultades del mercado de trabajo estadounidense durante la reciente crisis financiera global. Mientras en la mayoría de los países considerados se experimentaron en 2009 caídas de entre 5% y 10%, las remesas familiares en Haití sólo exhibieron una reducción de 1%.

de seguros que permitan lidiar, tanto a nivel macro como microeconómico, con los frecuentes shocks que enfrenta la economía del país.

57- 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 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 estrategia para lidiar con el riesgo: a) respuestas ex post, b) prevención, c) estrategias de autoseguro y d) compra de seguros o cobertura de mercado. Cuál de ellas es la estrategia apropiada dependerá, lógicamente, de la probabilidad de ocurrencia del siniestro y de la gravedad de la perturbación en cuestión. Shocks infrecuentes y de bajo impacto no ameritan necesariamente una conducta previa sino, en todo caso, una respuesta ex post, una vez que el siniestro se ha materializado. Por el contrario, eventos de elevada frecuencia pero alto impacto (v.gr. desastres naturales recurrentes) favorecerían estrategias de prevención. Por ejemplo, en áreas caracterizadas por frecuentes y grandes inundaciones parecen justificarse trabajos y obras públicas de gran envergadura (la construcción de represas, u obras de canalización, etc.) o, incluso, la relocalización de las poblaciones afectadas por estos eventos recurrentes.

58- Pero para eventos costosos e inusuales la respuesta óptima debería focalizarse, en principio, en la compra de seguros de mercado o en el diseño de estrategias de cobertura apropiadas. En estos casos sería inconcebible esperar a la ocurrencia del evento e intentar lidiar con sus elevados costos y el ahorro o la prevención individual serían desproporcionadamente costosos. En tales circunstancias es cuando el *pooling* de los riesgos individuales, si es que el riesgo es diversificable, a través de instrumentos de mercado se vuelve potencialmente rentable. Esta es la razón por la que el público voluntariamente toma seguros contra grandes accidentes –incendios, complicaciones importantes de salud, robos y siniestros contra la propiedad – pero no contra eventos de menor cuantía y mayor frecuencia. Una de las dificultades características de los mercados de seguro –que se siente con particular intensidad en las economías de bajos ingresos- es, sin embargo, la frecuente existencia de fallas de mercado y la ausencia (o el elevado costo) de instrumentos para hacer frente a muchos de estos riesgos. Al mismo tiempo, como se ha sugerido, hay claras externalidades positivas asociadas a la administración y mitigación de estos riesgos.

59- Todo ello brinda fundamentos para la intervención gubernamental en el impulso y el desarrollo de mercados e instrumentos adecuados para lidiar con el riesgo[15]. En el caso particular de las economías de muy bajos ingresos este fundamento para la intervención gubernamental tiene varias facetas. Por un lado, en ausencia de instrumentos de mercado adecuados para el manejo de muchos de los riesgos que enfrentan estos países, existe un rol importante a desempeñar por los organismos financieros multilaterales y, más en general, por la comunidad de donantes. Esto es especialmente cierto en el caso de catástrofes naturales de gran envergadura, un tipo de perturbación que desafortunadamente afecta con bastante frecuencia a la economía de Haití y a otras economías de la región del Caribe. Como se ve enseguida, se han verificado en este plano algunos avances de significación en la última etapa.

60- Por otro lado, la prevalencia del riesgo y las devastadoras consecuencias individuales (pero también a nivel de la sociedad en su conjunto) de su inadecuado manejo, plantean un papel importante a desempeñar por los gobiernos en generar los incentivos adecuados para alentar la toma de seguros por parte de firmas e individuos. En los países avanzados una enorme proporción de recursos se destina regularmente a la adquisición de instrumentos y mecanismos adecuados para mitigar, transferir y diversificar riesgos. La mayoría de las familias en las economías avanzadas tiene pólizas que aseguran su capital humano y su riqueza física (su vida, su salud y su propiedad). Del mismo modo, las firmas se aseguran igualmente contra pérdidas extraordinarias causadas por diferentes clases de siniestros. Estos mecanismos formales tienden a estar completamente ausentes en los países pobres, particularmente en las áreas rurales en donde los hogares y los emprendimientos familiares están no sólo expuestos a la volatilidad causada por riesgos de tipo económico, político y social sino también, y muy especialmente, a los actos caprichosos de la naturaleza[16]. En muchas

[15] Tal como destaca Perry (2009), un ejemplo clásico es la provisión de esquemas de seguridad social: aún en los países desarrollados, la existencia de fallas de mercado y la miopía y falta de previsión individuales (*procrastination*) son argumentos que favorecen la intervención gubernamental en la promoción de seguros sociales universales (De Ferranti et al (2001)).

[16] En este sentido, según datos de Geo Risk Research (2006), al año 2006 apenas un 3% de la pérdida económica esperada frente a desastres naturales estaba asegurada en el caso de los países en desarrollo. Según Gurenko y Zelenko (2007), esta misma figura superaba más del 40% en el caso de los países desarrollados, un registro que sin duda ha crecido en el caso de las economías avanzadas en forma significativa en la última etapa con el desarrollo de los denominados "bonos catástrofe"

circunstancias, esta 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 autoseguro que, si son racionales a nivel individual, se traducen en el agregado en claras ineficiencias y asignaciones subóptimas de los recursos[17].

61- En el caso de Haití la gran mayoría de las firmas y familias 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 alcanzados por seguro de alguna clase (BID (2014))[18]. En términos del producto, el tamaño de la industria es insignificante (0,6% del PIB) y se ubica bien por debajo de lo que

---

(véase enseguida). Sin embargo, pese a estos progresos, a nivel global se estima que la "brecha de protección" (*protection gap,* que mide la diferencia entre las pérdidas globales provenientes de catástrofes naturales y aquellas que cuentan con alguna clase de seguro) continúa siendo muy elevada, del 62,5%, frente a un 50% dos décadas atrás (Swiss Re (2014) y Geneva Association (2014)). Pese a que los riesgos asegurados se han duplicado como proporción del PIB global, las pérdidas globales han venido creciendo en forma mucho más marcada como consecuencia de la creciente concentración de población y riqueza en zonas vulnerables del mundo en desarrollo en rápida expansión.

[17] Véase Banerjee y Duflo (2011), quienes caracterizan a las familias pobres como "hedge fund" de sí mismos, por estas estrategias de autoseguro. 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. Como, en presencia de riesgos climáticos no asegurados, el rendimiento es variable, puede resultar racional a nivel individual mantenerse apegado a la vieja tecnología agrícola. Algo similar ocurre con las estrategias de ahorro, en ausencia de niveles importantes de inclusión en el acceso al sistema financiero formal. Por ejemplo, la decisión -tan característica en los países pobres en ausencia de crédito hipotecario-de construir las viviendas en forma secuencial, "ladrillo a ladrillo" o la decisión de ahorrar en moneda extranjera que se traduce en la dolarización de las relaciones financieras en entornos volátiles y una exacerbación de los riesgos macroeconómicos. En este sentido, el subdesarrollo financiero (y del mercado de seguros) tienen consecuencias reales muy negativas sobre el desempeño de las economías (véase FMI (2015), Burdisso, Corso y Katz (2012)). En otros casos, las estrategias de manejo de riesgo de los hogares pobres en ausencia de instrumentos formales de mitigación de shocks puede 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 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 los hogares más pobres es más probable que decidan discontinuar la asistencia a la escuela de sus niños (véase Banco Mundial (2015)).

[18] Fairbanks (201..) 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"). Como es típico en toda trampa de pobreza, lo relevante -más allá de discutir la causa primaria que da origen a este mal equilibrio- es diseñar el tipo de intervenciones de política capaces de quebrar este verdadero círculo vicioso.

es típico en la región (entre 2% y 3% del producto). Todo ello indica que hay un enorme espacio para avanzar en este plano con políticas dirigidas al fomento del sector. De hecho, el sector de seguros carece todavía de un marco regulatorio adecuado (el Banco Mundial, a través de la iniciativa FIRST ha brindado apoyo al gobierno para preparar un proyecto de legislación, pero el mismo no ha sido enviado todavía al parlamento). Sin embargo, más allá de la reforma de la legislación, parece necesario que las autoridades desplieguen un plan de acción en este campo prioritario, que es posible que deba incluir un importante involucramiento gubernamental para que el mercado de seguros pueda despegar. Ello no significa que el gobierno deba sustituir al sector privado pero sí es posible que, al menos durante un tiempo, haya fundamento para que las primas de los productos cuenten con un componente importante de subsidio (especialmente, en el aseguramiento agrícola contra riesgos climáticos). En este sentido, podría explorarse la posibilidad de que ese subsidio sea solventado por la comunidad de donantes, como parte de los paquetes de ayuda externa[19].

II.3. Factores de riesgo agregado: términos de intercambio, desastres naturales, crisis política y volatilidad institucional

62- Hay también otros planos en donde la acción gubernamental resulta crítica para lidiar con el riesgo. En particular, las políticas de autoseguro son muchas veces sustitutos de la ausencia de mecanismos formales de mercado para lidiar con el riesgo agregado. En este sentido, la existencia de sólidos fundamentos macroeconómicos puede fomentar la resiliencia de las economías expuestas a shocks recurrentes. Niveles reducidos de deuda, grados apropiados de espacio fiscal para responder con políticas contracíclicas a perturbaciones adversas y/o la acumulación de acervos de activos son todos mecanismos potencialmente aptos para amortiguar los impactos de shocks negativos.

63- En esta línea, cabe destacar que en la última etapa se han verificado en Haití algunos progresos. Así, la política monetaria y cambiaria llevada adelante en el marco de los programas de apoyo financiero acordados con el FMI posibilitó tomar ventaja de la mayor abundancia de recursos externos disponibles. Ello permitió al Banco de la Reserva de Haití (BRH) acumular preventivamente un

[19] Véase enseguida y la sección final de este documento.

razonable stock de reservas internacionales[20]. Aunque en los últimos meses éstas han tendido a descender levemente, se ubican todavía en niveles estimados como razonables para hacer frente a una demanda por activos financieros domésticos típicamente volátil y a los frecuentes shocks de términos de intercambio que el país suele enfrentar[21].

64- En la actualidad el acervo de reservas internacionales alcanza un valor de unos U$D 1.800 millones, el equivalente a casi 5 meses de importaciones y a un 45% del stock de dinero amplio. En los Selected Issues del FMI (2015) que acompañan a la revisión del artículo IV se estima un modelo de reservas óptimas y se concluye que el nivel observado en la actualidad se ubica en niveles que se estiman en general como satisfactorios. Aún así, cabe tener en cuenta que el ejercicio es contingente a la favorable evolución reciente del precio internacional del petróleo y a la clasificación del régimen cambiario de Haití como "flexible" –lo que supone que la economía podría procesar una devaluación real sin mayores costos, un hecho que está lejos de ser obvio (véase, más adelante, la sección V). Asimismo, el análisis presupone "neutralidad al riesgo", aunque dada la incidencia de los shocks externos adversos sobre el bienestar y la posibilidad de que ello comprometa la seguridad alimentaria, habría argumentos para postular una menor tolerancia al riesgo y, de allí, la necesidad de asegurar niveles más holgados de reservas frente a la ocurrencia de alguna perturbación negativa.

65- Cabe tener en cuenta, sin embargo, que esta política de autoseguro -consistente en la acumulación de activos externos de bajo rendimiento- no está exenta de costos de oportunidad, especialmente en el caso de un país como Haití con elevadas brechas de acumulación en materia de capital físico y humano. Ello obliga a balancear las consideraciones asociadas al costo de mantener inmovilizado un importante stock de recursos en activos de bajo rendimiento frente a la necesidad de disponer de un acervo capaz de

[20] El gobierno central cuenta también con algunos activos de reserva depositados en el sistema financiero. Sin embargo, esos depósitos –provenientes de las operaciones de financiamiento de PetroCaribe- se han reducido fuertemente en los últimos años, pasando de 2,3% del PIB en 2013 a 0,5% en la actualidad. Véase enseguida.

[21] Un tema a explorar son los derivados de precios de *commodities* con vistas a ayudar a la economía a cubrirse, por ejemplo, de variaciones pronunciadas en los precios de los alimentos y la energía. A juzgar por lo que ha tendido a ocurrir en el último período, estas políticas podría eventualmente complementar y llegar a ser ex post menos costosa que mecanismos del tipo de los estructurados alrededor de PetroCaribe. Véase Perry (2009).

amortiguar los impactos inmediatos de un shock negativo proveniente de los mercados internacionales.

66- La evolución de las cuentas públicas –que se han deteriorado fuertemente en el último bienio hasta alcanzar un déficit del orden de 6-7% del PIB- ha sido claramente menos encomiable. Esos desarrollos –asociados en realidad a la existencia de abundante financiamiento externo de tipo concesional para la reconstrucción post terremoto pero también dirigido a solventar un fuerte alza de los subsidios energéticos frente a la suba del precio internacional del petróleo que caracterizó a la década pasada y a compensar los desequilibrios financieros de la empresa pública de electricidad, EDH- plantean no pocos interrogantes a futuro en caso de la ocurrencia de un shock adverso, y ante la perspectiva cierta de una gradual reducción de los flujos de ayuda externa. El desequilibrio fiscal se tradujo, asimismo, en una renovada alza del endeudamiento externo, que retomó su sendero ascendente luego de las iniciativas multilaterales de condonación de pasivos en el marco del HIPC, el MDRI y la asistencia financiera post terremoto. Luego de caer desde casi 40% del PIB en 2004 a 9% en 2011, la deuda externa pública ha rebotado nuevamente hasta 23% a fines del año pasado.

67- Este incremento promedio de casi cinco puntos porcentuales anuales en el último trienio estuvo posibilitado, principalmente, por el financiamiento provisto por PetroCaribe[22] y plantea otro factor relevante de potencial vulnerabilidad macroeconómica en caso de que se verifiquen shocks

[22] PetroCaribe es una iniciativa impulsada por Venezuela a partir de 2005 y le ha permitido a los gobiernos miembros hacer frente al fuerte alza del precio internacional del petróleo en condiciones financieras muy ventajosas. De acuerdo al esquema, Venezuela pone el petróleo a disposición de Petrocaribe y ésta vende el fluido a los países que abonan al contado sólo una parte del precio y financian el resto a plazos muy extendidos (v.gr. 25 años) y a tasas muy bajas (del orden de 1% anual). Los términos del acuerdo establecen que si el precio internacional del crudo se ubica por encima de los U$D 100, se financia el 60% de la factura petrolera; si entre U$D 80 y U$D 100, 50% y si el precio está por debajo de los U$D 80, se abona en efectivo el 60% y se financia el 40%. En el caso de Haití los recursos provenientes de esta financimaiento se canalizan a través de una agencia autónoma, dependiente del Ministerio de Finanzas: el Bureau de Monetización del Programa de Ayuda para el Desarrollo, BMPAD. Los importadores pagan el precio en gourdes al BMPAD y ésta, a su vez, deposita sus recursos en el sistema financiero. A través de este mecanismo, que alcanzó a alrededor de 4% del PIB en los últimos años, se ha financiado un alza muy significativa de proyectos de inversión pública y se han solventado importantes transferencias al sector eléctrico. A pesar de que este gasto está informado en el presupuesto, el uso de estos recursos no sigue hasta ahora las mismas reglas que los otros fondos que maneja el Tesoro.

adversos[23]. Los ejercicios de sostenibilidad de deuda conducidos conjuntamente por el Banco Mundial y el FMI (FMI 2015) muestran que el principal de esos riesgos se asocia con la posibilidad de un rebote de los precios internacionales del petróleo, aunque dada la dependencia del financiamiento externo provisto por PetroCaribe el actual cuadro de reducidos precios del petróleo también plantea, paradójicamente, riesgos importantes.

68- En efecto, la declinación de los precios del petróleo ha significado para Haití una ganancia importante de términos de intercambio. Con una factura petrolera de unos U$D 1.000 M (11,9% del PIB), según las estimaciones oficiales la caída de casi 50% en el precio mundial del petróleo podría traducirse en una reducción de esas erogaciones de algo más de 4 puntos porcentuales del producto[24]. Sin embargo, esta ganancia se verá compensada por un menor acceso a los flujos de financiamiento externo. En la medida en que una fracción muy relevante de la factura petrolera es financiada por PetroCaribe con el esquema atado a la evolución de los precios internacionales, la declinación del petróleo traerá aparejada inevitablemente una reducción de los flujos de financiamiento externo para la economía, que se estima en poco menos de 2% del PIB[25]. Así, la ganancia neta en términos de mejoría en la posición externa de la economía proveniente del shock de términos de intercambio será, en realidad, de poco más de 2,5 puntos porcentuales del PIB.

69- El modo en que se distribuyan internamente esas ganancias dependerá, naturalmente, de las respuestas de la política fiscal. Tal como se analiza más adelante, entre 2011 y fines de 2014 las autoridades mantuvieron congeladas las tarifas energéticas internas para compensar el alza del precio internacional el petróleo, lo que resultó en una pérdida de ingresos fiscales por alrededor de

[23] Sobre un total de U$D 1825 M de deuda externa pública, el 87% son pasivos con PetroCaribe (18,1% del PIB), lo que convierte a Venezuela en el principal acreedor del país. Este stock se ha acumulado enteramente luego del terremoto de 2010 ya que la deuda preexistente, por U$D 395 M, fue condonada por Venezuela como respuesta a la catástrofe.

[24] Entre los países de la región sólo Guyana, con una factura petrolera de alrededor de 20% del PIB, vería ganancias del intercambio más elevadas (superiores a 8% del producto) que Haití. Véase FMI (2015, b).

[25] Junto con Nicaragua y Guyana, Haití se encuentra entre las economías de la región que mayor uso hicieron para su financiamiento externo de los flujos provistos por PetroCaribe. En los últimos años esos flujos se situaron en valores cercanos al 4% del PIB, frente a un promedio regional de 2,5% del producto.

2% del PIB. Frente a la baja del precio internacional se plantean, entonces, dos alternativas: o se traslada la baja a las empresas y consumidores y la ganancia de términos de intercambio beneficia por completo al sector privado, dejando al fisco con menor financiamiento disponible o, por el contrario, se toma la oportunidad para desarmar estos subsidios[26] y volver a vincular los precios internos con los vigentes en el mercado internacional. De este modo, el gobierno podría compensar en gran medida el efecto provocado por el menor financiamiento externo proveniente de PetroCaribe. De acuerdo a lo convenido en el reciente acuerdo firmado con el FMI esta última es la intención de las autoridades, que planean recuperar ingresos fiscales por esta vía por un poco más de 1,5 puntos porcentuales del PIB. La introducción de un mecanismo automático de ajuste de precios internos de la energía vinculado a los movimientos mercado internacional permitiría, asimismo, morigerar los impactos fiscales de renovadas alzas del precio del petróleo[27][28].

[26] Según estimaciones del Banco Mundial estos subsidios son muy regresivos desde el punto de vista distributivo y alrededor de 90% benefician al 20% más rico de la población.

[27] Aún así, el crecimiento de la economía sería fuertemente vulnerable a la ocurrencia de un shock adverso proveniente del alza del precio del petróleo, al tiempo que –sin mejorías significativas en las finanzas de la compañía eléctrica, EDH- la sostenibilidad de la deuda pública podría verse amenazada frente a un evento de este tipo. Según los ejercicios efectuados por el Banco Mundial y el FMI, un alza de 50% en el precio del petróleo a partir de 2016 podría llevar al ratio de deuda pública externa a superar en 2020/2021 los umbrales de diferentes indicadores de sostenibilidad. Así, el valor presente de la deuda a PIB superaría en esa fecha el 27%, para situarse en 32% hacia 2025. Ese valor actual también equivaldría a 80% del total de exportaciones más remesas y superaría el 100% en una década. Por último, superaría el límite de 200% en relación a los ingresos fiscales en 2021 y alcanzaría en 2025 un 228% .Véase FMI (2015).

[28] Dado que tienden a caracterizarse por reducidas elasticidades de corto plazo, los precios relativos de las *commodities* son particularmente volátiles y tienden a exacerbar las consecuencias de excesos de oferta o demanda prevalecientes en los mercados (véase Katz y Rozenwurcel(2012), Ahumada (2015)). En el caso del precio internacional del petróleo, esa volatilidad se ve usualmente acentuada por factores de orden geopolítico. Ello provoca conocidas dificultades para predecir la evolución futura de sus precios. De hecho, la reciente y marcada declinación del precio internacional del crudo ocurrida a partir del segundo semestre de 2014 ha sorprendido a la mayoría de los observadores (véase el *World Economic Outlook* del FMI (2015)). De todas maneras, pese a esta irreductible incertidumbre, pareciera haber alguna evidencia de que el superciclo de *commodities* vinculado a la industrialización de China podría haber llegado a su fin. En este sentido, aún cuando el precio internacional del petróleo se recupere en el futuro desde sus reducidos niveles actuales, parece difícil anticipar con la información disponible actualmente que su precio relativo vuelva a ubicarse en los muy elevados valores que llegó a alcanzar en la primera década del nuevo milenio. Más aún, si ése fuese el caso, podría afirmarse que una de las características del contexto internacional adverso en que tuvieron que operar las economías del Caribe y América Central podría no estar presente con tanta intensidad en una próxima etapa. En efecto, así como para América del Sur en general la irrupción de China e India y su veloz integración en los mercados internacionales representó una noticia ampliamente favorable, para estas economías –réplicas en pequeña escala de la dotación factorial de aquellos gigantes y, por tanto, potencialmente sustitutas

70- Un riesgo no menor radica, no obstante, en la posibilidad de una completa discontinuidad de los flujos provenientes de PetroCaribe (o un empeoramiento de los términos de los préstamos) ya que la reducción de los precios del petróleo ha representado un fuerte shock de términos de intercambio y presupuestario para el ya de por sí frágil cuadro macroeconómico reinante en Venezuela. En ausencia de fuentes alternativas de financiamiento esto podría implicar la necesidad de encarar mayores ajustes presupuestarios (principalmente de los gastos de capital atados a ese financiamiento y las transferencias al sector eléctrico), resintiendo las perspectivas inmediatas de crecimiento.

71- No son, sin embargo, los shocks de términos de intercambio los únicos factores de generación de riesgo agregado, capaces de generar severas fluctuaciones en el PIB. En efecto, ya se mencionó que la actividad económica en Haití es altamente vulnerable a la ocurrencia de eventos climáticos extremos y otra clase de desastres naturales y de perturbaciones de origen doméstico, asociadas a los recurrentes ciclos de inestabilidad política. De acuerdo a diversos indicadores Haití es el país políticamente más inestable de la región y exhibe una elevadísima frecuencia de cambios de régimen de gobierno. En el siglo XX, el único hiato en esta sucesión de deposiciones sistemáticas de autoridades a través de golpes de Estado y otros medios no legítimos, coincidió con la vigencia de un régimen despótico y autoritario como el de los Duvallier, que duró casi tres décadas. Cabe remarcar que, en este último plano, la situación ha evolucionado en forma bastante razonable en los últimos años. Aunque el escenario político no ha estado, por cierto, exento de dificultades -al punto que las desavenencias impidieron recientemente las elecciones parlamentarias y llevaron al presidente a gobernar por decreto a partir de enero 2015- la situación ha tendido en general a encaminarse y se ha procesado institucionalmente en términos razonables para los estándares típicos del país[29].

---

y competitivas de ellas- el evento representó en la práctica un shock adverso duradero sobre sus términos de intercambio (véase BID (2004) y Katz (2009).

[29] La publicación del calendario electoral en marzo de 2015 fue en este sentido un factor importante en la descompresión de las tensiones políticas que se habían acumulado desde fines de 2014. El nuevo cronograma prevé para el mes de agosto la elección del nuevo parlamento y en octubre está prevista la votación para elegir al presidente, que asumiría su nuevo mandato en febrero de 2016. De todas maneras, el complejo escenario político haitiano y la alta fragmentación política no ha dejado de ser una fuente de permanente preocupación para los analistas. Un ejemplo de esta

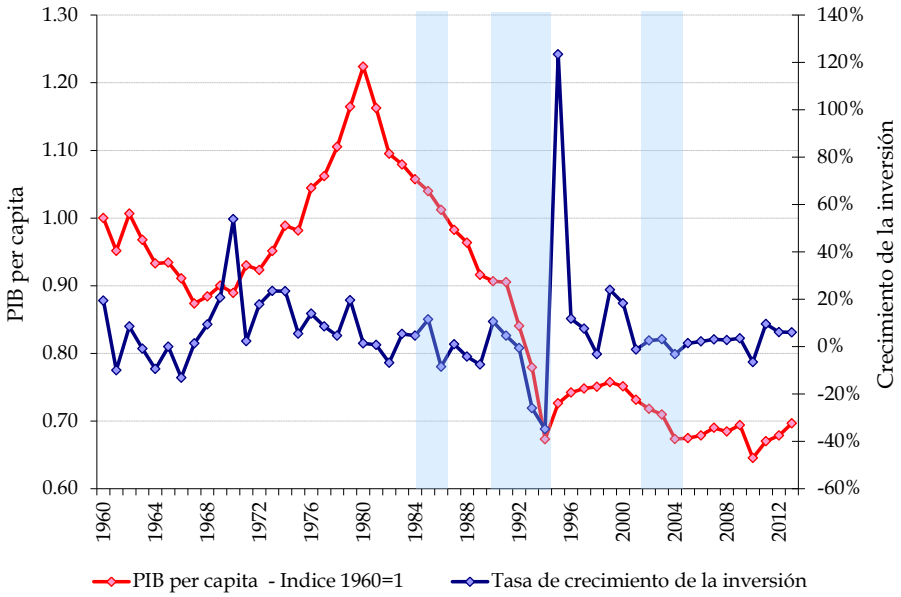
72- De este modo, la situación política y los ciclos recurrentes de tensión y violencia –que han sido uno de los factores relevantes detrás de los frecuentes ciclos de stop-go de la actividad agregada- parecen en la última etapa estar ejerciendo una influencia menos dañina. Una forma de apreciar la gravedad de las crisis políticas sobre la evolución macroeconómica es reconocer que estos eventos tendían a tener efectos permanentes sobre el nivel de producto per capita. Este verdadero "hecho estilizado" de la dinámica agregada de la economía haitiana se puede observar claramente en el gráfico 3. En el sombreado están identificados los años de crisis política desde mediados de la década del ochenta, en el período de inestabilidad iniciado con la caída del régimen de la familia Duvallier. Allí se aprecia que, aunque una vez superado el evento, el PIB vuelve a crecer, el nivel del producto per capita no logró recuperarse nunca de los efectos una crisis política.

73- No parece casual, en este sentido, que en un entorno de relativa estabilidad el país haya experimentado en la última década uno de los período más prolongados de crecimiento per capita consecutivo en el último medio siglo (véase el cuadro 4). Si se dejan a un lado 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 el producto por habitante de Haití 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) y a la segunda mitad de la década del setenta para encontrar registros similares (también un quinquenio, aunque en este último caso las tasas de expansión fueron mucho más significativas).

---

marcada fragmentación es que el Consejo Electoral ha aprobado a 70 candidatos para que compitan en las próximas elecciones presidenciales. La mayoría de esas candidaturas no está explicada por diferencias programáticas y alineamientos partidarios sino por la influencia de liderazgos de tipo personalista. El rechazo de algunas candidaturas por parte del Consejo Electoral ha provocado en las últimas semanas un resurgimiento de las tensiones que podrían complicar en lo inmediato el panorama y abrir interrogantes importantes sobre la evolución futura. En Pharel (2015) se analizan algunos de estos escenarios. La elevada faccionalización de la política haitiana es un factor relevante que han enfatizado numerosos observadores a la hora de explicar la alta dosis de conflictividad en el país, la erraticidad de sus políticas y la marcada volatilidad institucional. Para un análisis más general de los efectos del conflicto y la violencia política sobre el desempeño de largo plazo de las economías de bajos ingresos puede consultarse con provecho Banco Mundial (2015) y la literatura reseñada en Wydyck (2008).

Gráfico 3. Nivel del PIB per capita y comportamiento de la inversión anual



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

Cuadro 4: Años consecutivos de crecimiento por décadas

	Años consecutivos de crecimiento
1960-1969	2
1970-1979	5
1980-1989	0
1990-1999	5
2000-2009	3
2005-2014	8

74- Naturalmente, uno de los canales principales a través de los que inestabilidad política se refleja en la evolución de la actividad económica ocurre vía el comportamiento de la formación bruta de capital fijo. Tal como se aprecia en el gráfico anterior la tasa de inversión experimentó importantes declinaciones en los años de crisis y conflicto político abierto (muchas veces violento). Esto es comprensible: en un entorno volátil y en el que los derechos de propiedad pueden ser percibidos (implícita o explícitamente) como puestos en

interrogante y hay dudas sobre la apropiabilidad de los retornos, los agentes económicos tienden a comprimir su horizonte de toma decisiones y evitan comprometer recursos a plazos importantes[30]. Parece difícil, de hecho, esperar que la inversión privada exhiba demasiado dinamismo en un contexto en el que la seguridad interna del país todavía tiene que ser garantizada por un contingente de fuerzas armadas extranjeras[31].

75- 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 que el país ha experimentado en la última etapa puede pensarse así como la inversión en un mecanismo de "autoseguro" y de prevención muy eficaz. La consolidación de este progreso podría entonces traer aparejados beneficios muy significativos en materia de desempeño económico futuro. Lamentablemente, los interrogantes abiertos respecto de la evolución futura de la situación no son menores y esa incertidumbre podría continuar gravitando, a través de algunos de los canales recién mencionados, en forma decisiva en la evolución de la actividad.

76- No obstante, pese al relativo progreso experimentado en el plano de los riesgos agregados generados por la incidencia de las crisis políticas, un factor que ha continuado impactando negativamente en la evolución de la economía haitiana es su elevada exposición a catástrofes naturales. Este es, lógicamente, un rasgo estructural de la economía del país, asociado a su peculiar ubicación geográfica pero su vulnerabilidad e incidencia dependen también de factores políticos y socioeconómicos. Ya se vio más arriba la desfavorable ubicación de Haití en los registros del World Risk Index. Según International Disaster Database, Haití es una de las economías con mayor exposición a fenómenos climáticos extremos, con un registro desde inicios del siglo XX de un evento

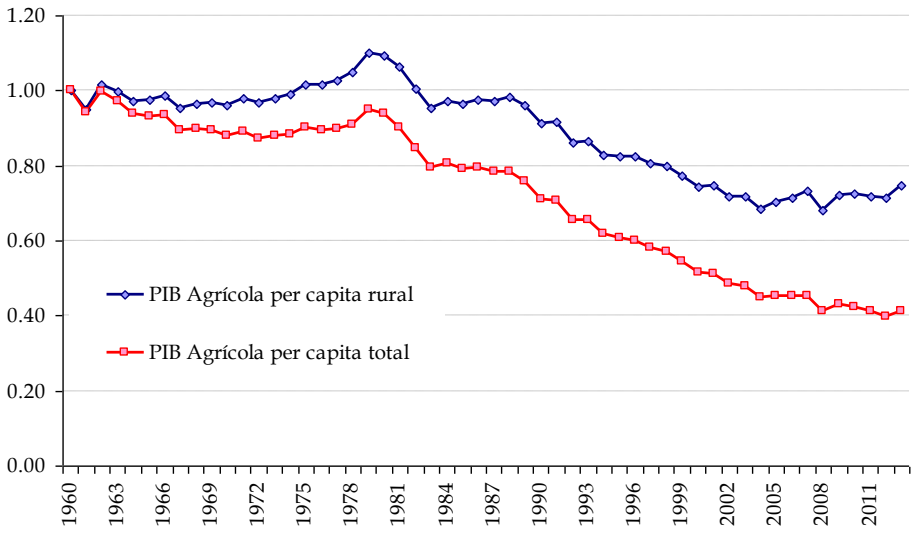
[30] Sin considerar su baja eficiencia (véase más adelante), la tasa de inversión total a PIB se ubica, en principio, en un ratio relativamente elevado de casi un cuarto del producto. Sin embargo, aproximadamente diez de esos veinticinco puntos obedecen a la inversión pública, que ha crecido muy fuertemente luego de 2010 -aunque con baja efectividad en términos de crecimiento, tal como se analiza enseguida. Ciertamente, otros factores estructurales que se abordan más adelante también mantienen contenida la inversión privada en niveles muy reducidos. Por un lado, Haití está caracterizado como un "estado frágil" por varias instituciones y exhibe una ubicación muy desalentadora en los rankings internacionales sobre percepción de corrupción, facilidad para hacer negocios (Ease of Doing Business) y competitividad global (ver cuadro 8 más adelante).

[31] La decisión de la Misión de Naciones Unidas, MINUSTAH, de reducir el contingente de tropas presente en el país desde 2004 en un contexto en el que la situación política y de seguridad interior no está completamente estabilizada abre, en este sentido, algunos interrogantes a futuro.

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 más de 200.000 personas[32].

77- Naturalmente, los impactos más severos de esta vulnerabilidad climática tienden a sentirse en forma más directa en la evolución del sector primario de la economía. Aunque ha ido perdiendo peso en el total de la actividad económica en forma sistemática el sector agrícola continúa siendo un sector de gran peso relativo. La sociedad haitiana es todavía esencialmente rural: el PIB agrícola representa aún hoy casi un cuarto del producto total y, pese a un proceso acelerado de éxodo rural en las últimas décadas, en el agro continúa viviendo alrededor de la mitad de la población total. Tal como se analiza en la próxima sección, el producto del sector ha permanecido esencialmente estancado en las últimas cuatro décadas como resultado de una involución absoluta de la productividad media causada por la negativa interacción entre régimen de propiedad de la tierra, cambio en el mix productivo y presión demográfica (Lundahl (2013)). En términos per cápita, sin embargo, el producto agrícola experimentó una notable reducción (ver gráfico 4).

Gráfico 4: PIB Agrícola per capita – Índice 1960=1.



Fuente: Elaboración propia sobre la basa de datos de la CEPAL

[32] 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), la epidemia que alcanzó a medio millón y el Huracán Sandy con 201.000 personas impactadas.

78- Sin embargo, ese estancamiento convivió con una elevadísima volatilidad, fruto de la incidencia de recurrentes eventos climáticos. Esa variabilidad –sólo comparable a la que exhibe la industria manufacturera, cuyo peso es, no obstante, significativamente menor- se transmite en forma importante al conjunto de la actividad económica. De hecho, un punto a destacar es que, si se excluyesen las marcadas oscilaciones del PIB agrícola, el desempeño de la economía haitiana luciría algo menos negativo. Así, la tasa de crecimiento promedio en el último medio siglo del PIB no agrícola fue alrededor de medio punto más alta que la del conjunto de la actividad económica (1,5% anual versus 1,07%). Esta diferencia se ha hecho más notoria en la última etapa. Por ejemplo, con posterioridad al terremoto la actividad del sector no agrícola se incrementó al 5% anual, mientras que el PIB total experimentó un alza de 3,8% anual. Esa expansión estuvo liderada por la industria manufacturera (8,8%), la construcción (8%) y los servicios (4,3%) (véase el gráfico 5)[33].

79- Obviamente, los desastres naturales impactan en muchos casos en forma directa sobre la actividad de otros sectores, además del agropecuario. Un ejemplo prominente, en este sentido, es el impacto causado por el devastador terremoto de enero de 2010. Además de la dramática pérdida de vidas humanas (se estima que en el episodio perecieron o desaparecieron entre 200.000 y 250.000 personas, vale decir más de 2% de la población[34]), el daño económico directo ha sido estimado en alrededor de 120% del PIB del país[35].

---

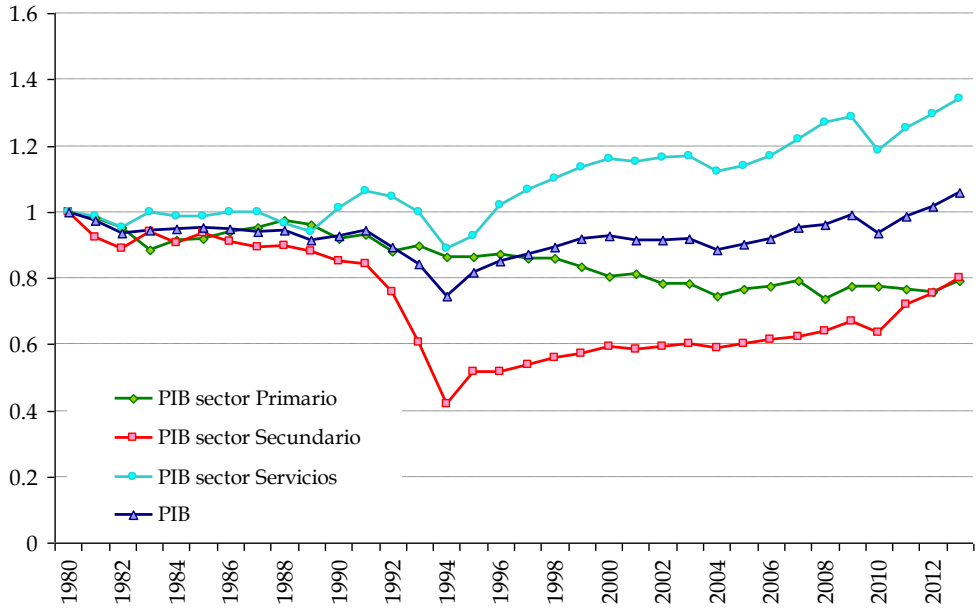
[33] Tal como puede apreciarse en el cuadro A.3 del anexo, el coeficiente de variación del producto sectorial es equivalente a casi nueve veces al que caracteriza a la actividad total. Esta variabilidad relativa sólo es superada por la de la industria, cuyo peso en el total de la actividad económica es significativamente menor (representando en la actualidad alrededor del 8% del PIB agregado). Alternativamente, para calcular la incidencia agregada de esta volatilidad, en lugar de utilizar la variabilidad de las tasas de crecimiento podría calcularse la volatilidad del nivel de producto de los diferentes sectores de actividad como porcentaje del PIB (aunque un cálculo de este tipo debiera hacerse para series estacionarias). De acuerdo a este cálculo, desde inicios del presente siglo, la variabilidad del PIB agrícola equivale a 1,7% del PIB. De todas formas, hay otros sectores cuya volatilidad tendría mayor incidencia aún: construcciones (1,2%) y comercio mayorista y minorista (1,9%).

[34] Esta cifra no tiene precedentes y se ubica largamente por encima de las registradas en otros episodios similares en el resto del mundo. De acuerdo a los datos de International Disaster Database (EM-DAT) la lista los otros terremotos que le siguen en términos de letalidad ubica a Perú (1970) y Nicaragua (1972) con aproximadamente 0,5% del total de la población.

[35] Para poner esta cifra en perspectiva cabe considerar que el terremoto de Nicaragua de 1972 tuvo un impacto directo estimado en algo menos de 100% del PIB. Le sigue en la lista de terremotos de mayor daño económico directo Moldavia en 2004 con un impacto del orden de 40% del producto (International Disaster Database). Véase también Cavallo, Powell y Becerra (2010), en donde se calcula una ancha banda que va desde una estimación mínima de U$D 4,1 miles de millones (o 60%

La caída del PIB ese año fue 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, cabe presumir que hubo efectos negativos más permanentes asociados a la destrucción de riqueza física y humana y de capacidades organizacionales e institucionales[36].

Gráfico 5. Evolución relativa de PIB sectorial y total.



Fuente: Elaboración propia sobre la basa de datos de la CEPAL

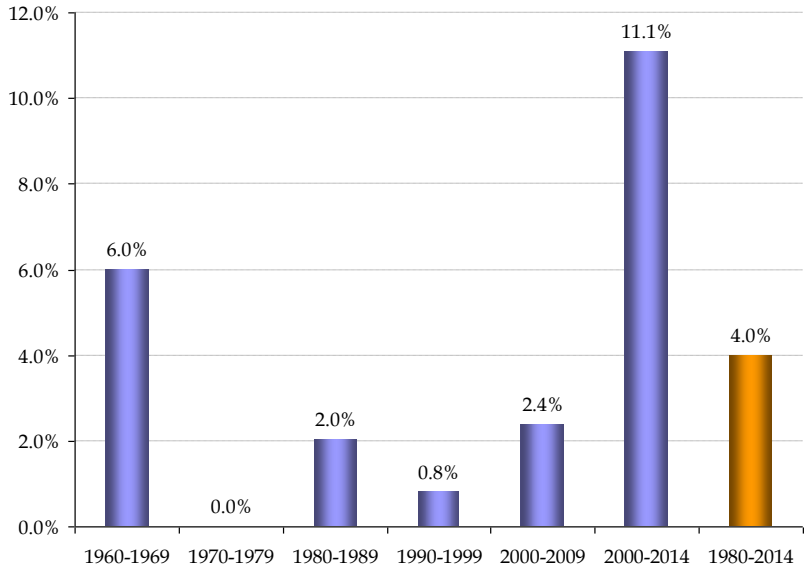
80- Cuando se computa el promedio anual de pérdidas y daños registrados, Haití es una de las economías más afectadas del planeta, con un pérdida promedio superior al 4% del PIB en el último medio siglo (véase el gráfico 6). El promedio desde 1980 a la actualidad de los estados pequeños de islas del Pacífico es de 2,3% y de otros pequeños estados es de 1,7%. Sólo Samoa con 13%, Santa Lucía con algo menos del 10% y Saint Kitts registran pérdidas anuales más elevadas (véase Cabezón et al (2015)). Por supuesto, estos

del PIB de 2010) a U$D 12,2 MM (equivalente a 182% del PIB del año de la catástrofe), asumiendo que la pérdida de vidas humanas fue de 200.000 personas -y de entre 68% y 207% del PIB, si las muertes alcanzaron el cuarto de millón.

[36] 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. Véase, en este sentido, nuestra estimación de destrucción del stock de capital de la economía haitiana en los ejercicios de contabilidad del nivel del producto y crecimiento en la subsección que sigue a continuación

elevadísimos 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 (EM-DAT)[37]. Sin embargo, aún excluyendo este dramático evento, puede observarse que, en el pasado, Haití sufrió impactos muy significativos provenientes de los desastres naturales.

Gráfico 6: Promedio anual de pérdidas y daños como % del PIB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos EM-DAT y CEPAL

81- Reducir la volatilidad agregada asociada a los desastres naturales es, por tanto, un objetivo de política de primer orden de importancia en el caso de Haití. Como se dijo más arriba, naturalmente, las políticas de "autoseguro" son demasiado costosas frente a un evento catastrófico pero relativamente inusual (v.gr. como un terremoto de la magnitud del ocurrido en 2010). No es factible generar los ahorros necesarios para hacer frente a un evento capaz de destruir riqueza por el equivalente al PIB total. Tampoco parece razonable suponer que un país pobre estará en condiciones de asumir los costos plenos de la prevención frente a un evento relativamente inusual de esa magnitud.

82- Idealmente, la teoría de la administración del riesgo indicaría que la política óptima en este caso sería adquirir cobertura a través de seguros y otros

[37] 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).

instrumentos de mercado (Perry (2009)). El seguro conferiría beneficios apreciables tanto antes de la ocurrencia del evento como ex post. Ex ante, habría incentivos para avanzar en acciones de prevención: presumiblemente, los oferentes del seguro buscarían limitar el costo esperado de su exposición, exigiendo mejor planificación urbana y construcciones de mayor calidad a las autoridades y los desarrolladores inmobiliarios. Estas acciones preventivas aumentarían la resiliencia frente a terremotos, inundaciones y otros desastres naturales. Ex post, la existencia de la protección ayudaría a las economías a recuperarse más rápidamente del evento.

83- Sin embargo, aunque ha habido progresos muy importantes desde fines de la década pasada en materia de seguros contra catástrofes naturales, las primas que tienen que afrontar en el mercado los países que buscan asegurarse contra estos eventos son en general prohibitivas para países como Haití[38]. Esta situación brinda entonces espacio para la acción de los organismos multilaterales de crédito y la comunidad de donantes que pueden ayudar a los países a superar la restricción de acceso al seguro en el mercado. De hecho, en los últimos años se han verificado notables progresos en este frente. En particular, cabe destacar la iniciativa que- con el impulso decisivo del Banco Mundial- ha tenido lugar en la región a través del Caribbean Catasthrophe Risk Insurance Facility (CCRIF).

84- El CCRIF fue lanzado en 2007 y reúne actualmente a dieciséis países de la región del Caribe[39]. Se trata de un esquema cuyo capital inicial fue fondeado

[38] El mercado de bonos contra catástrofes (*Cat Bond* en la jerga del mercado) ha crecido fuertemente en la última década y ha concentrado la atención de los inversores por las claras ventajas de diversificación del riesgo que ofrecen este tipo de instrumentos asociados a eventos puramente idiosincrásicos. El apetito ha crecido favorecido por el contexto internacional de bajas tasas de interés con posterioridad a la crisis financiera global de 2007-2008. En 2006 México fue la primera economía emergente en emitir en el mercado un bono de este tipo, aunque lo hizo por montos reducidos y primas bastante elevadas (2,5 a 3 veces la pérdida cubierta esperada (Cordella y Levy Yeyati (2007)). Con la asistencia del Banco Mundial México ha vuelto a efectuar nuevas emisiones. Las características de esas emisiones podrían estar reflejando que las autoridades mexicanas valoran especialmente la posibilidad de disponer de financiamiento de corto plazo inmediatamente después de una catástrofe –el más complicado de conseguir, dada la rigidez que caracteriza en general a las líneas de ayuda multilateral- pero que para las tareas posteriores de reconstrucción cuentan con el acceso regular a créditos de los organismos multilaterales y a flujos de ayuda externa bilateral. Esta cuestión está vinculada con ciertos incentivos "perversos" asociados a la lógica de los fondos de asistencia para emergencias provenientes de la comunidad financiera internacional. Véase más adelante en el texto principal.

[39] Recientemente, a través de la firma de un memorándum de entendimiento, se acordó que los países de Centroamérica puedan incorporarse formalmente al esquema. Nicaragua fue el primero

por un aporte del gobierno de Japón pero que se ha beneficiado posteriormente de las contribuciones de Canadá, la Unión Europea, Reino Unido, Francia, el Banco Mundial, el Banco Caribeño para el desarrollo y también de aportes anuales de los propios gobiernos de la región. El fondo ofrece cobertura para terremotos, lluvias torrenciales y ciclones tropicales a los gobiernos[40]. Al incluir a numerosos países cuyos riesgos de desastre no están perfectamente correlacionados, hay espacio para la diversificación y para la reducción de las primas individuales. El fondo tiene cláusulas de gatillo muy transparentes y verificables y dispara automáticamente los pagos frente a la ocurrencia de algún evento climático extremo claramente pre-especificado. El objetivo es ofrecer asistencia financiera de corto plazo inmediatamente después de una catástrofe natural para permitir el funcionamiento básico del gobierno y la respuesta inicial al desastre.

85- Hasta ahora, el CCRIF ha efectuado pagos en nueve oportunidades a siete gobiernos por un total de U$D 33 millones. En todos los casos, esos pagos han estado disponibles en menos de quince días (véase CCRIF (2014)). En 2010 Haití, que es miembro del fondo desde sus inicios, ha recibido desembolsos de unos U$D 8 millones (frente a una prima de U$D 385.500) para hacer frente a las necesidades inmediatas generadas por el terremoto (BID 2014)). Al mismo tiempo, el país ha recibido donaciones del CCRIF como parte del apoyo a los proyectos de reducción de riesgo con posterioridad al huracán Sandy de octubre de 2012.

86- Hay, por supuesto, mucho espacio para seguir avanzando en esta línea. Parecen existir, por ejemplo, claras ventajas de profundizar estos esquemas de seguro replicándolos en otras regiones y estableciendo incluso fondos de reaseguro en escala global (Perry (2009))[41]. Al agrupar un número mayor de

---

de los países en hacerlo y se espera que entre fines de este año y el año próximo se incorporen el resto de los países del COSEFIN (Consejo de Ministros de Finanzas de América Central, Panamá y República Dominicana).

[40] En 2014 el CCRIF fue reestructurado con el objetivo de segregar completamente el riesgo y posibilitar la oferta de nuevos productos a los países del Caribe. Se espera que próximamente ofrezca cobertura para el portafolio de las instituciones financieras de la región.

[41] Recientemente, esquemas de naturaleza similar al CCRIF se han establecido en otras regiones del mundo en desarrollo. Algunas islas del Pacífico muy expuestas a ctástrofes naturales han establecido el Pacific Catastrophe Risk Insurance Pilot (Cabezon *et. al*. (2015)). Al mismo tiempo, varios países del este y oeste de Africa, que enfrentan riesgos naturales de diverso tipo, han establecido la African Risk Capacity. Un impulso significativo para estos esquemas podría obtenerse si las grandes economías del mundo en desarrollo como China y la India –que también

riesgos idiosincrásicos, estos esquemas permitirían mayores ventajas de diversificación, aunque está claro que su constitución debería superar importantes problemas de coordinación.

87- Pero, a pesar de ser muy prometedores, la escala de las iniciativas en curso y los desembolsos ocurridos hasta el momento han sido, en general, limitados. Inevitablemente, el financiamiento proveniente de los donantes va a seguir siendo un factor de importancia en la capacidad de los países expuestos a riesgos de catástrofes. En este sentido, parece importante poder avanzar gradualmente en un rediseño más general de los esquemas de fondeo de emergencia y de ayuda bilateral que permita un mejor alineamiento de los incentivos para los países afectados regularmente por este tipo de catástrofes. En efecto, a pesar de la importancia que ha tenido la ayuda proveniente de la comunidad financiera internacional y de los países donantes frente a la ocurrencia de catástrofes naturales, resulta innegable que se verifican aquí algunos problemas de riesgo moral asociados a cierta pro-ciclicidad de los flujos de ayuda internacional. En particular, la percepción por parte de los países afectados de que, frente a un evento catastrófico, la ayuda externa asociada a la reconstrucción llegará en cualquier caso podría estar generando claros incentivos a sub-invertir en prevención, complicando el surgimiento de esquemas globales de cobertura capaces de diversificar el riesgo de este tipo de desastres y desalentando el desarrollo en el mediano plazo de instrumentos de mercados capaces de lidiar en forma eficiente con estos riesgos[42].

88- En muchos casos, la ayuda internacional –además de estar claramente politizada- tiene un sesgo innecesario e ineficientemente ex post. En este sentido, parecería recomendable que en forma creciente pueda migrarse a un esquema en el que los flujos de ayuda, en lugar de lidiar con las catástrofes una vez ocurridas, puedan contribuir a alinear incentivos ex ante en favor de un mayor énfasis en las actividades de prevención y las estrategias de

---

están crecientemente expuestas a riesgos catastróficos provenientes de desastres naturales como consecuencia del cambio climático y de la concentración de población y riqueza en zonas vulnerables- adoptasen más activamente estrategias de cobertura de sus riesgos a través de este tipo de mecanismos de seguro.

[42] Gradualmente, los propios organismos multilaterales están incorporando el manejo de riesgos como parte de los atributos deseables del régimen de políticas macroeconómicas, particularmente en los países con alta exposición a desastres naturales. Véase FMI (2015,c).

seguro[43]. Del mismo modo en que ha ocurrido con la iniciativa del CCRIF[44], podría impulsarse que los donantes contribuyan en mayor medida a solventar las acciones de prevención y el fondeo de soluciones de seguro más integrales (y en escala global) a los riesgos provenientes de las catástrofes naturales[45].

II.4. Ayuda externa, inversión pública y desempeño económico

89- En cualquier caso, lo cierto es que en los últimos años Haití ha sido beneficiario de un monto de ayuda internacional sin precedentes como consecuencia de la catástrofe causada por el terremoto de 2010. En efecto, el tamaño de la ayuda recibida por el país cuenta con escasos antecedentes internacionales y fue equivalente al producto anual de 2014 –unos U$D 8.700 M de ayuda oficial, si se contabiliza la condonación de deuda externa, la ayuda humanitaria, la asistencia para el desarrollo y los recursos dirigidos al apoyo presupuestario[46].

90- Tal como se analiza en la última sección este significativo monto de ayuda planteó, por un lado, desafíos no menores a la administración de la política

[43] Hay aquí, por cierto, involucradas algunas complicadas cuestiones de economía política. Tal como suele ocurrir con toda estrategia de seguro ex ante, el pago de una prima elevada (o la resignación de un alza marcada en una fase de auge en el caso de una cobertura) frente a un riesgo que, finalmente, no se materializa puede ser difícil de procesar políticamente en sociedades en las que hay importantes necesidades inmediatas insatisfechas y la tasa de preferencia temporal es -por esas y otras razones asociadas al cortoplacismo de las élites políticas- muy elevada.

[44] Nótese, sin embargo, que todavía el tipo de asistencia que proveen fondos como el CCRIF (y los propios bonos contra catástrofes) están muy sesgados al acceso a la cobertura financiera de corto plazo, inmediatamente después de una catástrofe y no a las más voluminosas necesidades asociadas al esfuerzo de reconstrucción. Tal como se sugirió más arriba, esto puede estar reflejando el hecho de que los países cuentan con que este fondeo estará en última instancia disponible a través del acceso a líneas de emergencia de los organismos multilaterales y a la ayuda bilateral. Como se sugiere en el texto principal, sería deseable en este sentido ir migrando a esquemas de seguro más abarcadores e integrales que puedan mejor alinear los incentivos y favorecer, al mismo tiempo, las actividades de prevención.

[45] Como se afirmó más arriba, este enfoque podría abarcar también las perturbaciones provenientes de otras fuentes (v.gr. oscilaciones marcadas de los términos de intercambio o de los flujos financieros internacionales en el caso de las economías con acceso a los mercados de crédito voluntario).

[46] A ello debe adicionarse un monto estimado en unos U$D 3.000 M de donaciones privadas recibidas durante los meses inmediatos posteriores al terremoto y canalizadas mayormente a través de ONG privadas. Véase IMF (2014) y el website del Consejero especial del Secretario de Naciones Unidas para Haiti: http://www.lessonsfronhaiti.org/assitance-tracker/.

económica, dado que se trató de absorber un cuantioso flujo de recursos sin comprometer la sostenibilidad y los frágiles equilibrios macroeconómicos. Por otro lado, el auge de la ayuda permitió fondear el esfuerzo de reconstrucción y posibilitó un aumento muy significativo de la inversión pública (ésta llegó a ubicarse en 16% del PIB en el año fiscal 2012 pero todavía se sitúa en niveles muy elevados superiores al 10% del producto, véase el gráfico 7)[47].

Gráfico 7. Evolución de la inversión pública como % del PIB

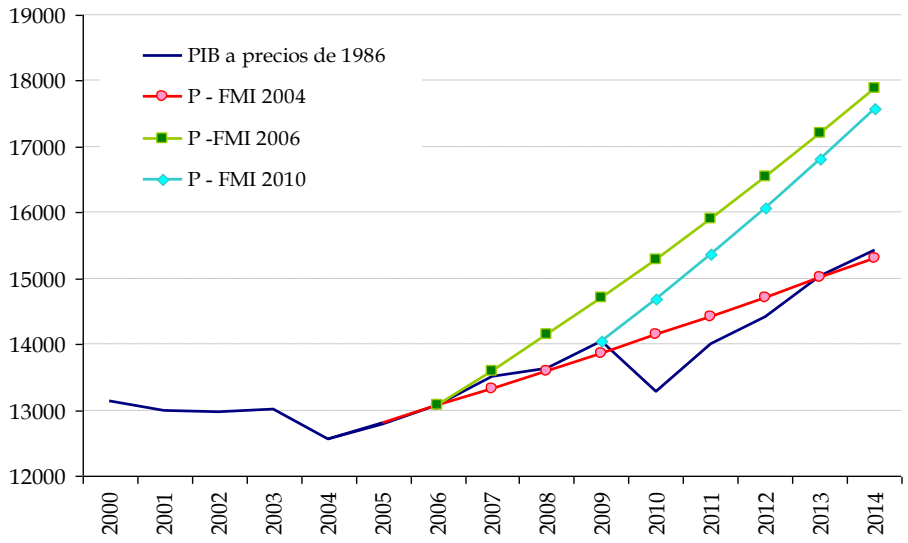
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos FMI

91- Sin embargo, pese a este notable incremento del gasto de capital, el rendimiento del mismo en materia de crecimiento ha sido sumamente desalentador. El rebote de la actividad en el período inmediato posterior al terremoto –que se anticipaba muy significativo, en el orden de 8% anual

[47] Aunque una parte importante de este incremento estuvo, como recién se dijo, asociado al financiamiento externo de la reconstrucción post-terremoto, cabe destacar que el crecimiento de la inversión pública en Haití es un proceso que se remonta a mediados de los 2000, con el inicio de la transición política luego de la segunda caída del gobierno de Aristide. Entre 2005 y el pico de 2012 la formación bruta de capital por parte del gobierno se incrementó en 12 puntos del PIB, para luego descender a un entorno del 10% en la actualidad. Este proceso de aceleración de la inversión no ha tenido correlato en otros países de bajos ingresos y ha estado financiado en buena medida por el auge de las donaciones externas y, desde 2011, se ha tratado en muchos casos de proyectos posibilitados por el financiamiento otorgado por PetroCaribe. En este caso el alza de la inversión ha tenido como correlato un incremento de los niveles de endeudamiento externo. Además de los problemas asociados a la baja efectividad de este gasto, un punto no menor se relaciona con la posibilidad de su sostenimiento a futuro, a medida que tanto el financiamiento proveniente de PetroCariobe como la ayuda externa bajo la forma de donaciones se ubiquen, como cabe esperar, en niveles menos excepcionales.

promedio en el bienio 2011/2012, y de al menos el 5% anual de allí en adelante- estuvo bastante por debajo de esas estimaciones[48]: luego de la recuperación post-terremoto, entre 2012 y 2014 la economía apenas creció a un ritmo promedio del 3,3% anual (o 1,7% en términos per capita, véase el gráfico 8).

Gráfico 8. Trayectoria del PIB y proyecciones de los programas con el FMI.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del FMI

92- Ha habido una interesante controversia respecto de la baja efectividad en términos de crecimiento de este significativo esfuerzo de ayuda externa en el caso de Haití. El FMI (2014) destaca que esta débil performance pudo estar asociada en buena medida a la composición de esos recursos externos, que consistió en poco más de un cuarto en ayuda humanitaria inmediata (medicinas, alimentos y viviendas de emergencia). Es factible que, desde un punto de vista agregado, el impacto en materia de actividad de esos flujos de ayuda, canalizados esencialmente al consumo de importaciones, haya sido necesariamente reducido debido a sus escasas repercusiones internas. Otro tanto, pudo haber ocurrido con el alivio de pasivos externos, que simplemente generan espacio fiscal y cuyo impacto en materia de actividad depende del

[48] Aunque cabe consignar que la reducción experimentada durante el año de la catástrofe (-5,5%) estuvo también por debajo de lo estimado inicialmente (-8% aproximadamente).

destino específico del mayor gasto público posibilitado por ese alivio financiero[49].

93- Sin embargo, es mucho menos claro (y más preocupante) el impacto relativamente reducido de los flujos destinados al financiamiento de proyectos de inversión pública (alrededor de 60% de los recursos totales). Es altamente probable que, entre otros factores, esta baja efectividad refleje serios problemas de eficiencia y de productividad de la inversión pública. Vale decir, que el aumento del capital público no se haya traducido en razonables indicadores de cobertura y calidad de la infraestructura económica y social y, a través de esta vía, en mejoras de la productividad agregada. 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)). 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%[50]. Lógicamente, la distancia a la frontera de posibilidades es mucho mayor en el caso de las economías de bajos ingresos: 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

[49] Véase, en este sentido, Marcelino y Hakobyan (2014) en donde se encuentra para una muestra de 35 economías de bajos ingresos que -luego de controlar por otros factores- las iniciativas de alivio de deuda han tenido un significativo impacto positivo en el crecimiento del PIB per capita. De todos modos, en dicho estudio no puede determinarse si el impacto de las iniciativas de reducción de la carga de la deuda ha operado a través de la liberación de recursos para la inversión pública o a través de otros canales. De hecho, en el trabajo se encuentra poca evidencia de que el alivio de deuda tenga un impacto significativo en los niveles de inversión pública. Por su parte, en Cassimon *et al* (2015) se sugiere que, en las iniciativas de reducción de deuda, existe un rol crítico para la condicionalidad. Mientras las condiciones que acompañaron a la HIPC habrían sido más estrictas en términos del destino de los ahorros del servicio de la deuda, no habría ocurrido en general lo mismo con MDRI. De este modo, la débil asociación observada entre alivio de deuda e incremento de la inversión pública se habría debido, según los autores, a las menores condicionalidades que caracterizaron a las iniciativas de MDRI frente a la HIPC.

[50] 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 capita 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 e 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), véase Herrera y Gaobo (2005), Grigoli y Kapsoli (2013), Albino War et al (2014) y Murillo-Zamorano (2014).

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 media.

94- Así, los dividendos económicos derivados de la reducción de estas ineficiencias serían sustanciales: de acuerdo a dicho estudio aquellas economías con mayores indicadores de eficiencia en su proceso de inversión pública obtienen el doble de crecimiento que aquellos países caracterizados por altos niveles de ineficiencia. En efecto, por cada punto de incremento en el gasto en capital público como proporción del producto, las economías más eficientes lograrían, luego de un cuatrienio, un aumento del PIB equivalente a 0,6%, el doble de las más ineficientes. Aplicados al caso de Haití, y asumiendo que el país se ubica en el cuartil de menor eficiencia[51], estos indicadores arrojan guarismos preocupantes. En efecto, habida cuenta que la inversión pública creció aceleradamente con posterioridad al terremoto, ello implicaría que como resultado de la baja productividad del gasto en capital, el país dilapidó aproximadamente el equivalente a casi dos puntos porcentuales del PIB.

95- En el caso de Haití algunos analistas, incluidos los propios organismos multilaterales de crédito, han destacado además la presencia no sólo de problemas de capacidad por parte del gobierno haitiano para gestionar en forma eficiente la ayuda sino la existencia de problemas de coordinación entre los propios donantes e, incluso, el intento en algunos casos de "esquivar" la intervención del sector público, canalizando la ayuda en forma directa a través de firmas privadas y ONG extranjeras (véase Ramachandran y Walz (2012) y FMI (2014)). Hay que tener en cuenta, en esta línea, que la implementación del régimen de inversión pública no es centralizada y que una buena parte de los proyectos han estado manejados directamente por los donantes. En un contexto de debilidad institucional y de significativos problemas de capacidad por parte del gobierno, ese intento de "sortear" a las propias instituciones públicas –comprensible, en principio, en medio de la emergencia- puede en la práctica prolongar y agravar esos mismos problemas de efectividad gubernamental. La muy baja eficiencia del gasto de capital público en Haití plantea la necesidad de reformar las instituciones que gobiernan el régimen de inversión pública (véase más adelante la sección final).

[51] Véase más adelante, la subsección II.6.

96- Tal como se ha analizado previamente en esta sección, el desempeño agregado de la economía haitiana ha estado sin duda muy afectado por la incidencia de shocks adversos. Sin embargo, su débil respuesta en la última etapa, pese al tamaño de la ayuda recibida, conduce a interrogarse sobre su real capacidad de crecimiento en el largo plazo. Aún admitiendo que la tasa de crecimiento de la economía pueda haber sufrido ciertos impactos permanentes luego de la catástrofe[52], cabe destacar que esta preocupación precede, en realidad, al terremoto.

97- De hecho, entre 2006 y 2010 y en un contexto de relativa estabilidad política para los estándares del país, ya la economía había mostrado un desempeño muy por debajo de las expectativas iniciales durante la vigencia del primer programa de facilidades extendidas con el FMI. En dicho programa se asumía un crecimiento "conservador" del orden de 4% anual a partir de 2007 "consistente con las tasas alcanzadas durante los períodos previos de estabilidad" (FMI (2006)). El crecimiento efectivamente observado durante su vigencia fue, no obstante, mucho más modesto y del orden de 2,4% anual promedio. Otro tanto ocurrió, como ya se dijo, con el programa ECF iniciado en 2010 con posterioridad al terremoto (v.gr. 3,3% frente a una tasa de crecimiento esperada superior al 5% anual).

II.5. Un débil crecimiento potencial

98- Este sistemático desempeño por debajo de las expectativas iniciales ha llevado a las autoridades a corregir a la baja sus proyecciones de crecimiento en el marco del acuerdo recientemente firmado con el FMI. En particular, se proyecta ahora que, de implementarse las reformas previstas en dicho programa y asegurado un contexto de estabilidad macroeconómica y política y de mejora del clima de negocios, la economía estaría en condiciones de expandirse "apenas" a un ritmo del 3,5% anual[53]. Con un crecimiento

[52] Véase la literatura citada en nota al pie 28.

[53] Los documentos que acompañan a la revisión del artículo IV suponen, sin embargo, que el espacio para el *catch up* es potencialmente importante y que una mejora significativa en el régimen y en la calidad de las políticas públicas podría traducirse "fácilmente" (vía aumentos de la productividad de los factores y la eficacia de la inversión) en una performance de largo plazo mucho más atractiva (FMI (2015)). Esto es, efectivamente, lo que muestra la evidencia de numerosas experiencias razonablemente exitosas en el caso de países de bajos ingresos. Sin embargo, cabe

poblacional proyectado para las próximas dos décadas que iría descendiendo gradualmente hasta 1,2% anual (desde el 1,6% actual)[54], ello se traduciría en una tasa de crecimiento per capita del orden 2,3% anual. Sin duda, esa tasa de crecimiento estaría muy lejos de la necesaria para que el país haga una diferencia significativa en materia de reducción de la pobreza y de mejoría de los indicadores socioeconómicos en los próximos años[55].

99- Por supuesto, el eventual logro de esta modesta tasa estaría lejos de la verificada en las últimas décadas y supondría una importante ruptura con el negativo desempeño pasado y con cualquier estimación retrospectiva del crecimiento potencial de la economía haitiana. En efecto, diferentes métodos de identificación de tendencia a partir del comportamiento observado de la serie de PIB muestran que un crecimiento potencial del orden de 3,5% anual se ubica muy por encima del que puede estimarse a partir del desempeño previo. En el gráfico 9 se presentan, por ejemplo, los resultados de aplicar a la serie de producto del último medio siglo algunos de los filtros usuales para la identificación de tendencias: a) una estimación convencional de Hodrick y Prescott (HP), b) dos estimaciones basadas en filtros *band pass* (BPI y II) con

---

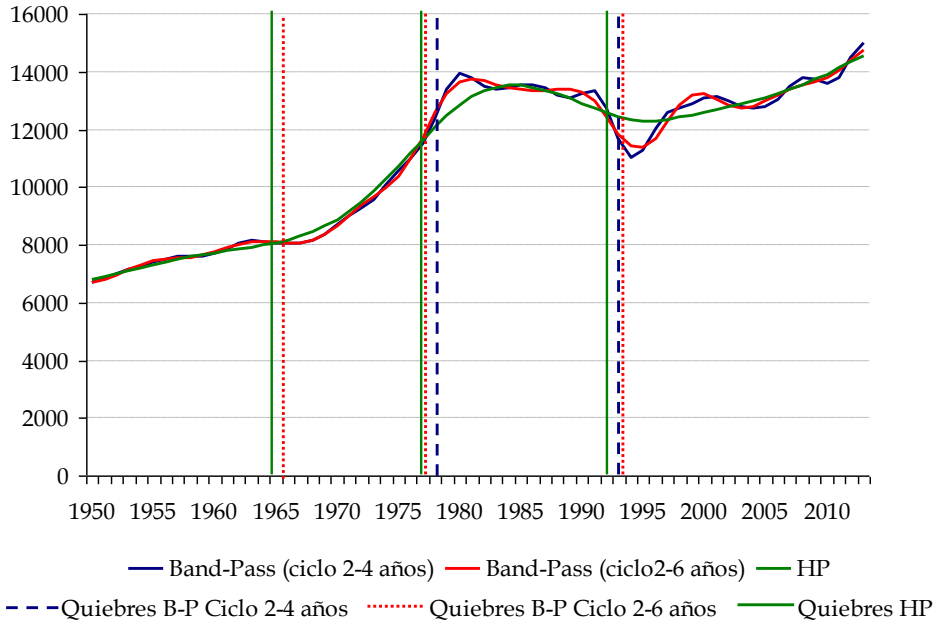
destacar que el caso haitiano ha desmentido, una y otra vez, esos pronósticos relativamente optimistas. Entender algunas de las razones que provocan este resultado –y tienden a reproducir la cuadro de pobreza en el que aparece atrapada la sociedad haitiana es también una de las preocupaciones del presente informe.

[54] De acuerdo a las proyecciones de Instituto de Estadísticas de Haití (IHS) y la oficina de población de Naciones Unidas. Véase Naciones Unidas (2013).

[55] Pese a que la pobreza sigue ubicándose en niveles muy elevados con 58,6% de la población viviendo con menos de 1,25 U$D diarios, Haití ha hecho progresos importantes en el logro de algunas de las metas propuestas en el marco de los objetivos de desarrollo del milenio (MDG). En particular, la pobreza extrema (porcentaje de la población viviendo con menos de 1 U$D PPP diarios) pudo situarse apenas por debajo del 25% y se redujo a la mitad el número de niños menores a cinco años que no alcanzan un peso mínimo. Aunque sin cumplir las metas propuestas, en materia educativa se ha verificado un muy fuerte aumento de la matrícula de la escuela primaria (que pasó de 47% a 88%). También se han verificado algunos progresos en el ámbito de la salud con reducciones drásticas de las cifras de mortalidad infantil, la contención del número de infectados por HIV y el incremento en el número de hogares con acceso a agua potable. Pese a ello, los desafíos que enfrenta el país continúan siendo inmensos y los esfuerzos deben estar dirigidos a impulsar el crecimiento sostenido, fortalecer las redes de protección social y aumentar en forma sostenible el gasto en salud y educación. El aumento de los niveles de capital humano posibilitaría incrementar la cohesión social y, al mismo tiempo, mejorar las perspectivas de crecimiento futuro. En dicho contexto, cabe destacar el lanzamiento en mayo de 2014 del Plan Estratégico para el Desarrollo de Haití (Haití (2014)) que, entre otras iniciativas incluye la profundización de varios programas sociales como el Ede Pep y PSUGO. Este último es un ambicioso programa de escolarización universal gratuita y obligatoria financiado con cargos sobre las comunicaciones telefónicas internacionales y los flujos de remesas y que, desde niveles muy reducidos, ha contribuido a un aumento de la cobertura y del gasto público en educación (véase FMI (2015)).

diferentes supuestos acerca de la duración del ciclo macroeconómico de corto plazo[56].

Gráfico 9. Estimaciones del producto potencial con quiebres



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

100- De dichas estimaciones resulta una tasa de crecimiento tendencial de alrededor de 1,5% anual, muy similar a la efectivamente exhibida por el PIB en dicho lapso. El gráfico es bastante elocuente, sin embargo, al mostrar visualmente la existencia de quiebres aparentes en dichas tendencias. La eventual existencia de estos quiebres en el comportamiento pasado de la serie pueden estimarse, como se sabe, a partir de distintos métodos estadísticos. Aquí elegimos el test de Bai-Perron (1998, 2003). Dependiendo de la serie de producto potencial considerada, el mismo identifica diferente número de quiebres estructurales: a) 1967, 1979 y 1993, para la serie estimada por el filtro de HP; b) 1968, 1979 y 1994, para la serie de producto potencial estimada por el *band pass filter* que asume un ciclo macroeconómico de entre 2 y 6 años de duración (BPI); y c) 1980 y 1994 para el *band pass filter* que asume un ciclo más corto (de entre 2 y 4 años de duración, BPII)[57].

[56] Véanse los detalles en el anexo metodológico.

[57] Todas las fechas estimadas indican quiebre e inicio de nuevo período. Ver anexo metodológico para un detalle de los test utilizados.

101- Pese a estas menoresdiferencias, las distintas estimaciones tienden a coincidir con bastante claridad en la ubicación cronológica de los quiebres. Las dos primeras estimaciones ubican un quiebre a fines de la década del sesenta (aunque la última de las series no ubica este primer quiebre). De acuerdo a las dos tendencias que ubican un quiebre en esta fecha, la tasa de crecimiento promedio de esa primera etapa habría sido de un exiguo 1,1%/1,2% anual.

102- Un segundo quiebre habría ocurrido entre fines de los setenta e inicios de los ochenta (este quiebre, a diferencia del primero, es identificado por las tres tendencias estimadas). En el caso de las dos primeras series esto permite identificar una etapa caracterizada por un crecimiento relativamente elevado, del orden del 3,7% anual (3,3% en el caso de la tendencia HP y de 4,1% en el caso de PBI). El crecimiento durante esta etapa "dorada" de la economía de Haití –la única de las identificadas en las que se verifica un crecimiento per capita razonablemente sostenido en el último medio siglo- estuvo esencialmente impulsado por un buen desempeño de las exportaciones (que crecieron en volúmenes por encima del 4% anual) y por un fuerte esfuerzo de inversión (que se expandió alrededor de un 17% al año en términos reales y, en dicho lapso, se duplicó pasando de menos de 10% del PIB a un 16%).

103- El tercer quiebre identificado ocurre en la primera mitad de los noventa, coincidiendo aproximadamente con el fin del bloqueo impuesto por la comunidad internacional como consecuencia del derrocamiento del presidente Aristide. Dicho quiebre permite identificar el fin de una tercera etapa caracterizada por un desempeño sencillamente desalentador. En efecto, durante el período comprendido entre inicios de los ochenta y los primeros años noventa Haití experimenta la conjunción de numerosos shocks adversos. Así, a la tendencia declinante de los precios internacionales del café y de las presiones recesivas del comercio en plena década perdida para el conjunto de América Latina, en el caso haitiano se suman los impactos disruptivos sobre la actividad económica causados por el ingreso en una etapa de fuerte inestabilidad política (caída del régimen Duvallier, derrocamiento de Aristide y posterior bloqueo). Como consecuencia de estas perturbaciones la actividad económica experimenta un completo marasmo durante toda esta etapa. Según la serie HP el producto está básicamente estancado, creciendo apenas 0,3% al año, mientras que las series BP identifican un colapso anual del orden de -0,4% (lo que, en términos per capita es una involución sostenida a más de 2% año a año).

104- Finalmente, el quiebre ocurrido entre 1993 y 1994 permite identificar una última etapa que iría desde el fin del bloqueo hasta la actualidad. El comportamiento del PIB a lo largo de toda esta etapa volvió ser bastante mediocre (del orden de 1% anual, dependiendo de las alternativas de estimación del producto tendencial).

II.6. La contabilidad del crecimiento y del nivel de ingreso: estudiando los aportes relativos de la acumulación factorial y la productividad. Brechas de productividad y de intensidad factorial

105- Estas estimaciones pueden complementarse con un ejercicio convencional de contabilidad del crecimiento a efectos de indagar un poco más sobre los factores explicativos de la performance de la economía a largo plazo de las diferentes etapas recién identificadas con los test de quiebre estructural. Para tomar en cuenta los impactos que ha tenido el fenómeno migratorio se corrige la contribución del factor trabajo por la tasa de participación laboral y se estima la siguiente ecuación (descomposiciones complementarias de la contabilidad del crecimiento se presentan en el anexo VI.2)[58]:

Descomposición del crecimiento del PIB per capita

$$Y_t = A \cdot K^{\alpha} L^{(1-\alpha)}$$

$$\frac{Y_t}{N} = \frac{A \cdot K^{\alpha} L^{(1-\alpha)}}{N}$$

[58]Es ampliamente conocido que estas descomposiciones están sujetas a importantes consideraciones metodológicas y no han estado exentas de controversias importantes por los sesgos que pueden generarse en la medición de los distintos factores que darían cuenta del crecimiento. Grossman y Helpman (1991), por ejemplo, apuntan a tres cuestiones clásicas: 1) los problemas de medición de calidad de inputs y outputs; 2) el sesgo que podrían incorporar los residuos de Solow en presencia de imperfecciones de mercado que subestimen el producto marginal social de la acumulación de capital físico y humano; 3) la posible confusión entre relaciones contables (lo que simplemente muestran estos ejercicios) y causas subyacentes del crecimiento económico. Como es conocido estas cuestiones dieron lugar a controversias importantes, especialmente en lo que se refiere al aporte relativo de la acumulación de capital vis a vis el progreso tecnológico en numerosas experiencias. Un debate especialmente intenso fue el que se suscitó a partir de la tesis de Young (1995) acerca de que el milagro asiático tuvo poco de tal y se habría explicado más bien por *perspiration* antes que por *inspiration*. Véase Hsieh (2002).

$$y_t = \frac{A \cdot K^{\alpha} L^{(1-\alpha)}}{N} \frac{L^{\alpha}}{L^{\alpha}} = A_t k_t^{\alpha} f_t$$

Donde, $N = \text{población total}$, $L = \text{PEA}$, $y = \frac{Y}{N}$, $k = \frac{K}{L}$, $f = \frac{L}{N}$

106- El cuadro 5 y el gráfico 10 presentan los resultados del ejercicio[59]. El gráfico 10 presenta para cada una de las etapas identificadas la descomposición del PIB per cápita en tres términos: la evolución del capital por trabajador multiplicada por la participación del capital en el ingreso, la tasa de participación del trabajo en la población total y un "residuo" que mide la productividad total de los factores y que surge de la diferencia entre la contribución de los dos primeros factores y la evolución del PIB per cápita. El cuadro 5, por su parte, mide la participación porcentual de cada uno de esos tres factores en la evolución del PIB per cápita[60]. Los resultados son impactantes pero difícilmente sorprendan, habida cuenta de la negativa evolución experimentada en el último medio siglo por el producto per capita de la economía haitiana. Así, excepto en la década del setenta (que, como se comentó más arriba, fue el único período de crecimiento más o menos sostenido en el ingreso por habitante en el último medio siglo), la productividad total de los factores estimada ha sido negativa a lo largo de la mayor parte del período considerado. Así, luego de crecer poco más de 1% anual promedio entre 1970 y 1978, la productividad total de los factores se contrajo entre 2% y 3% anual promedio desde inicios de la década del ochenta[6162].

[59] Las etapas presentadas corresponden a los quiebres identificados en el cálculo de producto potencial. De todos modos, los resultados se presentan a partir de 1970 debido a que los datos de 1960 están todavía influidos por los supuestos implícitos en el cálculo de las condiciones iniciales del ejercicio de contabilidad del crecimiento. En el anexo metodológico se presentan los resultados de efectuar los ejercicios en un corte cronológico de etapas por décadas.

[60] Como se trata de participaciones porcentuales y hay variaciones de diferentes signo, muchas de ellas pueden exceder el 100% en valores absolutos. Así, por ejemplo, en el período 1994-2013 la participación de la productividad total de los factores da cuenta del 292,8% de la variación (negativa) experimentada por el PIB per cápita experimentada en esa etapa. Como la intensidad de capital y la participación de la fuerza de trabajo experimentaron aumentos en esos años, entonces su participaciones fueron de diferente signo a la evolución (negativa) registrada por el PIB per cápita (véase el cuadro 5).

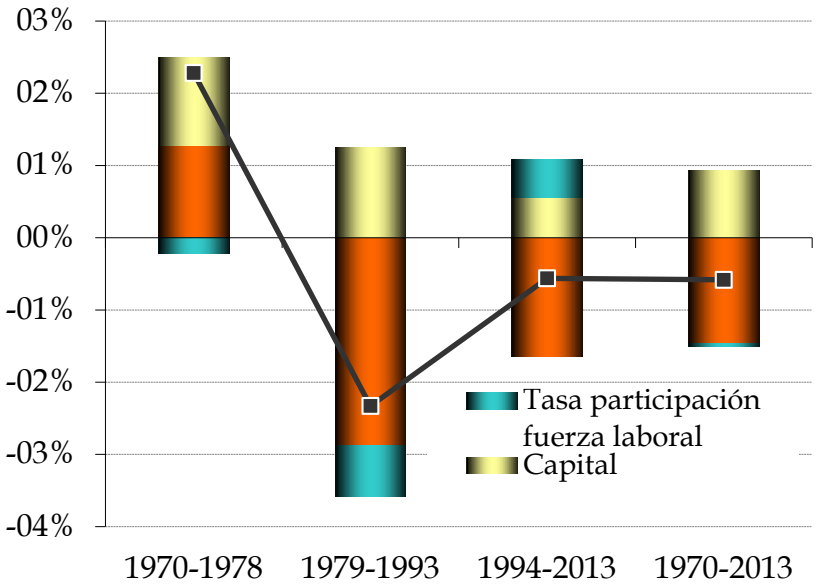
[61] Aunque con algunas diferencias cuantitativas importantes, estos resultados son en general cualitativamente muy similares a los presentados en Jaramillo y Sancak (2007) y en Banco Mundial (2015). Tal vez la diferencia más importante con los primeros es que ese estudio, que llega hasta la

107- Un aspecto que en el caso de Haití vale la pena tener en cuenta debido a los factores demográficos y migratorios es el comportamiento de la tasa de participación laboral. Haití es una sociedad joven que está en las primeras etapas de su transición demográfica y ha experimentado por mucho tiempo una elevada tasa de crecimiento poblacional, como resultado de la caída en las tasas de mortalidad y el consecuente incremento en la expectativa de vida (véase el gráfico 11).

década del noventa no encuentra ningún período caracterizado por una evolución de la productividad total de los factores de signo positivo, ni siquiera en la década del setenta. En cambio, el reporte del Banco Mundial –que trabaja con la descomposición del crecimiento del PIB total- registra un crecimiento de la productividad total de los factores de 2,5% anual durante dicha década (algo más del doble de lo que arrojan nuestros cálculos). Véase el apéndice y más adelante para ver algunas de las posibles causas de diferencias entre estos estudios y el nuestro, y la medida en que estos cálculos se modifican cuando se modifican algunos de los supuestos adoptados.

[62] Cualitativamente, el resultado no se modifica demasiado si se realizan algunos ajustes convencionales al cálculo. En particular, el ejercicio puede corregirse ajustando por calidad del capital humano. La fórmula correspondiente de cálculo y los resultados están presentados en el anexo metodológico. Cuando se efectúa dicha corrección se observa que la productividad total de los factores sigue evolucionando en forma positiva en la década del setenta (aunque a un ritmo menor, de 0,7% anual) y en forma muy negativa en el resto de los períodos. En particular, la diferencia más importante se observa entre 1980 y 1993 debido a que el aumento de escolaridad promedio de esos años (pasaron de dos años de escolarización a casi cuatro años) se tradujo en una acumulación de capital humano a un ritmo superior a 1% anual. Consecuentemente, esto corrigió aún más a la baja el residuo de Solow y arrojó una evolución de la productividad total de los factores del orden de -4% anual promedio. El segundo de los ajustes que puede efectuarse es de naturaleza cíclica. En este caso los períodos más afectados son la década del setenta y el crítico período posterior hasta el fin del bloqueo. En el primero de esos períodos el cálculo estimado de TFP se corrige al alza en alrededor de medio punto del PIB, mientras que entre 1980-1993 el cálculo de TFP empeora en una magnitud equivalente (véase el anexo metodológico).

Gráfico 10: Ejercicio base de contabilidad del crecimiento



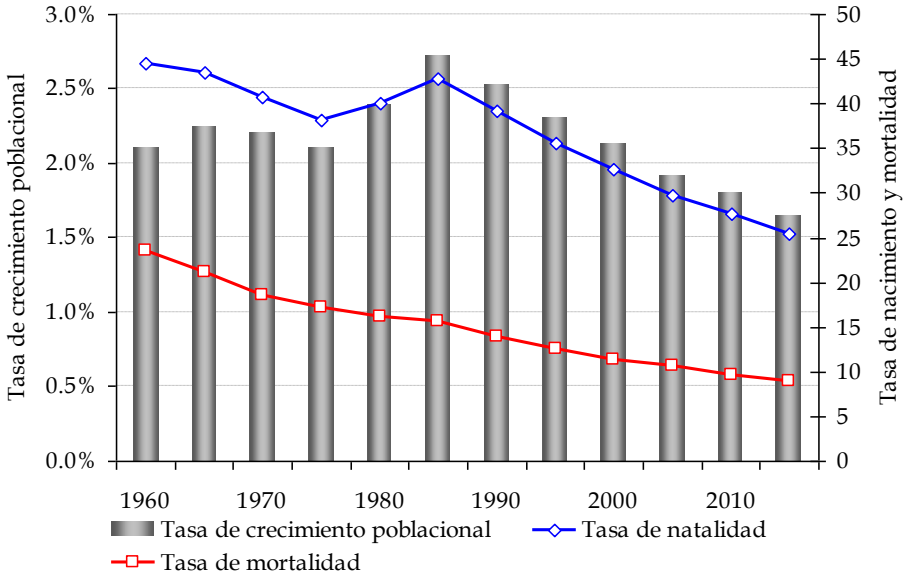
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL, BM y FM.

Cuadro 5: Ejercicio base de contabilidad del crecimiento
Capital Total sin ajuste por desastre natural o ineficiencia
Contribución al crecimiento

Período	dlog(Y)	dlog(A)	alpha* dlog(k)	dlog(l)
1970-1978	100.0%	56.1%	53.2%	-9.3%
1979-1993	100.0%	123.5%	-53.8%	30.3%
1994-2013	100.0%	292.8%	-98.1%	-94.8%
1970-2013	100.0%	251.6%	-159.0%	7.3%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL

Gráfico 11: Evolución de tasa de natalidad y mortalidad e incremento neto de la población

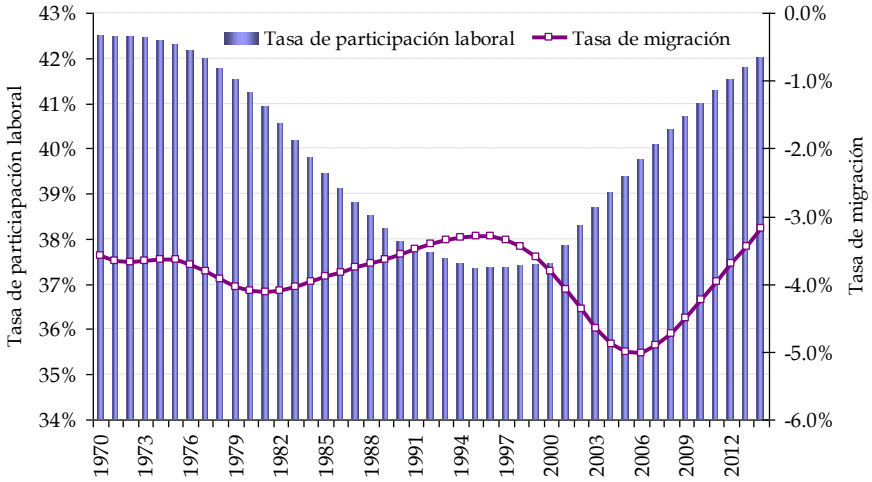


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

108- Esa evolución demográfica, conjugada con una fuerte reducción en las tasas de fertilidad materna (que cayó 5,7 nacimientos por mujer en 1971 a 3,2 en 2012) se ha traducido en un fuerte aumento de la población en edad de trabajar (que pasó en el mismo período de 54% de la población total a 59% de la misma). Sin embargo, ese potencial demográfico se ha visto contrapesado por las tendencias a la emigración del país, algo que se ha reflejado en la tasa de participación laboral. Como se ve en el gráfico 12 la tasa de participación 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 inicios del nuevo siglo. Esta evolución es muy atípica para un país con población joven que está efectuando su transición demográfica y es probable que refleje el impacto disruptivo que sobre la fuerza de trabajo ha tenido la enorme corriente de emigración que ha afectado al país con gran intensidad entre mediados de los ochenta e inicios de los dos mil. Esta peculiar evolución de la tasa de participación ha tendido a impactar en forma negativa en la evolución del PIB per capita hasta mediados de la década del noventa. Ello es lo que explica que en el gráfico 10 en los dos primeros períodos considerados el aporte de la tasa de participación de la fuerza laboral a la evolución del PIB per cápita sea negativa. A partir de allí,

sin embargo, se aprecia un aporte positivo de esa tasa de alrededor de medio punto porcentual anual a la evolución de los ingresos por habitante[63].

Gráfico 12: Tasa de participación y tasa de migración



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

109- Tal como se observa en el cuadro 5 y el gráfico 10, el único factor que ha contribuido en todos los períodos en forma positiva al desempeño del PIB per capita ha sido la acumulación de capital físico. Aunque ello habría ocurrido claramente sin compensar el impacto neto de la negativa evolución verificada en la productividad agregada de factores. En efecto, de acuerdo a los cálculos que surgen de utilizar sin correcciones las cifras oficiales en inversión pública

[63] La importancia del trabajo como factor de aumento de la actividad económica puede apreciarse con mayor claridad cuando se explica el aumento del PIB total en lugar del per capita. En este caso se observa que, durante el período 1970-2012, el trabajo (con un crecimiento del 1,2% anual) ha sido uno de los principales impulsores de aumento de la actividad económica (que también se ha expandido a esa misma tasa a lo largo del período). Si bien, como se comenta enseguida, la acumulación de capital físico ha hecho, en promedio un aporte incluso mayor (del orden de 1,5% anual), esa evolución ha sido, por varias razones, bastante más volátil que la del factor trabajo. Dado que el país todavía se encuentra en plena transición demográfica ello plantea una enorme oportunidad (y un desafío) para el proceso de crecimiento de los próximos años. Aunque muy pobre, Haití es todavía un país joven y tiene la oportunidad de dotar a su fuerza de trabajo de niveles importantes de capital humano. Pero tiene que evitar llegar a "viejo" siendo todavía pobre. Tiene para ello una ventana de alrededor de un par de décadas. Una fuerza de trabajo joven y dinámica, con elevados niveles educativos y de salud, puede incrementar en forma significativa los niveles de productividad promedio de la economía. Esa es la oportunidad que brinda el dividendo demográfico. Si, por el contrario, el país tiende a reproducir los patrones de comportamiento típicos del pasado y subinvierte en capital humano tendrá en el futuro no muy lejano una elevada carga que afrontar.

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 capita de la economía habría contribuido al crecimiento con un incremento promedio de casi 1% anual[64]. 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).

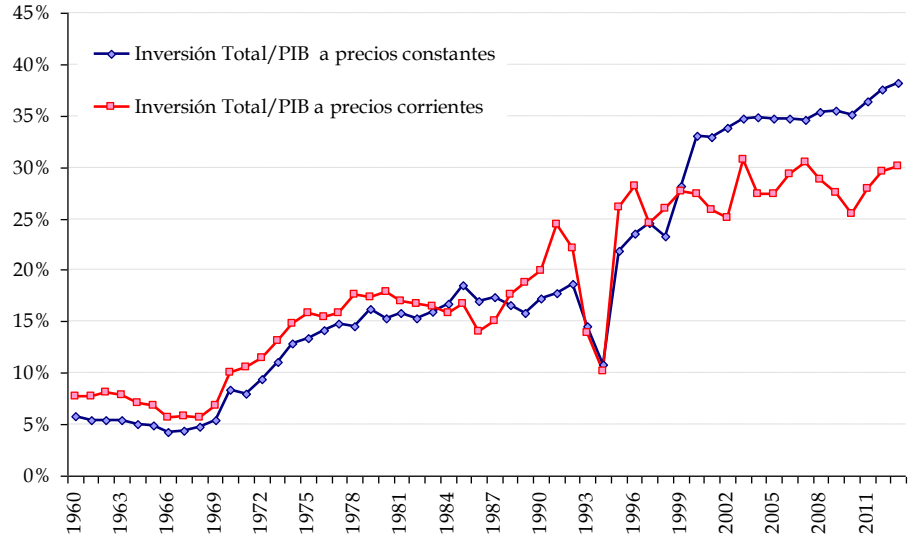
110- Esta evolución genera, sin embargo, algunos interrogantes de significación debido a que, precisamente, es en la última etapa cuando parece observarse un despegue importante de la inversión (particularmente la llevada adelante por el sector público en la última década en el marco del renovado apoyo recibido de la comunidad de donantes). Tal como ya se mostró, aún antes del terremoto la inversión pública experimentó, desde niveles muy reducidos inferiores a 3% del PIB, una muy rápida aceleración. Luego de la catástrofe los flujos de ayuda dirigidos a la reconstrucción de la infraestructura externa se multiplicaron y la inversión pública llegó a ubicarse por encima de 15% del producto[65]. Si a ello se adicionan las cifras oficiales de gasto en capital físico efectuado por el sector privado se arriba a cifras de inversión total muy elevadas, del orden de 30% del PIB cuando se las mide a precios corrientes (véase el gráfico 13)[66].

[64] A lo largo de todo el período, la tasa de participación de la fuerza laboral tuvo un efecto virtualmente neutro en el desempeño per capita.

[65] Estos incrementos registran muy pocos antecedentes. De hecho, la inversión pública en el grupo comparable de economías africanas de bajos ingresos 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 en donde la inversión se ha ubicado por varios años, sin esta dramática aceleración, en casi 20% del PIB, o Ruando 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).

[66] A precios constantes, la tasa de inversión equivale a 38% del PIB. Esta discrepancia respecto de la serie medida a precios corrientes obedece a los importantes cambios de precios relativos ocurridos en estas décadas en el contexto de una tendencia marcada a la apreciación de la moneda y de la fuerte apertura comercial operada desde fines de los ochenta (véase más adelante). Cabe tomar en cuenta que la formación bruta de capital tiene en el caso de Haití un componente importado muy elevado.

Gráfico 13: Evolución de la inversión bruta total a precios corrientes y constantes.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

111- Si estas cifras fuesen correctas y enteramente precisas, todo ello estaría sugiriendo que la eficiencia del gasto de capital es muy reducida y que, a pesar de que en la economía haitiana se acumulan recursos en un acervo productivo de manera importante, ello no se traduce en modo alguno en la evolución de la productividad agregada y en el crecimiento de la economía. Con una infraestructura muy deficiente y que la mayoría de los estudios identifican como uno de las principales cuellos de botella que limitan el crecimiento, este resultado es, a un mismo tiempo, paradójico y preocupante ya que supondría asumir, al contrario de lo que cabría esperar en teoría, que la productividad marginal del capital es extremadamente reducida. Sin embargo, podría ocurrir que la formación de capital físico esté, por diferentes razones, sobreestimada y que ello subestime, en consecuencia, el retorno social (y privado) de la inversión.

112- Hay, de hecho, sospechas bastante sólidas para fundar esta presunción. En primer lugar, es altamente probable que las cifras oficiales (tanto de las cuentas nacionales como las de origen fiscal) sobreestimen el proceso de acumulación de capital verdaderamente en curso y que, en el caso del gobierno, se contabilice como gasto de inversión una porción significativa de

gastos corrientes en varios proyectos financiados por el Tesoro o por la ayuda externa[67].

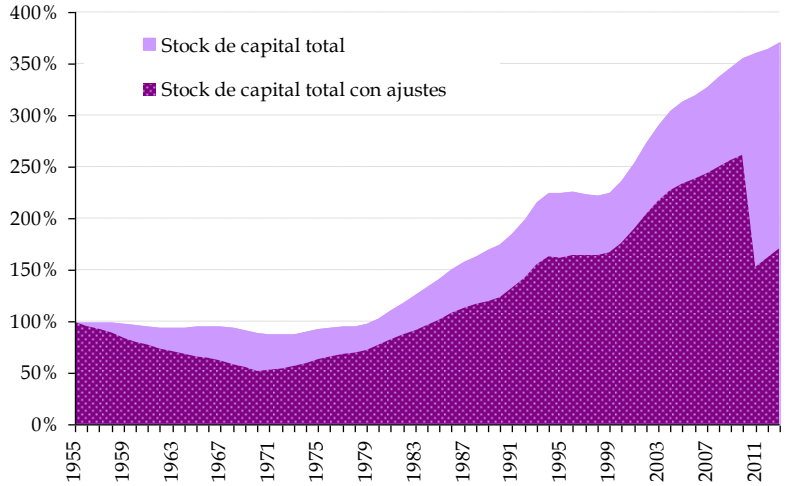
113- Una segunda razón para inferir que es posible que el proceso de formación de capital esté sobreestimado en el caso de Haití se vincula con el hecho, suficientemente documentado, de que el gasto de inversión, particularmente la encarada por el sector público (aunque no exclusivamente), exhiba niveles de muy elevados de ineficiencia. Esto se debe a múltiples factores entre los que pueden destacarse las deficiencias que exhibe el marco que regula el proceso de inversión pública en términos de transparencia, priorización, planificación, asignación e implementación, los problemas de coordinación que en el pasado han caracterizado muchas de las iniciativas fondeadas por los donantes y su falta de adecuación a las prioridades fijadas por las autoridades y, también, la volátil naturaleza que ha caracterizado a los propios flujos de ayuda externa (véase Banco Mundial (2015)). Los desembolsos de inversión bruta (no sólo del sector público) han sufrido, asimismo, una crónica falta de mantenimiento lo que se ha traducido en una depreciación más acelerada del acervo de capital. Por último, muchos proyectos en el pasado han sido abandonados indebidamente finalizados y no debe descartarse la naturaleza directamente no productiva de muchas inversiones encaradas. A todos estos factores debe agregarse el impacto destructivo provocado por las frecuentes calamidades naturales que suele experimentar la economía de la isla.

114- De allí se puede inferir que es altamente probable que la real formación de capital físico resulte sobreestimada –y su retorno marginal, subestimado- si 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 en realidad 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

[67] En Banco Mundial (2015) se coincide con este punto de vista, aunque no se menciona si al calcular el aporte del capital a la contabilidad del crecimiento se intentó o no efectuar alguna corrección al respecto. De la comparación de los resultados obtenidos en nuestro caso cabe presumir que no. Véase enseguida.

economía de muy bajos ingresos como la haitiana[68]. En el gráfico 14 se observa que, sin efectuar correcciones, y aún antes del terremoto, la relación capital a producto habría alcanzado según este método un valor del orden de 3,5 (con 2,8 para el capital privado y alrededor de 0,7 para el capital público).

Gráfico 14: Stock de capital sin ajuste alguno y con diferentes ajustes



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

114- Por ello, con vistas a intentar refinar el aporte de la acumulación de capital físico al desempeño de la economía, se tomó la decisión de efectuar algunos ajustes importantes a las series de inversión neta (v.gr. las que resultan de sustraer la depreciación a la inversión bruta[69]). El primero de ellos está asociado a tomar en cuenta la incidencia de las pérdidas y daños provocados

[68] Para una descripción detallada del método de inventario permanente véase OCDE (2009) y Kamps (2006).

[69] Las tasas de depreciación asumidas fueron relativamente convencionales. En el caso del sector público se postuló una depreciación del 2,5% sobre el stock de capital mientras que en el caso del sector privado se asumió, en línea con la literatura, una depreciación algo más elevada (del orden de 4,25%). Véase FMI (2015). La regularidad de que las economías desarrolladas exhiben tasas de depreciación más elevadas está asociada al ritmo de progreso tecnológico y a la propia composición del stock de capital (con menos inversión residencial y un mayor sesgo a maquinaria y equipo, e influencia creciente de la innovación asociada a tecnologías de información y comunicación, de más rápida obsolescencia). Contrarrestando este hecho, hay argumentos para suponer que la menor inversión en mantenimiento produce un más rápido deterioro de ciertas infraestructuras, A ello debe sumarse que las frecuentes catástrofes naturales producen destrucción de infraestructuras, instalaciones y otras clases de capital físico. En este sentido, otros estudios empíricos sobre Haití han considerado tasas de depreciación sensiblemente más elevadas (Banco Mundial (2008). Véanse, enseguida, el tipo de ajustes que se adoptaron en este trabajo para tomar en cuenta los factores recién mencionados.

por los frecuentes desastres naturales que experimenta Haití (véase el gráfico 4 en la subsección II.3). El impacto arquetípico en este sentido es naturalmente lo que ocurrió con el terremoto de 2010, un evento catastrófico de baja probabilidad de ocurrencia pero devastador poder destructivo y que provocó daños sobre la riqueza física previamente acumulada equivalentes a 120% del PIB. Sin embargo, tal como se ha visto, cuando se reparte la incidencia de estas catástrofes a lo largo del tiempo, la incidencia promedio resulta nada despreciable (del orden de 4% del PIB).

115- El segundo de los ajustes que se efectúa sobre los flujos de inversión es el que resulta de penalizar el aporte de la inversión bruta a la formación neta de capital físico como consecuencia de las ineficiencias recién mencionadas. En los últimos años la literatura empírica ha comenzado a mirar con mayor detalle el fenómeno y a intentar dar cuenta de la medida en que los flujos de inversión se trasladan, efectivamente, en una mayor acumulación de capital[70]. Ya se mencionó más arriba que, de acuerdo, a un informe reciente de FMI (2015) sobre los grados de eficiencia de la inversión pública en una muestra amplia de países desarrollados y de bajos ingresos, estos últimos exhiben brechas de eficiencia del orden de 40% respecto de las prestaciones efectivas y potenciales que podrían derivarse de la infraestructura pública. Otros estudios recientes, que miden la efectividad con la que el gasto de inversión pública bruta se traduciría en incrementos netos del stock de capital estiman que esa ineficiencia en valores, incluso, más elevados de entre 40 y 60% (véase Arestoff y Hurlin (2005) y Hurlin (2006))[71].

116- Tomando en cuenta estos antecedentes y la "disciplina" impuesta por la necesidad de obtener valores razonables para la intensidad de capital de la economía haitiana, en el presente informe se asumieron niveles de ineficiencia

[70] La posibilidad de considerar este factor en los cálculos de contabilidad del crecimiento fue propuesta, en primera instancia, por Pritchett (2000) a través de la noción de que "CUDIE (Cumulated, Depreciated, Investement Effort)" no es inmediatamente mayor dotación de capital. Véase Agenor (2010, 2011) para una incorporación sistemática de esta idea en un modelo macroeconómico y de desarrollo destinado a estudiar el impacto del capital público en el crecimiento y el bienestar. También véase Buffie *et al* (2012), para un análisis de la interacción entre inversión pública, crecimiento y sostenibilidad de deuda en un marco intertemporal que contempla la posibilidad de ineficiencias en el proceso de acumulación de capital público. En Balma y Ncube (2015)) se utiliza este marco para analizar la eficiencia de la inversión pública en Sierra Leona y se asumen niveles de ineficiencia del orden de 40%.

[71] Analizando una muestra de 71 países en desarrollo Dabla-Norris (2011) estima un valor mediano ubicado en 60%.

en la inversión pública del orden de 30% (aunque cabe tener en cuenta que, al mismo tiempo, se "castigó" al stock de capital por los impactos destructivos derivados de las frecuentes catástrofes naturales)[72]. Los resultados sobre la evolución del stock de capital de efectuar estos ajustes pueden observarse, en el gráfico 15. Allí se observa que la intensidad de capital agregada de la economía –inmediatamente antes del terremoto- se sitúa ahora en valores más razonables (alrededor de 2,5, frente a 3,5 sin efectuar ningún ajuste).

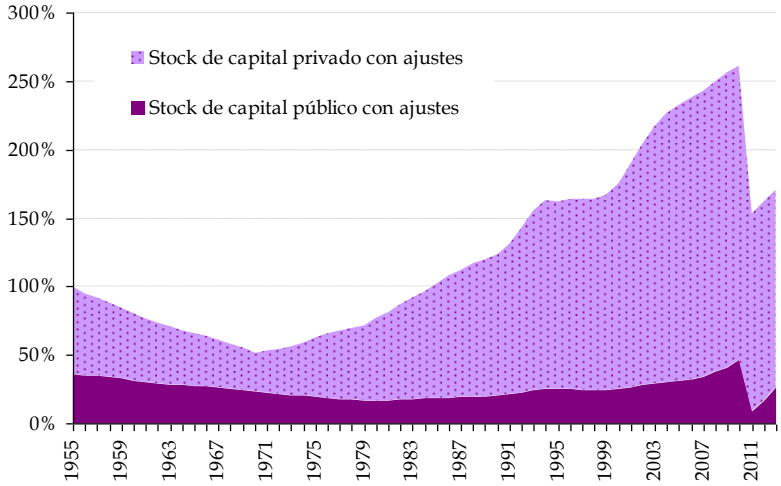
117- También se ve allí el detalle de la evolución del capital físico público y privado luego de considerar esos ajustes por ineficiencia y desastres naturales. En particular, se observa la detención del proceso de acumulación privada como consecuencia del bloqueo a inicios de la década del noventa y la recuperación del gasto de inversión tanto público como privado que se verificó en la última década en un marco de mayor estabilidad macroeconómica y política. Asimismo, se puede apreciar en el gráfico el fuerte impacto negativo que sobre la dotación de capital de la economía tuvo el terremoto de 2010.

118- La reestimación resultante del stock de capital a partir de los ajustes por ineficiencia y calamidades naturales permite mensurar mejor el verdadero aporte de la acumulación al desempeño de la economía. Tal como se aprecia en el cuadro 6 a y b, una vez que se corrige por estos factores, a lo largo del período 1970-2013 la acumulación de capital físico habría aportado 1,4% anual al crecimiento del producto (1,3% anual promedio), en lugar del 1,6% que surgiría de no efectuar esos ajustes. Esta diferencia es relativamente menor y estaría seguramente dentro de los márgenes de error cometidos en estimaciones de este tipo. Sin embargo, la discrepancia es mucho más relevante cuando se consideran subperíodos y, en particular, la última etapa de fuerte aceleración del gasto de inversión agregado. En efecto, en la tabla se observa que entre 2000 y 2012 el aporte de la acumulación de capital físico pasa de un estimado de 1,5% anual en el ejercicio sin ajustes a uno de apenas

[72] Al mismo tiempo, para tomar en cuenta el hecho de que es altamente probable de que las cifras de la inversión privada se encuentren sobreestimadas por la falta de actualización de las cuentas nacionales y que algunos de los factores vinculados a la falta de mantenimiento del acervo y la baja productividad de muchas inversiones también afecten a las cifras relativas al sector privado, se supuso una ineficiencia en el gasto de capital de este sector del orden de 15%. En el anexo metodológico se presentan los detalles de estos ejercicios y en las planillas de cálculo adjuntas al presente informe se presentan las tablas que permiten efectuar suposiciones alternativas para estudiar la sensibilidad de los resultados a los supuestos adoptados.

0,3% cuando se efectúan las correcciones por ineficiencia y catástrofes[73]. Lógicamente, esta diferencia tiene relevantes implicancias en la estimación de la productividad total de los factores: mientras del cálculo sin correcciones surge una reducción de la eficiencia agregada al 2,1% al año, cuando se depura el stock de capital físico la productividad continúa evolucionando en forma negativa pero a un ritmo sensiblemente menor (-0.9% anual)[74].

Gráfico 15: Evolución de stock de capital público y privado.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y FMI

[73] En Banco Mundial (2015) se consideran las mismas etapas y se arriba a la conclusión de que el aporte del capital habría sido de 1% anual con lo que cabría suponer que en dicho ejercicio no se efectuaron los ajustes mencionados en el texto.

[74] Tal como se mencionó antes, la evolución del residuo de productividad total de los factores se ve afectada, por cierto, por otros ajustes posibles. En efecto, si se incorporan ajustes de calidad del capital humano y por utilización cíclica de factores, los cálculos de productividad total de los factores sugerirían una contracción al 1,4% anual para el período 2000-2013. Véase el detalle en el anexo metodológico.

Cuadro 6.a: Contabilidad del crecimiento
Capital Total sin ajuste por desastre natural o ineficiencia
Factores explicativos

Período	dlog(Y)	dlog(A)	alpha* dlog(K)	(1-alpha)* dlog(L)
1970-2013	1.3%	-1.5%	1.6%	1.2%
1970-1981	4.0%	1.0%	2.0%	1.0%
1982-1995	-1.2%	-3.5%	1.3%	1.0%
1996-1999	2.9%	0.4%	1.3%	1.2%
2000-2013	1.0%	-2.1%	1.5%	1.6%

Cuadro 6.b: Contabilidad del crecimiento
Capital Total ajustado por desastre natural e ineficiencia pública y privada
Factores explicativos

Período	dlog(Y)	dlog(A)	alpha* dlog(K)	(1-alpha)* dlog(L)
1970-2013	1.3%	-1.3%	1.4%	1.2%
1970-1981	4.0%	0.4%	2.6%	1.0%
1982-1995	-1.2%	-3.4%	1.2%	1.0%
1996-1999	2.9%	0.1%	1.5%	1.2%
2000-2013	1.0%	-0.9%	0.3%	1.6%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL

119- Estas diferencias en la estimación tienen potenciales y relevantes implicancias de política. Como ya se dijo, 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 proceso de crecimiento. Como se ve enseguida, pese a los esfuerzos de reconstrucción encarados luego de la catástrofe, existe en principio un gran espacio todavía para que la economía haitiana pueda crecer en el próximo período en base a la recomposición y mejoría de su deficiente y dañado acervo productivo. Cabe presumir que una parte crítica de este esfuerzo inversor deberá seguir siendo encarado por el sector público a través de la provisión de infraestructura y de insumos complementarios que permitan movilizar, a su turno, el gasto de

capital del sector privado. Las deficiencias de la red de caminos y de 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 identificados por numerosos estudios como escollos muy severos al dinamismo de la inversión privada.

120- Todo lo cual sugiere que hay, en principio, significativas externalidades positivas asociadas no sólo a la continuidad sino a la profundización del esfuerzo de inversión pública realizado en años recientes. La idea de que existen externalidades de red y complementariedades positivas entre la inversión pública y la acumulación de capital privado no es nueva en los estudios sobre el desarrollo. Ya en la década del cuarenta del siglo pasado Rosenstein-Rodan (1943) destacó la posibilidad de que, en ausencia de inversiones públicas en la infraestructura y los insumos complementarios necesarios para tornar rentable a determinadas actividades, se verifiquen fallas de coordinación en el proceso de inversión. Frente a esta falla Rosenstein-Rodan postuló la noción del *Big Push*[75] (v.gr. la necesidad de que el sector público impulse incrementos significativos en el gasto de infraestructura para movilizar el capital privado y sacar a la economía del mal equilibrio de baja inversión). Más modernamente, la teoría de *clusters* (o lo que en la última sección llamamos teoría granular de desarrollo) representa una versión más circunscripta de la misma idea, focalizada en el desarrollo de sectores específicos. En cualquier caso, el punto es que la economía de Haití puede beneficiarse en forma muy significativa de ese impulso, una idea que se desarrolla en las próximas secciones del presente informe. Sin embargo, la posibilidad de que un eventual *Big Push* logre efectivizar los elevados retornos sociales y privados que podrían derivarse potencialmente de mejoras en la infraestructura y sea un mecanismo apto para sacar a la sociedad haitiana de su trampa de pobreza depende críticamente del grado de eficiencia que exhiba ese gasto. Tal como se enfatizó, de allí la importancia crítica que reviste fortalecer las instituciones vinculadas con el fondeo, el manejo y el monitoreo de los proyectos de inversión pública.

121- Complementar el análisis de contabilidad del crecimiento con el del nivel de ingreso (level accounting) permite estimar con mayor claridad las brechas que

[75] Para una versión moderna de modelos que representan la noción de *Big Push*, véase Murphy et al (1989).

la economía haitiana exhibe en materia de acumulación de factores y de productividad.[76] Estas convencionales mediciones del crecimiento pueden complementarse con la denominada "contabilidad del desarrollo", lo que tiende a reforzar la conclusión anterior. Tal como se mencionó más arriba, esa contabilidad pone el foco de atención en los niveles de producto antes que en su tasa de crecimiento. Partiendo de la siguiente expresión para el PIB

$Y_t = A \cdot K^{\alpha} H^{(1-\alpha)} = A \cdot K^{\alpha} \cdot (hL)^{1-\alpha}$, donde K mide el capital físico, H la dotación de capital humano (la capacidad productiva del trabajo; vale decir, el producto del trabajo simple, L, por su nivel de calificación promedio, h), A es la productividad total de los factores (PTF) y *alpha* representa la elasticidad del producto a las variaciones del capital físico (la participación del capital en el ingreso factorial asumiendo que los factores son remunerados según su productividad marginal), el producto per capita puede escribirse como

$$y = \frac{Y}{N} = \frac{A \cdot K^{\alpha} \cdot (hL)^{1-\alpha}}{N} = \frac{A \cdot K^{\alpha} h^{1-\alpha}}{L^{\alpha}} \cdot \frac{L}{N} = A(k)^{\alpha} h^{1-\alpha} f$$

donde f representa la participación de la fuerza de trabajo en la población total (un ratio influido por factores demográficos y las decisiones de ocio/trabajo de las familias). Tomando el PIB per capita de una economía de mayor desarrollo relativo como marco de referencia puede escribirse la denominada brecha del nivel de ingreso (el cociente entre ambos PIB per capita) como el producto de los dos siguientes factores,

$$\frac{y}{y^*} = \bar{y} = \bar{A} \cdot \bar{X}$$

donde $\bar{A} = A/A^*$ y $\bar{X} = X/X^*$, vale decir las productividades relativas ($\bar{A}$) y las intensidades factoriales relativas ($\bar{X}$), donde $X = k^{\alpha} h^{1-\alpha} f$. Una transformación logarítimica de la anterior expresión permite calcular la contribución de la brecha de PTF (*idea gaps*) y la debida a la intensidad factorial (*objects gap*) a la brecha de ingresos per capita en un punto del tiempo:

$$\log(\bar{y}) = \log(\bar{A}) + \log(\bar{X}) \qquad (1)$$

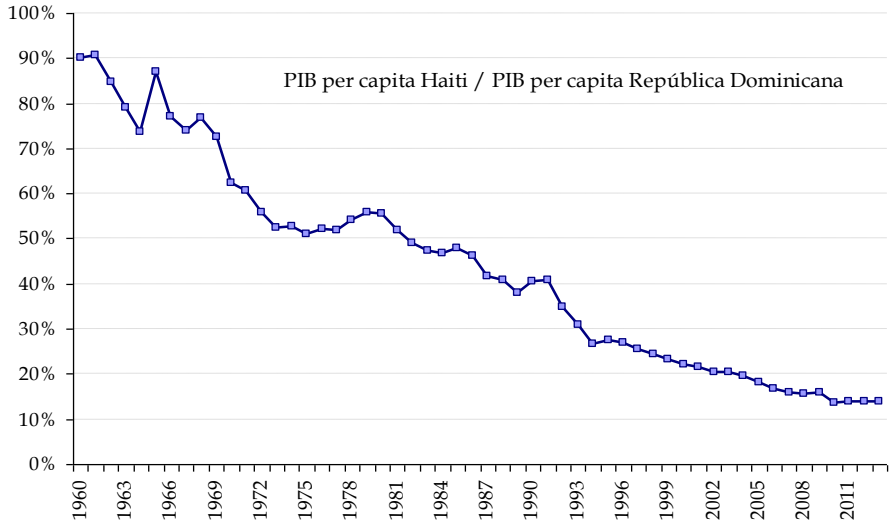
[76] En el Anexo VII.2 se presenta el detalle de las expresiones para la contabilidad en niveles de los diferentes ejercicios realizados en este trabajo.

Asimismo, puede calcularse cómo evoluciona esta brecha en el tiempo y cómo las diferencias de TFP y de intensidad factorial entre ambas economías contribuyen a "explicar" su comportamiento.

122- El gráfico 16 ilustra la evolución de la brecha de ingresos de Haití respecto de la República Dominicana, que es la economía que aquí se toma como referencia para tratar de explicar la evolución relativa del PIB per capita haitiano[77]. Tal como allí se observa, en promedio, el PIB per capita de Haití, que a inicios de la década del sesenta se ubicaba en valores similares a los de la República Dominicana ha ido perdiendo posiciones en forma dramática respecto de su vecino (la comparación se efectúa a dólares de PPP de 2011). Así, si en 1960 el PIB per capita haitiano era equivalente a 90% del de República Dominicana, la brecha se ha ampliado en forma dramática y en la actualidad es de apenas el 15%. Aunque ha sido prácticamente monótona esta declinación fue especialmente acentuada en la década del sesenta y a inicios de la década del noventa. La ampliación de la brecha sólo se estabilizó transitoriamente a fines de los setenta y en el último período.

[77] En general, en los cálculos de la "contabilidad del nivel de ingresos" suele utilizarse como *benchmark* a alguna economía desarrollada. Ello es así porque al buscar una referencia se prioriza utilizar una economía que ya haya efectuado su proceso *catching up* y esté situada en la "frontera tecnológica" y, presumiblemente, más cerca de su posición de equilibrio de largo plazo. Sin embargo, el cálculo puede efectuarse, en principio, contra cualquier otro conjunto de economías que se estimen una referencia válida. En nuestro caso, ha sido tan negativa la evolución del producto per capita haitiano y tal la distancia que nos pareció que poner la referencia en una economía avanzada podía plantear dificultades al momento de identificar con mayor claridad si el diferencial de ingresos con esa economía de referencia se debía a factores asociados con una brecha de intensidad factorial o con una brecha de productividad agregada que es, en última instancia, el objetivo del ejercicio. La elección de la República Dominicana pareció, entonces, bastante natural. Por un lado, la de República Dominicana era en el punto de partida una economía de muy bajos ingresos comparable a la haitiana que ha experimentado en las últimas décadas un rápido proceso de *catching up,* exhibiendo uno de los mayores dinamismos en la región. Mientras en este medio siglo Haití experimentó una declinación promedio anual de 0,6% en el ingreso per capita (el peor registro de la región de América Latina y el Caribe), la República Dominicana ha crecido a un ritmo del orden de 2,8% anual (el mejor registro de la región, aunque cabe señalar que existe entre los especialistas de cuentas nacionales de la región ciertos reparos sobre la completa confiabilidad de ese guarismo). Por otro lado, se trata de una economía que comparte con Haití la misma isla y, por tanto, similares determinantes geográficos, naturales, históricos e institucionales y que ha contado con oportunidades de contexto muy parecidas a las que en principio confrontó Haití. Todo lo cual sugiere que la experiencia dominicana debería ser, en principio, posible de emular por Haití, transformándola, a nuestro juicio, en la referencia ideal a utilizar. De hecho, esta situación ha conducido en la literatura a estudiar el contraste entre ambas experiencias como una suerte de experimento "natural" para analizar la influencia de diferentes factores en el desempeño de largo plazo de las economías. Véase, entre otros, Jaramillo y Sancak (2007).

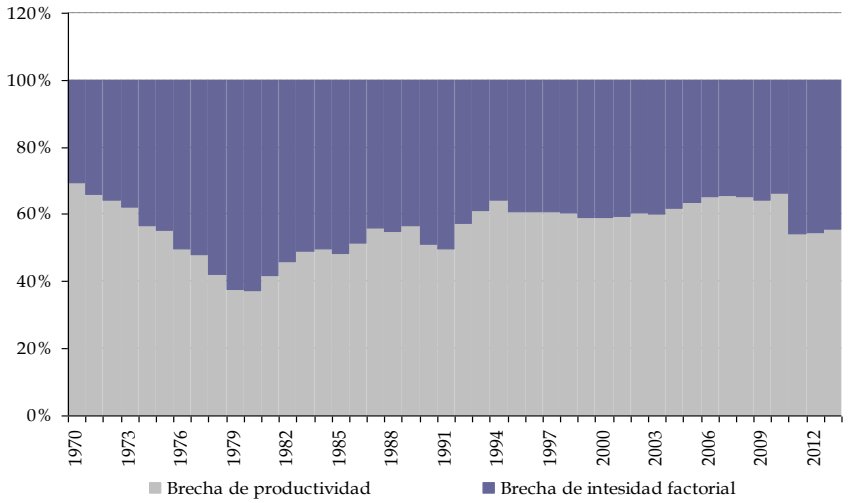
Gráfico 16: Evolución de la brecha relativa de ingresos con República Dominicana



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y BM.

123- La descomposición "contable" de esa brecha de ingresos en los factores atribuibles a las diferencias de productividad (*ideas gap*) y aquellos debidos a la brecha en la intensidad factorial (*object gap*) muestra que esa diferencia se explica en la actualidad en un 60% aproximadamente por la menor eficiencia relativa con la que se utilizan los factores en Haití, algo menos que lo que ocurría a inicios del período analizado cuando el déficit de productividad explicaba el 70% de la brecha de ingresos relativo (ver gráfico 17). Cabe destacar que en el último medio siglo la evolución de estas brechas no fue, sin embargo, monótona: en los años setenta –el período de mayor dinamismo relativo de la economía de Haití en las últimas décadas cuando la brecha de ingresos entre ambas economías se estabilizó e, incluso, tendió brevemente a revertirse - la brecha de productividad se redujo en forma sensible situándose en torno del 40%. Sin embargo, a partir de inicios de inicios de los ochenta, mientras la brecha de acumulación factorial tendía a reducirse, el factor que explicó la mayor proporción de la brecha de ingresos volvió a ser la diferencia relativa de productividad.

Gráfico 17: Contribución de la productividad y la intensidad factorial a la brecha de ingresos respecto de República Dominicana



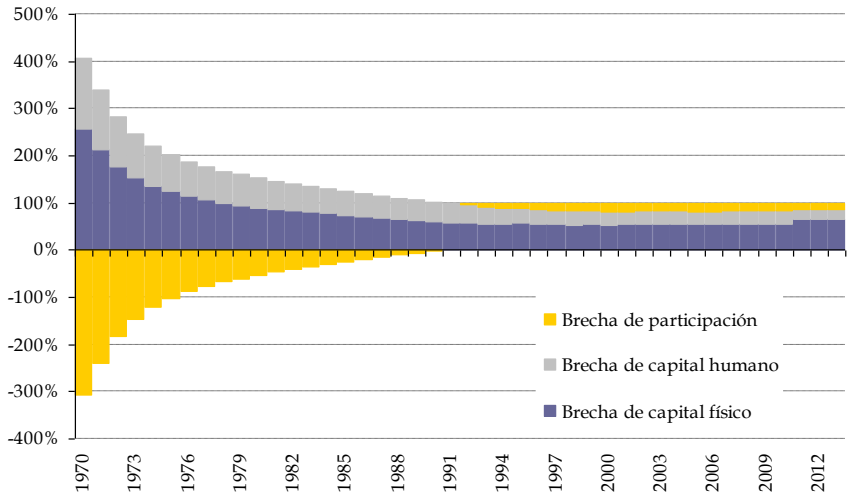
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL y BM

124- Cuando se desagrega la brecha de intensidad factorial (*object gap*) en sus componentes principales se puede apreciar que la mayor parte de la ampliación de la diferencia se explica por la declinación relativa en la tasa de participación laboral en la economía haitiana, mientras que en términos relativos se ha verificado una mejor evolución de la dotación relativa de capital. En particular, en lo que se refiere al capital humano. En efecto, de la fórmula 1 puede apreciarse que la intensidad factorial relativa resulta de la productoria de tres factores: (i) el cociente de la dotación de capital físico por unidad de trabajo (k/k*); (ii) las dotaciones relativas de capital humano (h/h*), y (iii) el diferencial de tasas de participación laboral[78]. El gráfico 18 ilustra la evolución temporal de esos tres factores. Como se puede apreciar, la evolución de la brecha de intensidad factorial está explicada mayormente por lo ocurrido con las tasas de participación laboral relativa en ambas economías y en menor medida por lo ocurrido con las brechas relativas de capital humano y de capital físico. Aunque tendieron a reducirse en términos relativos, ambas brechas son claramente positivas contribuyendo a explicar la diferencia de ingresos de Haití respecto de República Dominicana (vale decir,

[78] Nótese que, tanto para el capital per capita como para el capital humano relativo, la incidencia de estas brechas se ven atenuadas en la fórmula 1 por el efecto provocado de los exponentes a las que están elevados (alpha y 1- alpha, respectivamente).

en ambos casos Haití exhibió menores dotaciones relativas de capital físico y humano que la economía del país vecino, aunque esta diferencia tendió a reducirse a lo largo de las décadas[79]). Sin embargo, se observa claramente la incidencia crucial de los factores demográficos y del fenómeno migratorio. Si a inicios de los setenta, la economía haitiana mostraba tasas de participación laboral mucho más elevadas que la República Dominicana, esa situación empieza a revertirse a partir de inicios de los noventa, de la mano de emigración masiva causada principalmente por la inestabilidad política y la falta de oportunidades económicas y del fuerte aumento de las tasas de participación laboral en la economía del país vecino. Eso explica por qué la brecha de participación (que favorece inicialmente a Haití) pasa de ejercer una influencia negativa en la explicación de las diferencias de ingreso relativo a ser un factor que incide positivamente en la brecha de intensidad factorial.

Gráfico 18: Descomposición de la brecha de intensidad factorial



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL y BM

125- Podría aducirse, sin embargo, que este cómputo meramente contable tiende a subestimar el "verdadero" aporte de la productividad a la brecha de ingresos de la economía haitiana respecto de la de su vecina. En efecto, el ejercicio anterior supone (véase la fórmula 1) que la evolución de la acumulación de capital (físico y humano) *per capita* es exógena a la evolución de la TFP. Hay argumentos para suponer, sin embargo, que esto no es necesariamente así.

[79] En el caso del capital humano, por ejemplo, los años de escolaridad pasan en Haití de alrededor de 1 año en 1970 a poco más de 5 en la actualidad mientras que en República Dominicana lo hacen desde de 3,5 a poco más de 8.

Podría ocurrir, pro caso, que la inversión en capital físico y humano no sea "exógena" y responda, por el contrario, a los incentivos generados por las oportunidades de beneficio presentes en la economía. De este modo, podría postularse que la acumulación de factores no es exógena sino que está gobernada por las mejoras de eficiencia y los aumentos percibidos en la evolución de la productividad total de los factores. Si así fuese, entonces, podría argumentarse –como hace el modelo neoclásico de crecimiento- que la inversión en capital físico y humano responde endógenamente, en parte al menos, a la evolución de la TFP. Si se asume que la acumulación de factores responde endógenamente a los incentivos provistos por una mayor rentabilidad, podría calcularse entonces de modo diferente el aporte relativo de la TFP y el de la intensidad factorial a la brecha de ingresos. Puesto de otra manera, al ser la causa última de (parte) de los incrementos en la intensidad de capital de la economía, mejoras (exógenas) en el nivel de productividad podrían dar lugar a comportamientos endógenos de la acumulación de factores. En tal sentido, resultaría, por tanto, "incorrecto" atribuir a la acumulación de factores aquella porción del incremento en el ingreso generada por la respuesta endógena de la acumulación factorial a la evolución dela TFP (tal como tiende a hacerlo el anterior ejercicio de "contabilidad del desarrollo"). Una forma de tomar en cuenta esta "endogeneidad" de la acumulación de capital *per capita* es reexpresar la ecuación 1 y plantearla en forma "intensiva"[80] (tal como la denominan Klenow y Rodriguez (1997), véase también Daude y Fernandez Arias (2010) y Katz (2011)),

$$y = Z \cdot \Psi \text{ donde } Z = A^{\frac{1}{1-\alpha}}, \Psi = \kappa^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \cdot h \cdot f \quad \text{y } \kappa = \frac{k}{y} \qquad (2)$$

126- El factor Z en la expresión anterior capta tanto el efecto directo de la TFP en el producto *per capita* (A) como su efecto indirecto ($A^{\frac{1}{1-\alpha}}$) vía la acumulación de capital físico[81]. Dado que aquí se asume que la participación del capital físico es alrededor de un 35% ($\alpha = 0{,}35$), entonces, la reformulación intensiva del producto per capita implica reforzar en forma significativa la contribución de

[80] Para mayor detalle véase el apéndice metodológico.

[81] Esta formulación supone todavía que el capital humano es exógeno y que el único componente que responde endógenamente a las variaciones de la TFP es el capital físico. Véase en seguida la siguiente formulación que "endogeneiza" también la acumulación del capital humano.

la TFP en la "explicación" de las diferencias de ingresos entre economías ($\frac{\alpha}{1-\alpha}$=1,53[82]).

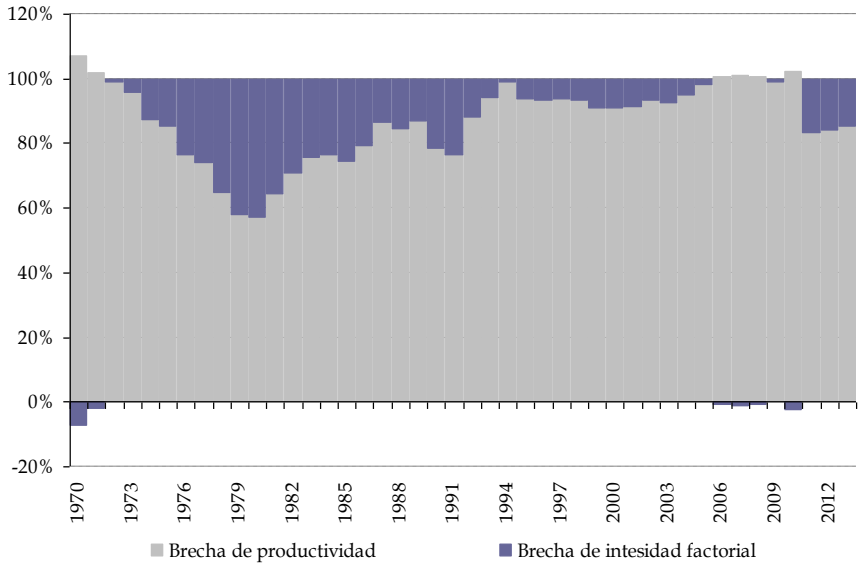
127- El resultado de efectuar este ejercicio para el caso haitiano puede observarse en el gráfico 19. Allí se observa que, en efecto, este recálculo incrementa en forma sensible la contribución de la (falta de) TFP en la "explicación" de la brecha de ingresos, llevándola del nivel anterior del orden del 60% a guarismos que, por momentos, alcanzan a alrededor del 100% (a inicios del período considerado a comienzos de la década del setenta e, inmediatamente antes de la ocurrencia del terremoto en 2010)[83]. Aún así, resulta interesante registrar que, más allá del nivel incrementado, la evolución temporal que exhibe esta contribución del diferencial de productividad a la brecha de ingresos sigue siendo similar a la del ejercicio anterior. En particular, en el ejercicio se aprecia que el único período significativo en el que se observa una reducción de la brecha de productividad es la década del setenta cuando la participación "incrementada" de la TFP en la explicación de la brecha de ingresos relativos se reduce hasta ubicarse en un 60%. Luego, a partir de allí, la mala performance de la productividad vuelve a ser la clave explicativa de la ampliación del diferencial de ingresos[84].

[82] *Ceteris paribus*, este rol incrementado de la TFP será mayor cuanto más alta sea la participación del capital en el ingreso. Por ejemplo, un alpha equivalente a 0,5 daría lugar a un aporte (directo e indirecto) de la TFP de 2 (1/(1-0,5)) y reduce, consecuentemente, el papel atribuido a la acumulación factorial.

[83] Es interesante destacar que el aporte a la explicación de la brecha de la productividad cae fuertemente inmediatamente después del terremoto como consecuencia de la destrucción de capital per capita (físico y humano) generado por el terremoto.

[84] En el apéndice se puede ver la descomposición de la brecha de dotación factorial correspondiente a este ejercicio de acumulación de capital físico "endógena".

Gráfico 19: Contribución de la productividad y la intensidad factorial a la brecha de ingresos (con capital físico endógeno y TFP exógena)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL y BM

128- El ejercicio anterior puede refinarse asumiendo también que el capital humano responde endógenamente a las variaciones en el nivel de TFP. Una forma de postular esta endogeneidad es asumir que el capital humano responde en forma log lineal a las variaciones del ingreso ($h = \varphi y^b$). Este es un supuesto estándar en los modelos de crecimiento con capital humano endógeno. En este caso, el ingreso per capita puede reexpresarse en forma "superintensiva" como[85]

$$y = R \cdot \Phi, \text{ donde } R = A^{\frac{1}{(1-\alpha)(1-b)}} \text{ y } \Phi = \kappa^{\frac{\alpha}{(1-\alpha)(1-b)}} \varphi^{\frac{1}{(1-b)}} f^{\frac{1}{(1-b)}} \qquad (3)$$

Dado que no hay estimaciones confiables de la elasticidad ingreso de la inversión en capital humano, la mayoría de los modelos calibran el coeficiente b. Siguiendo a Daude y Fernandez Arias (2010) aquí se adopta un valor de b= 0,24. Nótese que en (3) el coeficiente que acompaña al nivel de productividad es igual a $1/[(1-\alpha)(1-b)]$ y, para los valores supuestos aquí ello eleva la importancia relativa de los efectos directos e indirectos de la productividad

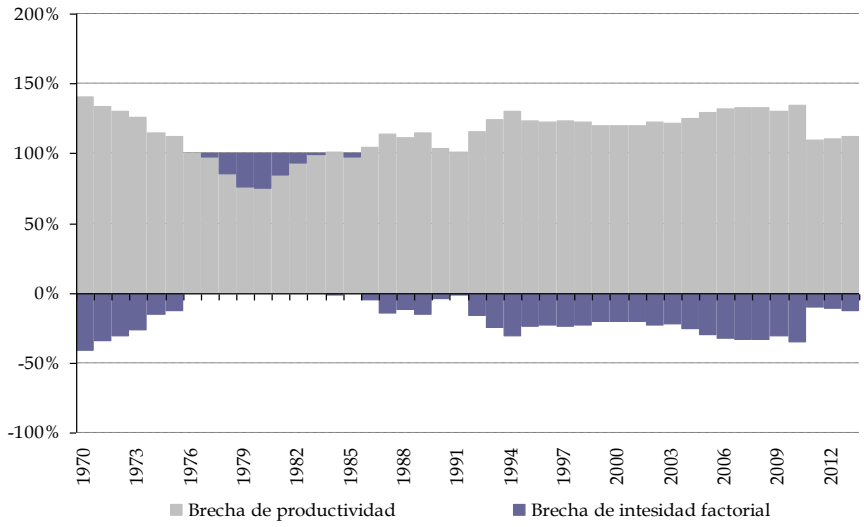
[85] Para mayor detalle véase el apéndice I.

hasta 2,02 (dado que ahora ésta influye en las respuestas endógenas tanto del capital físico como humano).

129- El gráfico 20 presenta la evolución temporal de este recálculo de las brechas de productividad e intensidad factorial. Como cabría esperar, se aprecia allí que la importancia de la brecha de productividad crece en forma significativa y que en muchos períodos supera largamente 100% del diferencial de ingresos per capita respecto de República Dominicana. Puesto de otra manera, salvo en el "excepcional" período de los setenta, el diferencial de niveles de productividad sería el causante exclusivo, en determinados períodos (especialmente a partir de la década del noventa) del diferencial de ingresos dado que, así medido, la economía haitiana estrictamente presentaría en esas etapas intensidades factoriales superiores a las de República Dominicana. Dado el peso de las variaciones exógenas de la productividad postulado por esta formulación, si contrafácticamente la economía haitiana pudiese alcanzar niveles de productividad equivalentes a los de su vecina, en este caso el ingreso per capita de la economía sería, de hecho, superior al de la economía tomada como referencia y no habría brecha alguna a cerrar en el plano factorial[86].

[86] Aunque suelen usualmente postularse en la literatura (véase BID (2010)) y Daude y Fernandez Arias (2010)), estos ejercicios contrafácticos no tienen, a nuestro juicio, demasiado sentido económico. La idea es que, con la misma dotación factorial, incrementos en el nivel de la productividad situarían al ingreso per capita haitiano por encima (en este caso) del de República Dominicana. Implícitamente, el mensaje es que podrían elevarse los niveles de ingreso sin costo alguno en materia de recursos. Sin embargo, aún eliminando todas las ineficiencias resultantes de malas políticas e instituciones, la incertidumbre y la desorganización proveniente de crisis políticas y macroeconómicas y otros factores relevantes que influyen sobre el nivel de productividad parece difícil argumentar que el salto postulado en la productividad pueda llevarse adelante sin esfuerzo alguno en materia de acumulación de factores.

Gráfico 20: Contribución de la productividad y la intensidad factorial a la brecha de ingresos (con capital físico y humano endógenos y TFP exógena)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL y BM

130- Un enfoque más afín con las orientaciones teóricas de crecimiento endógeno altera de algún modo las conclusiones recién alcanzadas en el sentido de que "toda" la explicación de la ampliación de la brecha de ingresos respecto de la economía dominicana está asociada exclusivamente a la evolución de la productividad relativa y no a la existencia de una brecha relevante en materia de acumulación de factores. En efecto, nótese que en los ejercicios anteriores se supuso que la productividad de la economía evolucionaba en forma exógena y que era, por tanto, independiente de los esfuerzos de acumulación (y, en particular, de los recursos de inversión destinados por las firmas y el sector público a las actividades de innovación y adopción de nuevas tecnologías). Si, como se planteó hasta ahora en las ecuaciones (2) y (3), $y = Z * X$, donde Z representaba la PTF (corregida por sus efectos indirectos sobre la acumulación de capital) y X una medida de la intensidad factorial de la economía, en rigor, el supuesto de exogeneidad de la PTF implicaba asumir que esta última era ortogonal a las variaciones de la acumulación de capital físico y humano[87].

[87] Véase Klenow y Rodriguez Clare (1997) donde, a partir de la observación de una covarianza significativamente diferente de cero entre Z y X, se reconoce que esto sugiere la posibilidad de que estrictamente la productividad sea endógena. El procedimiento adoptado en este trabajo es "repartir" dicha covarianza en partes iguales entre la varianza de la productividad y la de la acumulación factorial pero continuar trabajando con un modelo de TFP exógena. Por el contrario,

131- En la ecuación (4) a continuación se sigue, por el contrario, el enfoque propuesto por Córdoba y Ripoll (2008) donde, para admitir la posibilidad de que la PTF responda a variaciones de la intensidad factorial, se calibra un modelo que asume que las actividades de inversión generan, como consecuencia de la acumulación de conocimiento tecnológico, un impacto endógeno en la evolución de la TFP.

(4) $y = T \cdot \Gamma$, donde $\Gamma = \left[\kappa^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} h \cdot f \right]^{1+\frac{\beta}{n}}$ y T es una medida modificada de

la TFP que toma en cuenta los efectos positivos de la inversión en capital físico y humano sobre el nivel de la productividad. El cociente β/η representa los efectos positivos de amplificación de la acumulación de factores sobre la TFP[88]. El valor calibrado en ese trabajo de este cociente, tomando valores plausibles de la velocidad de convergencia exhibida por economías que llevaron adelante procesos veloces de catching up, es de 0,5[89].

132- En este trabajo, en cambio, adoptamos el valor más reducido de los propuestos por Cordoba y Ripoll (2008) para dicho cociente (0,38), tomando en cuenta que parece poco plausible postular externalidades tecnológicas muy significativas en las condiciones de funcionamiento de la economía haitiana. La descomposición de la brecha de ingresos resultante para la economía de Haití puede observarse en el gráfico a continuación[90]. Naturalmente, este nuevo cálculo implica "reponderar" el peso atribuido a la acumulación de factores en la "explicación" de la brecha de ingresos. Así, al postular que la productividad es endógena a la acumulación de capital, se refuerza naturalmente el rol de la brecha de acumulación factorial en la "explicación" de la evolución del diferencial de ingresos (véase el gráfico 21). Eso es lo que

---

en Cordoba y Ripoll (2008) se asume explícitamente la posibilidad de que, a través de la acumulación de conocimiento, las actividades de inversión tengan impactos sobre la evolución de la TFP. Este es el procedimiento que aquí se adopta para computar la descomposición subsiguiente.

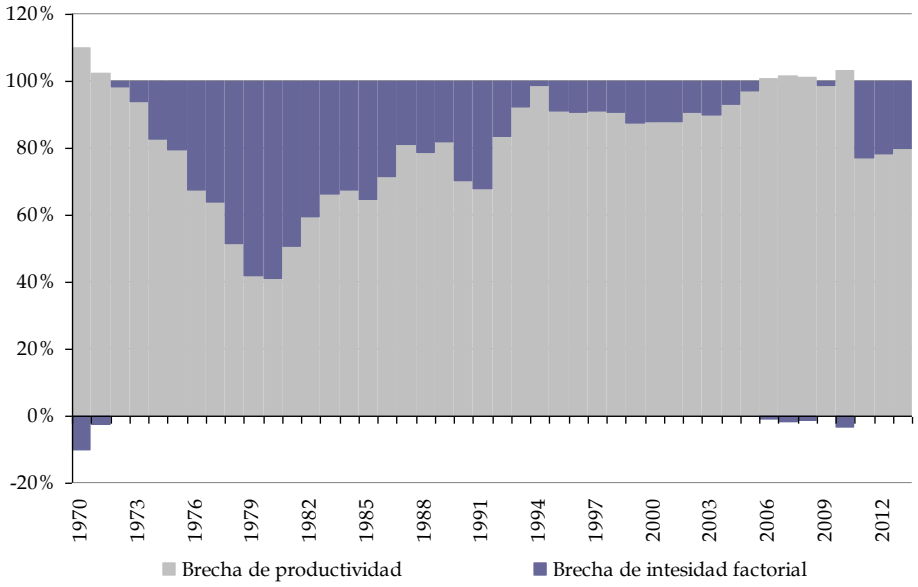
[88] Por su parte, beta y etha son, respectivamente, el grado de retornos crecientes en la producción de bienes finales y la velocidad la difusión tecnológica (la posibilidad de una externalidad positiva de *catching up* para todos los países situados por debajo de la frontera tecnológica): Para mayores detalles, véase, Córdoba y Ripoll (2008).

[89] Nótese que, respecto de la ecuación (2), es ahora el coeficiente que acompaña al término de la intensidad factorial (Tao y antes Psi) el que se ve incrementado desde uno hasta 1,5.

[90] Es altamente plausible suponer que, en realidad, ese valor es aún menor en el caso de Haití.

se observa en el gráfico a continuación en donde se observa que hay períodos en los que la brecha de intensidad factorial habría sido particularmente significativa (por ejemplo, una vez más, en la década del setenta cuando la productividad tuvo su único período más o menos sostenido de razonable evolución en el último medio siglo). De todos modos, en el gráfico parece claro que no sería la situación actual ya que aún contabilizando la destrucción de riqueza generada por el terremoto de 2010 la economía haitiana no exhibiría brechas de intensidad factorial significativas respecto de la economía dominicana y el "grueso" de la brecha de ingresos se explicaría por los sensiblemente menores niveles de productividad relativa.

Gráfico 21: Contribución de la productividad la intensidad factorial con TFP endógena



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL y BM

133- De lo anterior surge que el factor principal que explica la ampliación de la brecha de ingresos de la economía haitiana respecto de la de sus vecinos está asociado al desalentador desempeño exhibido por la productividad total de los factores. Puesto en otras palabras, 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 clara ineficiencia que ha caracterizado a ese proceso de acumulación factorial. Esto no quiere decir

que no haya espacio en Haití para mejorar las capacidades productivas ni que no haya que continuar bregando por incrementar la dotación de capital físico y humano con que se desempeñan los trabajadores. Pero, a pesar de la importancia de estos déficits, el problema principal radica en la baja productividad con que son utilizados esos escasos factores productivos. Los problemas de ineficiencia y de bajo impacto en términos de crecimiento del importante esfuerzo de inversión pública en los últimos años que se mencionaron más arriba son una manifestación palpable de esta situación. Esta conclusión tienen fuertes implicancias de política y 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)). Tal como se sostienen en dichos estudios, y se argumenta aquí más adelante, el énfasis debería estar puesto en políticas de desarrollo dirigidas directamente al incremento de la productividad. Estas políticas deben estar orientadas a generar oportunidades rentables en nuevos sectores dinámicos capaces de movilizar a la inversión del sector privado. Sin el incentivo de esta mayor rentabilidad percibida, sin mejoras sensibles en la percepción de apropiabilidad de estos mayores retornos y sin avances palpables en la eficiencia de los proyectos de inversión pública que podrían ayudar a destrabar cuellos de botella y coordinar la movilización de los recursos del sector privado el desempeño de la economía haitiana continuará siendo decepcionante.

III. Remesas, tipo de cambio real y competitividad del sector transable

134- Todo ello pone de manifiesto que, más allá del carácter disruptivo de shocks, perturbaciones extremas y crisis políticas abiertas, la economía del país caribeño parece exhibir en general un muy bajo dinamismo de naturaleza "estructural" o "permanente". Discutir algunas de las razones de este bajo dinamismo –y de los modos más apropiados de remediarlo- es parte de los objetivos del presente informe.

135- El escaso dinamismo de la economía haitiana no es, naturalmente, un tema novedoso y ha sido estudiado en una rica literatura[91]. Tal como se mencionó en la introducción, las explicaciones ofrecidas han sido variadas. Mientras algunos autores han puesto el énfasis en las "condiciones iniciales", situando las causas del bajo dinamismo y la falta de desarrollo de la economía haitiana en factores históricos tales como las instituciones heredadas del pasado colonial y en razones asociadas al entorno geográfico, otros han puntualizado el rol desempeñado por el entorno externo adverso, la baja calidad de las instituciones contemporáneas y el marco inadecuado de políticas adoptadas en las últimas décadas.

136- Así, Diamond (2005) sostiene esencialmente que un factor crítico en la evolución de Haití ha sido el proceso de deforestación y de pérdida de fertilidad agrícola causado por la interacción negativa de una geografía (baja frecuencia de lluvias) y una demografía desfavorables (elevada presión poblacional en un contexto de desconcentración de la propiedad de la tierra). En línea con su conocido enfoque Acemoglu y Robinson (2012) sitúan su explicación en la supuesta herencia de instituciones coloniales de tipo "extractivo". Lundahl (2013), por su parte, destaca la interacción entre proporciones factoriales, instituciones y entorno externo para explicar el cambio desfavorable ocurrido en la composición del mix agrícola -en contra de producciones de exportación (más eficientes) como el café y a favor de productos de tecnología más trabajo intensiva (y más ineficiente) como los alimentos. Este habría sido el resultado de una significativa presión poblacional combinada con la ausencia de crédito, instituciones y políticas de apoyo a un desarrollo agrícola basado en la pequeña propiedad y precios internacionales declinantes del café; la consecuencia del proceso habría sido una rápida erosión de la fertilidad del suelo y una negativa evolución de la productividad agrícola que habría comprometido la sustentabilidad ecológica y la viabilidad económica de una sociedad cuyo medio de vida mayoritario era el sector primario. En un interesante trabajo dedicado a explicar la contrastante performance de Haití y República Dominicana, Jaramillo y Sancak (2007) cuestionan estas argumentaciones y sostienen que antes que las condiciones "iniciales" dadas por el contexto geográfico y las instituciones

[91] Varios son los estudios que merecen destacarse. Entre ellos los ya mencionados trabajos de Mats Lundahl, mayormente compilados en Lundahl (2013). También pueden consultarse con provecho los aportes de Rosentahl (2006), Jaramillo y Sancak (2007), BID (2009), Diamond (2005) y FMI (2015).

heredadas, la clave del mal desempeño radicaría fundamentalmente en la baja calidad de las políticas adoptadas en el último medio siglo.

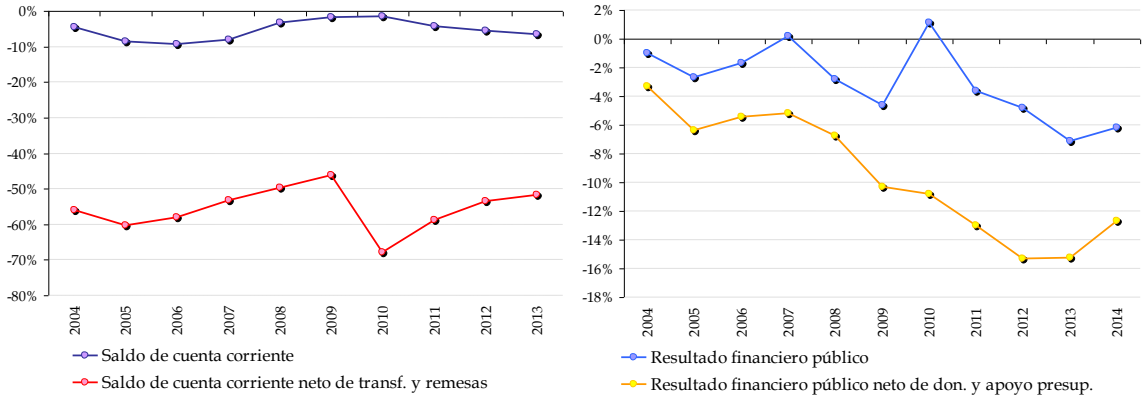
137- En todos los casos se coincide, sin embargo, en que gradualmente –sea por el determinismo de las condiciones iniciales, sea por la mala calidad del entorno institucional y de políticas adoptadas en las últimas décadas- la sociedad haitiana se ha ido adaptando a un "mal equilibrio" en el que lo que está en verdad cuestionado es la viabilidad económico social del proyecto en curso en el país. Guste o no, Haití es en la actualidad una sociedad esencialmente no productiva adaptada a vivir de rentas. Esas rentas son las generadas por los flujos de ayuda externa que el país ha tendido a recibir (aunque en forma más irregular) frente a la ocurrencia de diferentes eventos críticos y, sobre todo, por las remesas personales enviadas por el enorme contingente de haitianos emigrados al exterior en las última décadas como consecuencia de la inestabilidad política y la falta de oportunidades económicas[92].

138- En la actualidad esas rentas totalizan aproximadamente un 25% del PIB, aunque han llegado a valores cercanos al 30% en los años inmediatamente posteriores al terremoto de 2010. La existencia de esos flujos externos han tenido, naturalmente, importantes efectos benéficos en el corto plazo, permitiendo sostener, ante la ausencia de oportunidades, los niveles de absorción interna de la economía. Tal como se aprecia en el gráfico 22, aunque estuvo relativamente balanceado a lo largo de las últimas décadas, en ausencia de esas transferencias del exterior el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos hubiese mostrado una clara tendencia creciente para ubicarse en la actualidad en torno de 33% del PIB. Otro tanto hubiese ocurrido con el desequilibrio de las cuentas públicas si a los ingresos fiscales se le detraen las

[92] Esta lógica rentística y no productiva alcanza, naturalmente, a amplios segmentos sociales, no únicamente a las familias que viven de las remesas y a las autoridades de política que dependen crucialmente de la ayuda oficial externa sino también a amplios sectores del empresariado, más acostumbrados al *rent seeking* en sus relaciones con el Estado (sea a través e la provisión de servicios como en la obtención de franquicias y reservas de mercado) que a la innovación y la generación de valor. Este comportamiento rentístico de las elites es estudiado con profundidad en Banco Mundial (2015), en donde se examinan los elevados niveles de concentración económica en numerosos mercados, y el control consuetudinario de amplios segmentos de la economía por las elites tradicionales y un grupo reducido de familias incumbentes. Véanse más adelante ostensibles ejemplos de esta situación en el análisis del pactos fiscal y el funcionamiento del sector público.

donaciones[93]. Esto refleja, por un lado, que el auge de las remesas desde fines de los noventa ha sido uno de los factores que permitió sostener el consumo de las familias[94]. Por otro lado, que la recepción de flujos de ayuda externa ha permitido solventar el gasto del gobierno y la implementación de importantes proyectos de inversión. Luego del terremoto estos flujos fueron críticos para financiar el esfuerzo de reconstrucción y sostener la significativa recuperación del gasto de capital del sector público, que como se dijo, llegó a situarse en 16 puntos del producto. De ese total, casi la mitad estuvo financiado en forma directa por flujos del exterior (a lo que deben sumarse los importantes recursos presupuestarios disponibles a través de diferentes formas de asistencia externa, provenientes del financiamiento provisto por PetroCaribe o las iniciativas de condonación de endeudamiento externo como el PCDR, el FNE o el FER).

Gráfico 22. Saldo de cuenta corriente y resultado fiscal



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FMI, BM, BRH y CEPAL

[93] Por cierto, no conocemos el contrafáctico, y es altamente probable que en ausencia de dichos flujos el gasto agregado debería haber ajustado sensiblemente a la baja, reduciendo los niveles de desequilibrio externo y fiscal efectivamente observados.

[94] Obviamente, las remesas no se han dirigido únicamente a solventar el consumo familiar. En un contexto de elevada dolarización financiera, una parte de las transferencias privadas parece haber ido también a financiar el aumento de la intermediación financiera en moneda extranjera. De acuerdo a la información disponible en el BRH se ha verificado un sensible aumento de los préstamos dirigidos al sector no transable de la economía (comercio, sector inmobiliario y construcción).También el sector hotelero y la gastronomía de Puerto Príncipe se han expandido notablemente como consecuencia del incremento de la demanda originada en el arribo de numerosas misiones extranjeras en el marco de la ayuda internacional. Asimismo, hay evidencia de que las familias utilizaron parte de los recursos provenientes de las remesas para financiar cierta acumulación de capital humano.

139- Sin embargo, no todos los efectos provenientes de las transferencias del exterior habrían sido netamente positivos para la economía de Haití. Ya se ha mencionado que la existencia de los flujos de ayuda externa frente a la existencia de catástrofes pueden generar importantes efectos de riesgo moral, conspirando contra las necesarias tareas de prevención *ex ante*. Por otra parte, el hecho de que del sector público dependa excesivamente para su financiamiento regular de las transferencias externas podría tener efectos negativos en el plano de los incentivos. Mientras el Estado gasta en Haití alrededor de 25% del producto, la recaudación tributaria es de apenas 13% del PIB. El resto –salvo unos 3 puntos del PIB que se financian en forma interna a través de diferentes mecanismos - se financia mayormente con donaciones y diferentes formas de financiamiento externo. La literatura de economía política ha estudiado largamente cómo una situación de este tipo puede tener efectos deletéreos en el involucramiento de la ciudadanía en el control de la conducta de las autoridades, debilitando la rendición de cuentas y la transparencia y, por esa vía, la calidad de las políticas y de las propias instituciones[95].

140- La dependencia de las transferencias externas puede también afectar en forma negativa a la economía a través de otros canales. En particular, un punto que ha sido destacado por una larga lista de literatura es la posibilidad de que los flujos de ayuda externa y las remesas generen en la economía receptora impactos similares a los causados por el fenómeno de la *Dutch Disease*[96]. En efecto, un auge de recursos externos asociados a las transferencias privadas y oficiales podrían dar lugar a tendencias a la apreciación real de la moneda y, por esa vía, generar efectos negativos sobre la competitividad del sector transable de la economía. *Ceteris paribus*, un aumento permanente de las transferencias externas eleva el ingreso nacional y aumenta la demanda de bienes transables y no transables, lo que en equilibrio debería conducir a una reducción del tipo de cambio real[97].

---

[95] Véase Martin (2014) en donde de algún modo se invierte la clásica fórmula "*no taxation without representation*" para sugerir que, en ausencia del cobro de impuestos, la calidad y transparencia de las políticas –y de la ciudadanía, más en general- tiende a resentirse como consecuencia del escaso involucramiento del público en el control de la conducta de las autoridades.

[96] Véase, por ejemplo, López, Molina y Buzzolo (2007), Izquierdo y Montiel (2006) y Rajan y Subramanian (2011). En el marco de otros estudios encargados por el BID este autor analizó la cuestión en el caso de Honduras y Nicaragua. Véase Katz (2007 y 2008).

[97] En una economía pequeña, tomadora de precios internacionales, el aumento de la demanda de bienes transables se traduciría en mayores importaciones, mientras que la mayor demanda de bines y servicios no transables ocurriría, a partir del punto de pleno empleo, vía aumentos del precio

141- Estos efectos podrían llegar a ser muy significativos en el caso de economías de bajos ingresos en los que la inserción externa del sector transable es potencialmente frágil y en los que la política económica tiene escasos márgenes de maniobra para elaborar estrategias integrales de respuesta al fenómeno, contrarrestando la pérdida de competitividad de la producción local causada por las transferencias externas. Sea a través de la administración macroeconómica, buscando sesgar o atenuar el movimiento de los precios relativos a favor de los bienes y servicios no transables; sea a través de iniciativas "del lado de la oferta" que apunten a compensar dichos impactos con acciones dirigidas a atender las debilidades estructurales de la producción local, mejorando la denominada competitividad "no precio".

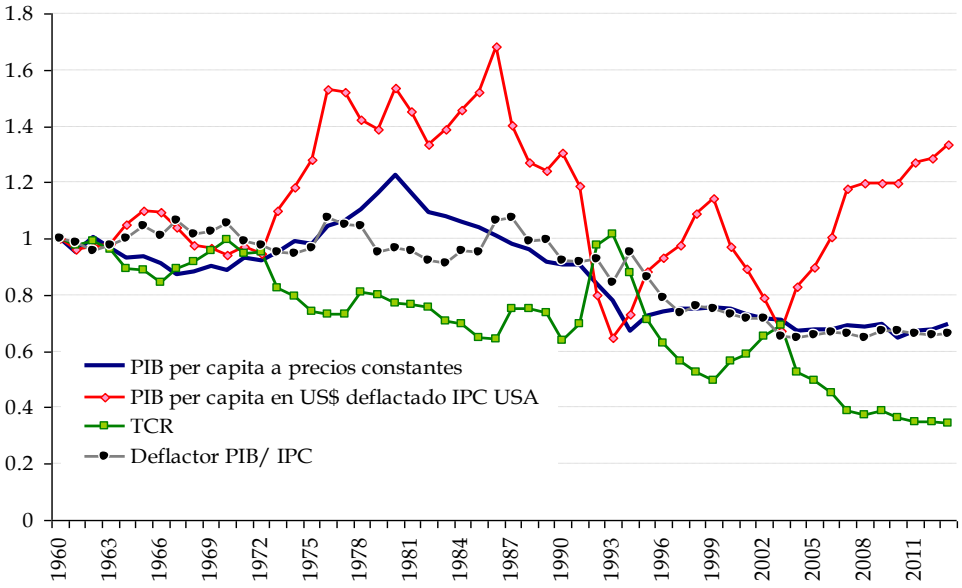
142- La posibilidad de que las remesas enviadas por los emigrados y otras transferencias externas provoquen un eventual desplazamiento de actividad y empleo en los sectores de transables cerraría así en forma perversa un círculo vicioso puesto en marcha, precisamente, por flujos migratorios impulsados por la falta inicial de oportunidades económicas. Si así fuese, la economía de Haití estaría, en verdad, encerrada en una "trampa de baja competitividad". Este mal equilibrio sería una instancia más –tal vez la principal- de las numerosas manifestaciones que adopta la "trampa de pobreza" que caracteriza a la sociedad haitiana desde hace varias décadas y que, tal como se examina más adelante, las intervenciones de política deberían intentar revertir.

143- Un proceso de este tipo podría estar efectivamente en curso en Haití desde hace un largo tiempo. El gráfico 23 presenta alguna evidencia en esta dirección. Lo que allí se observa es la evolución en el último medio siglo del PIB per capita de la economía, calculado a dólares estadounidenses de poder de compra constante. Como se puede apreciar, esa variable se ubica en la actualidad un 40% por encima de los niveles que exhibía a inicios de la década del sesenta. A dicho valor se arribó luego de no pocas oscilaciones. En efecto, mientras a mediados de la década del ochenta llegó a ubicarse un 60% por encima de los valores de los sesenta, a inicios de los noventa –y nuevamente a inicios de los dos mil- llegó a alcanzar un valor 30% inferior al del comienzo de la serie. En la última década, sin embargo, el PIB per capita en dólares

interno de estos bienes. En tales condiciones, la apreciación cambiaria se manifestaría a través del aumento del precio relativo de los no transables vis a vis a los transables.

constantes experimentó una muy acelerada recomposición, prácticamente duplicando sus valores.

Gráfico 23: Descomposición PIB per capita en dólares constantes para Haiti – Índice 1960=1



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

144- ¿A qué se debió dicha evolución ascendente de los ingresos medidos en dólares si ya se ha visto que el PIB per capita de la economía haitiana es hoy 30% inferior al de medio siglo atrás? Una forma de averiguarlo es considerar la siguiente descomposición del PIB per capita en dólares constantes:

$$\frac{PIB^{US\$}}{N} = \left(\frac{PIB}{N}\right)\left(\frac{P^{deflactorPIB}}{P}\right)\left(\frac{P}{eP^{*}}\right) = \left(\frac{PIB}{N}\right)\left(\frac{P^{deflactorPIB}}{P}\right)\left(\frac{1}{eP^{*}/P}\right)$$

Tal como se aprecia en la fórmula, el PIB per capita en dólares constantes puede ser expresado como el ratio entre el producto del PIB real per capita por el precio relativo de la canasta de producción a la canasta de consumo sobre el valor del tipo de cambio real (deflactado por el diferencial de inflación minorista de Haití respecto de algún socio comercial relevante, en este caso EEUU).

145- En el gráfico 23, además de la evolución del PIB per capita en dólares constantes se ilustra el comportamiento individual de estos tres factores en que aquél puede ser descompuesto. La línea azul exhibe la tendencia secularmente declinante que ha caracterizado al PIB real per capita. Luego de la performance razonablemente expansiva que, como ya se ha visto, éste experimentara durante la década del setenta, se aprecia que el ingreso medio real por habitante tendió a contraerse fuertemente hasta inicios de los noventa. También se observa que luego de una levísima recuperación post bloqueo, el PIB real per capita volvió a contraerse en el contexto de la fuerte inestabilidad política que volvió a caracterizar al país hasta inicios del presente siglo. De allí en adelante, se puede apreciar la relativa mejoría del comportamiento de la economía en la última década, que acompañó al programa de reformas en curso y al fuerte involucramiento financiero de la comunidad internacional: en la última década el PIB real per capita deja de caer y exhibe –pese al hiato provocado por el terremoto- un incipiente pero aparentemente sostenido crecimiento. De todas formas, puesto en esta perspectiva es claro que el panorama de largo plazo luce muy desalentador.

146- La línea gris con marcadores negros, por su parte, muestra que a lo largo de estas décadas este proceso de declinación secular se ha visto acompañado de cambios significativos en la estructura de precios relativos. En efecto, de acuerdo al cociente entre el deflactor del PIB[98] y el índice de precios de consumo, se observa que estos últimos se habrían reducido fuertemente para situarse en la actualidad en valores casi 40% inferiores a los existentes a inicios de los sesenta. Este proceso de caída de los precios relativos del consumo parece haberse iniciado a mediados de la década del ochenta y haber continuado, con mayor intensidad, a inicios de la década del noventa, con posterioridad al bloqueo. Este precio relativo estaría captando así el efecto de las diferentes y agresivas iniciativas de apertura comercial adoptadas a la

[98] Los datos del deflactor provienen de las series oficiales de cuentas nacionales disponibles con base 1986. La recolección, producción y distribución de datos económicos y sociales fue seriamente afectada como consecuencia del terremoto de 2010. Pese a su desactualización y serias deficiencias de calidad, cobertura y frecuencia hasta ahora el Instituto de Estadísticas no ha podido reemplazar esa base. Estos problemas también afectan fuertemente a las estadísticas relativas a la evolución del mercado de trabajo. En el memorando de políticas que acompaña al renovado acuerdo de facilidades extendidas con el FMI las autoridades han comprometido la adopción de acciones para remediar dicha situación (FMI (2015)).

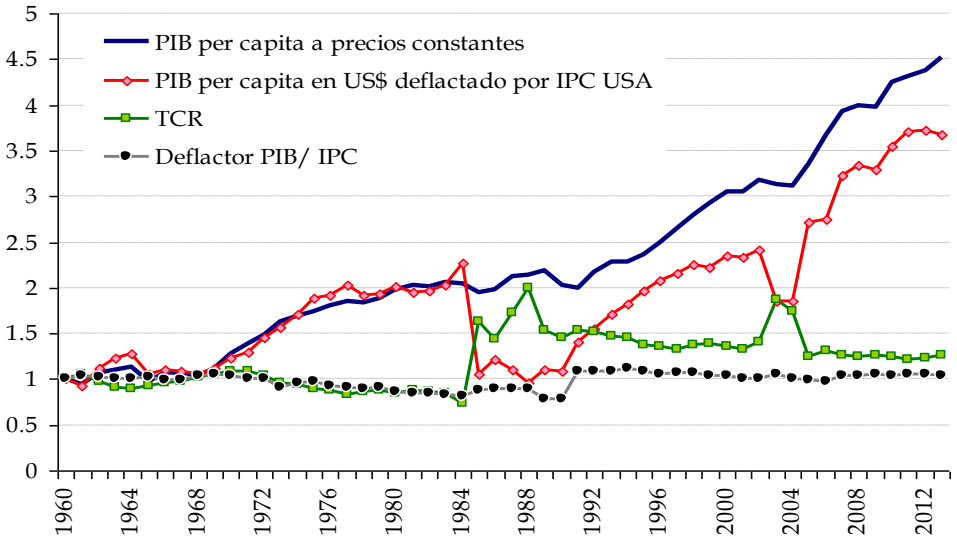
salida del régimen dictatorial de la familia Duvallier y, luego del bloqueo, por el repuesto presidente Aristide.

147- Si se observa la fórmula anterior, se apreciará que ambos factores –el decrecimiento secular del PIB per capita y la reducción de los precios relativos del consumo- operaron en la dirección de inducir una caída del PIB per capita en dólares constantes. No obstante, pese a sus marcados vaivenes, éste tendió a crecer en el largo plazo y, en particular, durante la última década. Como se observa en el gráfico 23, la razón de ello ha sido el comportamiento del tipo de cambio real a lo largo del último medio siglo. La variable esté representada por la línea verde que muestra una impactante y clara tendencia declinante: si se toma como referencia el nivel de inicios de los sesenta, en la actualidad el tipo de cambio real se ubicaría en valores más de 60% inferiores a los de aquél período. Dicha tendencia se ha visto revertida en determinadas instancias, todas ellas asociadas –salvo a fines de los sesenta- con alguna crisis política mayúscula: la ocurrida a mediados de los ochenta con la apertura democrática, la que condujo al bloqueo comercial de inicios de los noventa y la de inicios de los dos mil con el segundo derrocamiento del presidente Aristide. De allí en adelante, en el contexto de un fuerte auge de las transferencias externas lideradas por las remesas (y en menor medida por la ayuda externa) la moneda doméstica ha vuelto a experimentar una fuerte apreciación real del orden de 50%, aunque el proceso estuvo concentrado en la primera parte de la década: luego de la leve depreciación asociada con el shock negativo de términos de intercambio causado por el alza de los precios internacionales de los alimentos y la energía en 2008, se ha observado una relativa estabilización merced a las acciones desplegadas por la política monetaria y cambiaria del BRH.

148- Antes de continuar, es interesante, en este sentido, contrastar lo ocurrido en Haití con lo sucedido en la República Dominicana, a la que se ha utilizado más arriba como marco de referencia. En el gráfico 24 se reproduce para esta economía la descomposición recién efectuada del producto per capita en dólares constantes. Según se observa, la evolución ha sido aquí muy diferente: el producto per capita en dólares constantes de República Dominicana es en la actualidad alrededor de 250% superior al de hace medio siglo. Como ya se ha visto, dicho evolución refleja en buena medida el aumento experimentado en estas décadas por el PIB real per capita, que es hoy un 350% más elevado que el existente a inicios de la década del sesenta. Nótese, sin embargo, que la

evolución del tipo de cambio real (deflactado por precios minoristas) ha sido además muy diferente a la observada en el caso de Haití[99].

Gráfico 24: Descomposición PIB per capita en dólares constantes para República Dominicana – Índice 1960=1



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

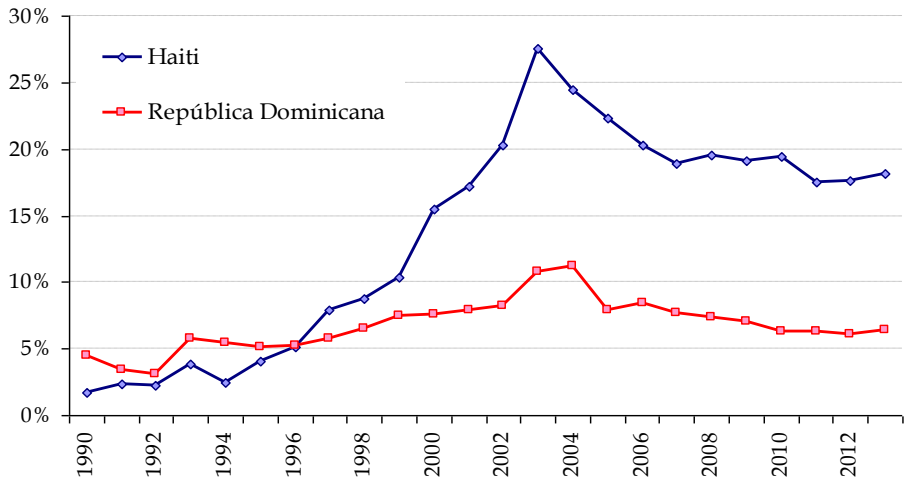
149- Pese a que en las últimas dos décadas la economía dominicana también ha experimentado una cierta tendencia a la apreciación real de su moneda, ese proceso ha sido mucho más suave. También como en el caso de Haití aquí el comportamiento del tipo de cambio real ha estado sujeto a importantes oscilaciones (elevándose en ocasión de diferentes eventos críticos, a mediados de los ochenta como consecuencia de la acumulación de importantes desequilibrios macroeconómicos y en ocasión de la crisis financiera de inicios de los dos mil, y retomando una tendencia a la apreciación luego de dichos episodios). Pero, en general, en un entorno de mayor estabilidad macroeconómica y de reformas estructurales, desde inicios de la década del noventa las autoridades han estado en condiciones de administrar el proceso de apreciación y de sostener una paridad más competitiva[100]. Al mismo tiempo, un factor seguramente relevante en la existencia de esas menores

[99] Eso es lo que explica que el producto per capita medido a dólares constantes se ubique en este caso por debajo del producto real per capita.

[100] Para una descripción de las políticas de reforma y administración macroeconómica adoptadas en República Dominicana en el período véase Jaramillo y Sancak (2007).

presiones a la apreciación se vincula con el hecho de que el flujo de remesas que ha recibido la economía ha sido mucho menos significativo. Sólo esporádicamente éste supero 10% del PIB y se ubica en la actualidad en torno de 7% (véase el gráfico 25). En la actualidad el tipo de cambio real se ubica en un nivel casi 30% superior al de medio siglo atrás.

Gráfico 25: Remesas como % del PIB



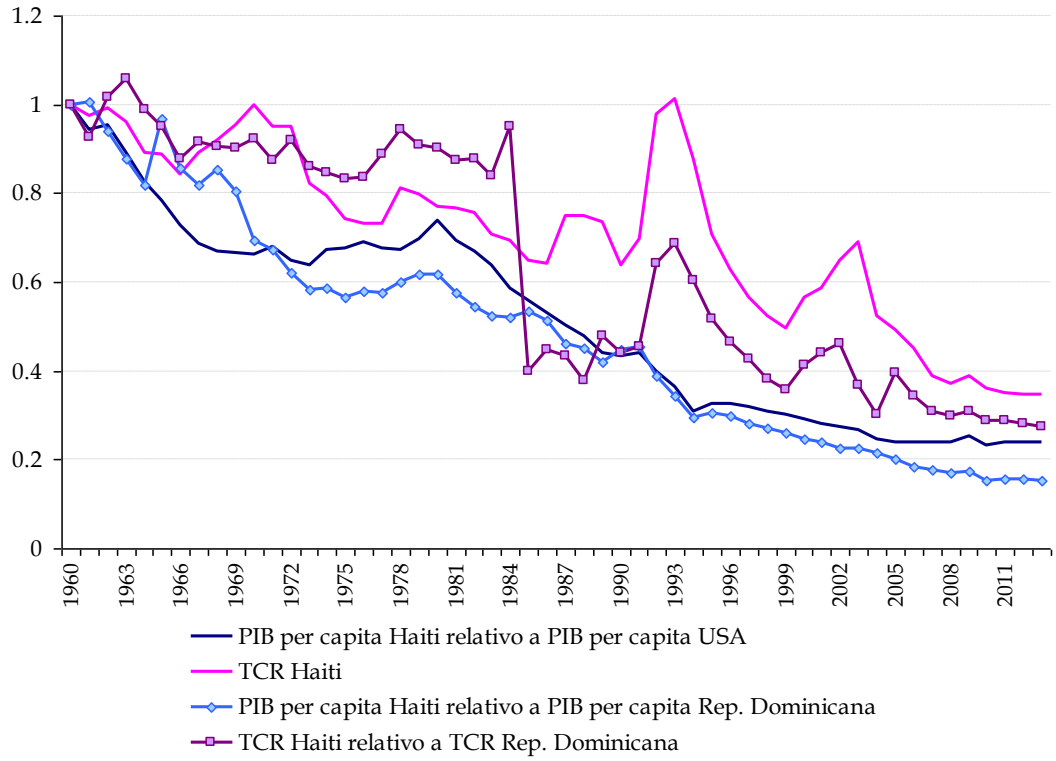
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

150- De este modo, en el caso de Haití el tipo de cambio real parece estar gobernado por una sostenida tendencia de largo plazo a la apreciación, sólo interrumpida transitoriamente en ocasión de eventos políticos disruptivos. Desde fines de la década del noventa las remesas y los flujos de ayuda externa, entre otros factores, parecen haber jugado un rol crítico en la profundización de este proceso de apreciación cambiaria. Afirmar que hay un proceso de apreciación en curso no equivale a decir que se trate necesariamente de un "desequilibrio". Esto es, como consecuencia del auge de las transferencias externas –y también, en buena medida, de la reducción de los pasivos externos netos generado por las operaciones de condonación de deuda-el tipo de cambio real de equilibrio de la economía podría plausiblemente haber disminuido. De hecho, los estudios disponibles, efectuados en diferentes momentos de la última década por el FMI, muestran la moneda doméstica se encuentra básicamente alineada con lo que determinan los "fundamentales" de la economía (véase FMI (2007) y FMI (2015)).

151- Puesto de otra manera, lo que dichos estudios afirman es que el proceso de apreciación cambiaria en curso es, esencialmente, un fenómeno de tipo permanente o de "equilibrio". Como las significativas transferencias externas que ha recibido la economía en estos años habrían pasado a formar parte de sus "fundamentales", entonces la apreciación real sería en realidad consistente con los datos agregados que caracterizan el cuadro macroeconómico. Cabe convenir, no obstante, que se trata de un "equilibrio" muy peculiar y no el que podría deducirse, por ejemplo, de la operación de la hipótesis de Balassa Samuelson. En efecto, la apreciación en curso es muy diferente de la que podría caracterizar, por caso, a una economía de bajos ingresos inmersa en un proceso de rápido crecimiento y de *catching up* respecto de sus socios comerciales. Muy por el contrario. De hecho, aunque el proceso ha tendido a moderarse durante la última década, el producto per capita de Haití respecto de sus socios comerciales ha virtualmente colapsado y el tipo de cambio real ha experimentado, sin embargo, una muy fuerte apreciación (véase el gráfico 26). Más aún, lejos de ilustrar un mayor dinamismo relativo, en el caso de Haití este proceso de sostenida apreciación cambiaria podría estar asociado a fuertes dislocaciones de la estructura productiva interna y a un desplazamiento de los sectores de bienes y servicios transables[101].

[101] Cabe preguntarse, sin embargo, si el tipo de cambio real que se presenta aquí -deflactado por índices de precios minoristas- es en realidad una medida apropiada de la competitividad de las firmas. Como se sugiere en Di Bella et al (2007), este puede no ser el caso en economías de muy bajos ingresos en las que la canasta de consumo representada en el IPC está compuesta por una participación muy elevada de alimentos (y otros bienes como energía) importados. En este sentido, el IPC podría no ser representativo de la evolución del precio de los bienes y servicios no transables o de los costos que enfrentan las firmas y que es lo que, en general, buscaría captar una medida de tipo de cambio real. Una posibilidad sería construir una medida de tipo de cambio real deflactada por salarios para intentar captar de mejor manera algunos de estos estos factores. Desafortunadamente, en Haití no hay series consistentes de estadísticas relativas al mercado laboral. Pero está disponible una serie de salario mínimo nominal desde 1972. Aunque se trata de una variable de tipo administrativo que sólo se ajuste de manera esporádica cabe presumir que, para intervalos largos, el movimiento del salario mínimo puede dar una idea aproximada de lo que ha ido ocurriendo en el mercado laboral. No tanto, quizás en los niveles pero sí en las tasas de variación. En una economía como la haitiana en la que el mercado de trabajo es muy flexible, hay muy baja participación sindical y parece haber un escaso margen de negociación de los trabajadores, podría pensarse que la evolución del salario mínimo tenga algún grado de representatividad del comportamiento más general de los salarios en la economía. De acuerdo a Banco Mundial (2015) mientras los salarios en el reducido sector formal de la economía han tendido a incrementarse en la última etapa, han permanecido estancados en la agricultura y en el sector informal urbano, al tiempo que se estima que un 70% de los trabajadores perciben menos que el salario mínimo. Aunque debe reconocerse que se trata apenas de una aproximación, los resultados de este ejercicio se presentan en el apéndice metodológico. Como se puede apreciar allí, el tipo de cambio real deflactado por salarios ha evolucionado de manera muy diferente al deflactado por precios minoristas. Esto estaría indicando que los bajos costos salariales de las firmas implicaron

Gráfico 26: PIB per capita relativo con EEUU y República Dominicana y apreciación cambiaria – Índice 1960=1



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

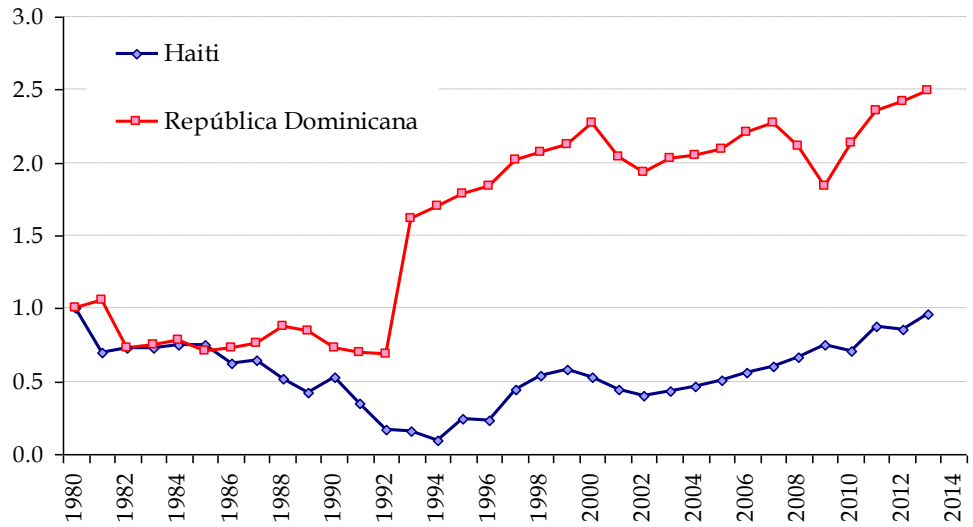
152- Pero, si fuese así, tampoco sería mucho lo que la política macroeconómica podría hacer para revertir esta eventual *Dutch Disease*. Tal como se analiza más adelante, en la medida en que se trata de un proceso sostenido de cambio en los precios relativos es poco lo que podría obtenerse, por ejemplo, de la administración del régimen cambiario. La política monetaria es esencialmente una política nominal y, más allá de efectos transitorios, es por ello incapaz de

una evolución menos desfavorable de la competitividad de las firmas. De todos modos, cabe mencionar que a pesar de esta ventaja las firmas haitianas han enfrentado una gran variedad de otros costos de naturaleza estructural, vinculados con déficits notorios en materia de infraestructura, una deficiente provisión de servicios públicos básicos tales como la electricidad y la seguridad y, en general, un clima de negocios muy adverso desde el punto de vista legal y regulatorio. Tal como ya se mencionó, Haití se ubica en las posiciones más bajas del ranking de Ease of Doing Bussines del Banco Mundial y, pese a ciertos progresos recientes, de los índices elaborados por Transparency International sobre percepción de corrupción. Así, pese a las ventajas absolutas en materia de costos laborales, todos estos otros factores habrían impedido que el país pueda tomar ventaja de sus potenciales ventajas de localización y de las preferencias otorgadas para el acceso al mercado de EEUU.

alterar en forma permanente los precios relativos. Más aún, si éstos varían como resultado de fenómenos permanentes gobernados por el comportamiento de los "fundamentales" de la economía. A lo sumo, un manejo prudente de la política monetaria –tal como el que ha tendido a exhibir en los últimos años el BRH- podría poner un poco de "arena en las ruedas", ayudando a suavizar el proceso de apreciación. Pero si esta tarea ya es difícil de cumplimentar para una economía con mercados financieros domésticos profundos mucho más lo es para una economía de bajo grado de desarrollo financiero como Haití. Tampoco parece plausible que la política fiscal –que podría a priori, a través de la generación de excedentes presupuestarios alterar en forma algo menos transitoria los precios relativos internos- esté en el caso de Haití en condiciones de sobrellevar esta carga. Especialmente si se atiende a las demandas más relevantes existentes sobre el presupuesto público, asociadas a las importantes falencias en materia de infraestructura y a la necesidad de impulsar el gasto público social dirigido a reducir la pobreza y a financiar la acumulación de capital humano. Esto restringe en buena medida las acciones factibles para la política económica a lo que pueda hacerse del "lado de la oferta" y a lo que pueda lograrse en el manejo de los factores estructurales de la competitividad.

153- En la sección V se vuelve sobre estos relevantes temas. Sin embargo, antes de ello, interesa aquí determinar si, en el caso de Haití, el proceso de apreciación inducido por el auge de las transferencias externas ha generado o no impactos disruptivos sobre la producción transable del tipo de los recién postulados que obliguen eventualmente a determinadas acciones de política. Medidas a dólares constantes Haití exporta en la actualidad bienes y servicios por apenas 145 dólares per capita, una cifra similar a la que exportaba 35 años atrás. El gráfico 27 ilustra esa evolución (y la contrasta con la expansiva evolución observada a partir de mediados de la década del noventa en República Dominicana, cuyas exportaciones per capita se han multiplicado dos veces y media, para situarse en unos 1500 dólares por habitante). Aunque se han visto influenciadas sin duda por numerosos factores adversos, cabe conjeturar que la evolución de las exportaciones haitianas puedan haberse visto negativamente afectadas también por las tendencias a la apreciación inducidas por las transferencias externas. Eso es lo que se intenta determinar a continuación.

Gráfico 27: Exportaciones per capita- Índice 1980=100



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

154- La existencia de potenciales efectos negativos de los flujos de ayuda y remesas sobre la competitividad del sector transable ha sido reportada en varios trabajos y ha sido fuente de preocupación de los organismos multilaterales de crédito[102]. En particular, el BID ha encargado en diversas instancias el estudio de esta problemática[103]. Hay varios estudios empíricos que intentan documentar si los flujos externos pueden llegar a tener, en determinadas instancias, efectos adversos no buscados sobre la competitividad de las economías receptoras. En particular, un trabajo muy influyente es el de Rajan y Subramanian (2011). Estos autores se concentran en el efecto de la ayuda externa. Para ello estudian un panel de entre 32 y 15 economías de bajos ingresos en las décadas de los ochenta y los noventa, respectivamente e intentan determinar si un auge de los flujos oficiales de ayuda externa tiene efectos sistemáticos adversos en la competitividad del país (medida como un crecimiento relativo más bajo de las industrias del sector exportable). Distinguiendo entre industrias "exportables" y no "exportables" Rajan y Subramanian utilizan una metodología que explota la variabilidad entre países y entre sectores manufactureros, lo que les permite identificar impactos

[102] Véanse, entre otros, Montiel e Izquierdo (2006),

[103] Este consultor ha conducido algunos de esos estudios encargados por el BID para el caso de Honduras y Nicaragua. Véase Katz (2006.) y (2007).

sectoriales diferenciales de los flujos de ayuda[104]. Del análisis de la evidencia empírica los autores concluyen que el canal a través del que esto ocurre es la apreciación real causada por la ayuda y conjeturan que esta es una de las razones por las que es tan difícil encontrar evidencia a favor de que estos flujos oficiales ayuden a los países receptores a crecer.

155- En el presente informe se intenta replicar en alguna medida la lógica de este enfoque, aunque concentrándonos en el impacto diferencial de las transferencias corrientes de origen privado sobre la competitividad de diversos sectores de actividad de las economías de la región. Distinguiendo entre sectores transables y no transables en la clasificación a un dígito entre las actividades del PIB, en un primer estudio de panel nos concentramos en el comportamiento de 24 economías de la región latinoamericana durante el período 2000-2013[105]. La variable cuyo comportamiento se trata de explicar es la tasa de crecimiento anual promedio del período de los diferentes sectores de actividad y se la regresa frente a un indicador que mide la importancia de las remesas como porcentaje del PIB interactuado por una variable *dummy* que indica si el sector pertenece o no al grupo de los sectores de actividad

[104] Asimismo, debido a que en el caso particular de la ayuda oficial podría pensarse que hay eventuales situaciones de "reversión de causalidad" (v.gr. los países pueden crecer menos porque reciben ayuda que genera impactos adversos en la competitividad o pueden recibir más ayuda oficial, precisamente, porque crecen menos), desarrollan una metodología para tomar explícitamente en cuenta esta cuestión. En nuestro caso, focalizado en el análisis de los impactos de los flujos de remesas, la cuestión de la causalidad revertida parece menos relevante y parece haber menos dudas que se trata de una variable bastante exógena al desempeño de la economía receptora. A diferencia de la ayuda oficial, los flujos de remesas son el resultado de decisiones descentralizadas que resultan de de las acciones no coordinadas de los migrantes y se trata de un fenómeno estructural que no necesariamente responde explícitamente, como muchas veces sí lo hacen los flujos oficiales, a episodios adversos puntuales. De todos modos, hay que tener en cuenta que la motivación de migración sí parece estar asociada con la percepción, varios años atrás, de una clara falta de oportunidades en el país de origen. De este modo, en el agregado, la migración y su posterior traducción en un flujo de remesas sí estaría asociada a las condiciones de desempeño de la economía en cuestión. Esto permitiría pensar, en cierto sentido, a las remesas como una variable endógena a (la falta de) crecimiento de la economía bajo análisis, aunque no es el enfoque que hemos adoptado aquí. Aún así, no es obvio que esa falta de oportunidades tenga que ver con la performance relativa de los sectores transables vis a vis los no transables que es, en última instancia, lo que se analiza en nuestro ejercicio.

[105] Las economías consideradas son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

definidos como transables en nuestra clasificación[106]. 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 mediante una variable que mide el ingreso relativo de las diferentes economías de la región respecto del de EEUU.

156- En la tabla 1 se presentan los resultados del panel. Cada una de las columnas refleja la presencia de diferentes clases de controles (por país, por sector de actividad y por la incidencia de factores macroeconómicos). Los resultados muestran que la variable explicativa de interés se vuelve relevante (significativa y con el signo negativo esperado) cuando se toman en cuenta en forma simultánea estos tres tipos de controles[107] (columna 4). Este resultado presta apoyo a la hipótesis que hemos postulado en el sentido 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[108].

[106] Los sectores de actividad definidos como transables son: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; explotación de minas y canteras e industrias manufactureras. Los restantes sectores del PIB fueron considerados no transables.

[107] De las diversas variables macroeconómicas que se consideraron se mostraron aquellas que resultaron significativas (y con el signo esperado) fueron los términos de intercambio (positivo) y la tasa de inflación (negativo). La base de datos utilizada para este análisis de regresión se adjuntan como archivos Excel.

[108] Cabe mencionar que, a diferencia de Rajan y Subramanian (2011), que restringen su atención al universo de países de bajos ingresos o en los que las remesas son significativas (más de 1% del PIB), nuestra muestra no restringe en el mismo sentido y considera a todos los países latinoamericanos para los que se pudo disponer de información. Los autores mencionados hacen esto por temor a un eventual sesgo que tienda a diluir el impacto de los flujos de ayuda en los sectores de actividad transable por considerar economías de diferente tamaño y significación de las remesas. En nuestro caso, cabe remarcar que el fenómeno se observa pese a la presencia de ese eventual sesgo, lo que a nuestro juicio refuerza la robustez del resultado presentado.

Tabla 1: Regresiones MCO

Panel : 24 países y 9 sectores
Nro de observaciones: 206
Variable dependiente: tasa de crecimiento anual promedio
del valor agregado por país y sector de actividad del PIB entre 2000-2013

	(1)	(2)	(3)	(4)
Remesas * indicador sector transables	-0.078	-0.003	-0.079	-0.096
	(0.240)	(0.949)	(0.166)	(0.103)
log(PIB/PIB_USA) * indicador sector transables	0.335	0.702	-0.356	-0.364
	(0.387)	(0.013)	(0.586)	(0.574)
Indicador por país	No	Si	Si	Si
Indicador por sector de actividad	No	No	Si	Si
Constante	Sí	No	No	No
Controles macro	No	No	No	Si

Nota: Regresiones MCO con errores estándar corregidos
por la matriz de covarianza HAC. Entre paréntesis figura el p-value

157- Un segundo conjunto de resultados surge de estudiar el impacto de los flujos de remesas en el caso particular de Haití. 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. En este caso, a partir de la información disponible brindada por las autoridades haitianas, se considera el comportamiento de los sectores transables de la industria manufacturera en el período 1990-2013[109]. La definición de transabilidad de los diferentes sectores de actividad está en línea con la postulada en Rajan y Subramanian (2011)[110]. Los resultados presentados

[109] Esto restringe fuertemente la cantidad de observaciones. Sería deseable, por supuesto, contar con una serie más larga – o con una mayor frecuencia de las observaciones- para contar con mayores grados de libertad pero lamentablemente esta información no está actualmente disponible.

[110] Adaptando la clasificación a los niveles de apertura disponibles en el caso haitiano, los sectores que se tomaron como transables corresponden a la industria textil, la de alimentos y bebidas y la de productos de madera, excepto la elaboración de muebles. En el caso de Haití el primero corresponde claramente a un sector competitivo de importaciones y el primero al único sector

en la tabla 2 indican que –luego de controlar por una leve pero estadísticamente significativa tendencia a la reducción de la participación del sector transable en el total de la producción manufacturera – el tamaño de las remesas al PIB han ejercido en el caso haitiano una influencia hacia un menor peso de la producción industrial transable en el total de la actividad manufacturera.

Tabla 2: Haití 1990-2013 - Regresión MCO

Variable dependiente: participación del sector transable en el total de la industria manufacturera

$$\frac{ST_t}{Total\ Manuf_t} = \underset{(0.000)}{0.826} - \underset{(0.002)}{0.156} * \frac{remesas_t}{PIB_t} - \underset{(0.000)}{0.057} * d1991 - \underset{(0.056)}{0.001} * tendencia$$

Nota: entre paréntesis figuran los p-values

158- 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- parecen indicar que, entre otros factores también influyentes y que son mencionados en varios pasajes del presente informe, la performance relativa de los sectores transables de la economía y la industria se han visto negativamente afectados, en alguna medida, por el auge de las remesas (presumiblemente a través de sus impactos en la evolución de la competitividad doméstica).

---

exportador que pudo desempeñarse con razonable éxito pese a las adversas condiciones del contexto en que operó. Más allá de la reducida escala de estos sectores cabe tener en cuenta que su impacto potencial en el desarrollo de la economía es muy relevante, particularmente por su perspectivas alternativamente como proveedores de las escasas divisas que el país recibe, como potenciales oferentes de puestos de trabajo formales y de mayor calificación relativa y como fuente de potenciales innovaciones y mejoras tecnológicas adaptativas. Cabe mencionar que cuando el análisis se realiza para la industria textil los resultados no fueron concluyentes. Antes que invalidar la idea de que las remesas pudieran haber afectado negativamente la competitividad de sectores transables, esto podría estar representando el hecho de que las ventajas comparadas en este sector en el caso haitiano son muy importantes. De hecho, cuando se examina el índice de ventajas reveladas (Balassa (1964)) se observa que, a pesar de los negativos desarrollos y el difícil contexto de las últimas décadas, el sector textil es el único relevante en el que el país ha conservado –y acentuado-su ventaja revelada. No ha ocurrido lo mismo con otras industrias tradicionales de exportación tales como el café o algunas frutas tropicales (véase FMI (2015)).

IV. De Malthus a Solow: desempeño de largo plazo y cambio estructural

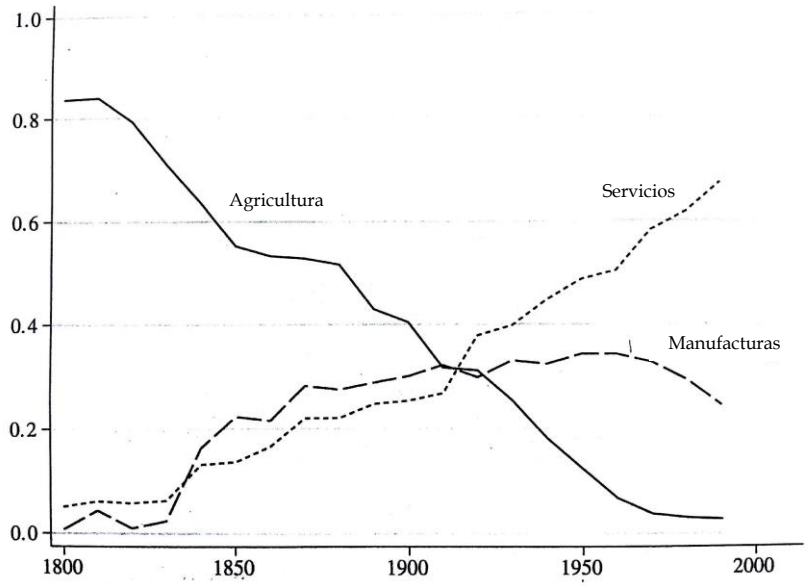
159- Basados en el diagnóstico y los hallazgos empíricos de las secciones previas, en la presente sección del trabajo se presenta una modelación que intenta captar, en términos muy estilizados, algunos de los rasgos principales que caracterizan, a nuestro juicio, la dinámica de funcionamiento de la economía haitiana. Para ello se hace uso intensivo de varios de los modelos canónicos de la literatura del desarrollo. Aún así, no se sigue en particular a ninguno de ellos sino que, con espíritu algo ecléctico, se toman con cierta liberalidad distintas intuiciones presentes en algunos de dichos modelos y se intenta adaptarlas a las condiciones concretas de funcionamiento de la economía de Haití

160- Como es sabido, uno de los rasgos distintivos del proceso de crecimiento económico es que, conforme se incrementan los niveles de ingreso, las economías –y, más en general las sociedades- involucradas en dicho proceso atraviesan profundas transformaciones y cambios estructurales. Uno de los primeros autores en enfatizar estos cambios estructurales como aspecto inherente del proceso de crecimiento ha sido, como se sabe, Simón Kuznets. En su clásico *Modern Economic Growth* (1966) destacó que los aumentos del ingreso per capita venían por lo general acompañados de significativas alteraciones en la estructura productiva y en la ubicación y estatus de los distintos sectores sociales. Así, una de las características distintivas del proceso de desarrollo no es sólo el crecimiento demográfico y de los ingresos en general sino también la masiva reasignación de recursos entre sectores de actividad y la creciente urbanización de las sociedades a través de una acelerada migración interna desde el campo a la ciudad.

161- De hecho, uno de los rasgos estilizados más relevantes de todas las economías que, desde inicios de la revolución industrial, han experimentado un proceso de fuerte incremento en sus niveles de ingreso es que la estructura de producción –y de ocupación de su fuerza de trabajo- ha atravesado cambios sensibles. Esas modificaciones se han caracterizado por una marcada declinación relativa del sector primario y un peso creciente de los sectores secundario y terciario (con un estancamiento y una incipiente declinación de la industria manufacturera a favor del sector de servicios en las últimas décadas). El gráfico 28 ilustra estas tendencias para la economía estadounidense. Allí se ve que, antes de la revolución industrial, el empleo en el sector agrícola daba

cuenta de alrededor de 90% de los puestos de trabajo totales de la economía y que a lo largo de los últimos 200 años se verificó una dramática declinación de dicha participación. Así, luego de la segunda posguerra, el empleo en el sector primario ya explicaba menos del 10% del total y en los últimos años, incluso, ese guarismo se redujo aún más para situarse por debajo de 5%. Por su parte, en el marco del proceso de industrialización, la ocupación en el sector manufacturero creció aceleradamente durante todo el siglo XIX para ubicarse por encima del 30% en el período de entreguerras. A partir de allí cedió lugar a favor del sector servicios, que desde las primeras décadas del siglo XX es el principal sector generador de empleo en la economía estadounidense (actualmente alrededor de 70% de los puestos de trabajo se originan en dicho sector). Con diferentes grados de intensidad este proceso de transformación estructural -economías y sociedades básicamente rurales que se han industrializado en forma acelerada e, incluso, en una etapa más reciente han tendido a terciarizarse- ha sido atravesado por todas las economías actualmente desarrolladas y es un proceso en curso acelerado entre todas las que han iniciado en las últimas décadas su proceso de *catch up*.

Gráfico 28: Participación laboral sectorial en EEUU desde 1800



Fuente: Acemoglu (2009) P. 698.

162- Desde muy temprano, la literatura dedicada a analizar los procesos de desarrollo puso el foco en las cuestiones de naturaleza estructural y en la dinámica de funcionamiento que tendían a exhibir las economías en las etapas

iniciales de su desempeño económico. Este énfasis tuvo el objetivo de identificar los factores que podrían haber operado en las economías de menores ingresos para dificultar el proceso de *catch up* e inhibir las transformaciones que en las economías de mayor desarrollo relativo viabilizaron el proceso de cambio estructural. En particular, autores como Lewis (1954), Hirschman (1958), Nurkse (195.), Rosenstein-Rodan (1943), Gerschenkron (1962), Akamatsu (1962) entre otros precursores de esta línea de indagación, destacaron la importancia que diferentes factores institucionales, ciertas ineficiencias y otras fallas de mercado podían llegar a desempeñar en el caso de economías incapaces de superar recurrentes trampas de pobreza.

163- El modelo pionero de Lewis (1954), que puso énfasis en la existencia de una estructura heterogénea de funcionamiento dual en las economías menos desarrolladas, fue muy influyente en este sentido. Lewis destacó la existencia en esas economías de dos sectores con lógicas de funcionamiento diferenciadas: un sector tradicional (rural), de baja eficiencia, gobernado muchas veces por lógicas extra mercantiles y mecanismos asignativos influidos por normas sociales y costumbres dictadas por sistemas de responsabilidad colectiva y un sector eficiente y moderno (urbano) mediado por el mercado y las instituciones legales características de las economías más desarrolladas. El foco de Lewis estuvo, como es sabido, en el análisis del modo de interacción entre ambos sectores de actividad y en las consecuencias que ello podría tener para la dinámica agregada de la economía. En particular, su preocupación estaba vinculada a la posibilidad de que el sector moderno fuese incapaz de traccionar al conjunto de la economía y que el sector tradicional pudiese continuar operando como un refugio de baja productividad para la mayor parte del empleo, frustrando el desarrollo.

164- En teoría, en ausencia de fricciones, costos de transacción u otras barreras institucionales a la asignación intersectorial de factores ello no debiera ocurrir y debería verificarse una tendencia al arbitraje entre la remuneración que los factores productivos pueden obtener radicándose en uno u otro sector. De este modo, la competencia determinaría que, como parte del proceso de desarrollo, se verifique una igualación de las productividades marginales y una reasignación factorial óptima entre los sectores productivos. Si, debido a su tecnología más eficiente, el sector moderno está en condiciones de ofrecer remuneraciones más elevadas a los factores de la producción cabría esperar que gradualmente se verifique una migración desde el sector agrícola

tradicional hacia los sectores modernos de las ciudades y un cambio en la estructura productiva caracterizado por el reemplazo del sector primario por los sectores productivos urbanos. Así, el desarrollo sería sinónimo de un proceso gradual de reasignación factorial desde el sector tradicional hacia el sector moderno[111].

165- Sin embargo, podrían verificarse instancias en que ese tránsito ocurre a un ritmo muy lento o en que es directamente imposible y la economía en cuestión queda atrapada en una suerte de "trampa malthusiana" (un mal equilibrio de bajo desarrollo). Por la entrada en operación de diferentes mecanismos podría ocurrir que la conexión entre el sector moderno y el sector tradicional de la economía sea limitada. De algún modo, la ausencia de una interacción intersectorial fluida permitiría proteger en la práctica al sector tradicional primario de su competencia con el sector de mayor eficiencia relativa por el uso de los recursos productivos de la economía.

166- En su modelo canónico Lewis trató, precisamente, de caracterizar la ocurrencia de situaciones de este tipo. En particular, postuló que las economías de menor desarrollo relativo tendían a caracterizarse muchas veces por la existencia de un excedente (*surplus*) de trabajo radicado improductivamente –o con muy baja productividad- en el sector rural. Con una función de producción en el sector tradicional rural intensiva en tierra y una tecnología de producción moderna en el sector manufacturero intensivo en capital, el trabajo podría en principio migrar de un sector a otro hasta que

[111] Por cierto, en el caso de Haití, debe evitarse pensar que el desarrollo será necesariamente sinónimo de una migración interna del "campo a la ciudad" que replique la evolución observada en economías de mayor desarrollo relativo. Dada la elevada fracción de la población que reside en el campo parece difícil pensar que el tránsito al desarrollo equivalga aquí al reemplazo completo del sector tradicional agrario por sectores productivos urbanos modernos (sean éstos no sólo la manufactura o los sectores de servicios urbanos de mayor productividad relativa). Más bien parece razonable pensar que el despegue del desarrollo en el caso de Haití consistirá en la gradual aparición de nuevas actividades de alta productividad en el campo y en las localidades urbanas del interior del país. No sólo porque en lo inmediato una proporción muy elevada de la población seguirá residiendo fuera de las ciudades sino porque parece deseable, dada la dotación factorial de la economía, promover precisamente ese patrón de desarrollo (véase, en este sentido, la sección V.II. más adelante). En esta línea, cuando en los ejercicios de simulación que se postulan en el marco del modelo presentado enseguida se habla del tránsito del sector tradicional al moderno debe tenerse presente que este último bien puede incluir el surgimiento de actividades primarias modernas. Por ello, por más que estilizadamente se hable de un proceso de migración interna, debe tenerse especial cuidado en no identificar sector moderno exclusivamente con las actividades urbanas de alta productividad.

sus productividades marginales –y el salario real percibido en ambos sectores- se igualasen. Dados los diferentes niveles de eficiencia tecnológica y las disímiles escalas iniciales entre el sector rural tradicional y la manufactura urbana moderna, esa igualdad tendería a ocurrir, en equilibrio, con el trabajo mayoritariamente migrando desde el campo a las ciudades[112]. A medida que esto ocurriese la acumulación de capital, financiada por los ahorros urbanos, incrementaría gradualmente la escala del sector moderno y eso permitiría absorber porciones crecientes de la fuerza de trabajo rural. Ese sería el equilibrio virtuoso de gradual desarrollo y *catching up* caracterizado por el modelo de Solow.

167- Sin embargo, Lewis postulaba la existencia de arreglos institucionales de tipo tradicional en los países de bajos ingresos que, en muchas circunstancias, limitaban esa migración y tendían, de hecho, a retener un excedente de fuerza de trabajo en el sector rural. Aunque subempleada, Lewis no observaba empíricamente que la sobrepoblación rural presionase a los salarios reales percibidos en el agro a la baja sino, por el contrario, que éstos se mantenían en niveles de subsistencia. ¿Qué era lo que prevenía, a juicio de Lewis, que los salarios reales en el agro cayesen por debajo de los niveles de subsistencia hasta reflejar la menor productividad marginal del trabajo excedente que era retenido en las fincas rurales? El argumento de Lewis era que los trabajadores subempleados en el agro sobrevivían a través de arreglos institucionales consuetudinarios en los que el producto agrícola se repartía comunitariamente entre los miembros de la familia extendida. De este modo, la retribución del trabajador individual podía no depender necesariamente de su (baja) productividad marginal sino, en realidad, del producto medio del grupo que era repartido colectivamente. Ello permitía retener en el sector rural trabajadores cuya productividad marginal podía llegar a ser nula –o muy reducida[113]. La existencia de estas normas sociales de reparto del producto agrícola era capaz de retener a la población excedente en el campo.

[112] Véanse, sin embargo las calificaciones efectuadas en la nota al pie anterior.

[113] En el modelo de Lewis esta no es la única forma de compensación de los trabajadores excedentarios por encima de su productividad marginal individual. Bien podría ocurrir que los subempleados, en lugar de ser retenidos en la finca rural familiar, están autoempleados en el sector de servicios urbanos informales y que reciban suplementos de ingreso a través de transferencias familiares de parte del excedente agrícola.

168- Así, un rasgo característico del modelo de Lewis era la presencia de ciertas barreras que retrasaban el proceso de migración interna y el tránsito a una economía moderna[114]. Más modernamente, otros autores buscaron refinar algunas de estas razones. Aunque la microeconomía del desarrollo fue de una prolífica riqueza analítica e indagó en numerosas fallas de mercado para tratar de dar cuenta de la persistencia de los patrones de heterogeneidad estructural, de particular interés a nuestros fines resulta el enfoque presente en Banerjee y Newman (1998).

169- Reconociendo la diferencia de productividades relativas, estos autores destacan que el sector tradicional se caracteriza, no obstante, por menores asimetrías de información que las que suelen presentarse en las grandes urbes. En efecto, a diferencia de lo que ocurre en las pequeñas localidades en donde las relaciones interpersonales son de largo plazo y suele haber conocimiento común, en las grandes ciudades las interacciones tienden a ser "anónimas" y no repetidas. Ello provoca que los incentivos a las conductas oportunistas sean mayores en este último caso. Ello es así pues en las sociedades tradicionales las conductas de los agentes son fácilmente observables y, por ello, las amenazas de castigos futuros frente al incumplimiento son más creíbles. Al mismo tiempo, el contrato social implícito en estos entornos determina que las

[114] Otros autores encontraron respuestas algo diferentes para el fenómeno en cuestión. En un trabajo también muy influyente Harris y Todaro (1970) postularon, por ejemplo, que el subempleo tendía a concentrarse en realidad en los sectores urbanos. Mientras que el mercado de trabajo agrícola funcionaba según estos autores de forma competitiva y no había necesariamente un piso de subsistencia, el mercado laboral urbano estaba afectado por regulaciones institucionales asociadas a la legislación de salario mínimo o la presión negociadora de los sindicatos, que tendían a poner un piso al salario real en las áreas urbanas. Esto provocaba que el arbitraje entre los salarios urbanos (más elevados) y los rurales se diese a través de variaciones endógenas del subempleo urbano. Las predicciones de este modelo tendían así a ser bastante diferentes de las del modelo de Lewis. Por ejemplo, mientras un aumento de la demanda laboral causada por una mayor acumulación de capital en el sector moderno se traducía en el modelo de Lewis en una reducción de la cantidad de trabajadores subempleados en el agro, en el modelo de Harris y Todaro un incremento de la demanda de trabajo en la manufactura tenía consecuencias menos benéficas. Ello era así pues la condición de arbitraje salarial seguía exigiendo que –con un salario urbano prefijado- el mayor empleo en la manufactura estuviese a asociado a una reducción del empleo agrícola y, en general, a un aumento del subempleo urbano. Más aún, como en el sector rural la productividad marginal del trabajo seguía siendo positiva, la reducción del empleo agrícola vendría asociada, a diferencia de lo que ocurriría en el modelo de Lewis, a reducciones del producto del sector tradicional. En el modelo que se presenta a continuación se sigue, precisamente, este último punto de vista en la caracterización de los equilibrios en ambos sectores. Para una presentación de los diferentes modelos de heterogeneidad y dualidad estructural y los factores que facilitan o retrasan la migración interna puede consultarse con provecho Ray (1998), Acemoglu (2008), Bardhan y Udry (1996) y Ross (2003).

relaciones interpersonales suelan estar gobernadas por la lógica de la reciprocidad[115] (un resultado en parte del hecho de que, como muestra la teoría de los juegos, los agentes que interactúan con frecuencia tienen interés en desplegar conductas más cooperativas).

170- En cambio, en las grandes ciudades, donde estas condiciones suelen no verificarse y los agentes interactúan con numerosas contrapartes de las que tienen muchas veces escasa información, el desaliento de la conducta oportunista requiere el diseño y la presencia de complejos y sofisticados mecanismos institucionales. En los países desarrollados el monitoreo de las conductas individuales a través de la ley y otras numerosas instituciones y estructuras de gobernanza (el funcionamiento de un poder judicial independiente, las fuerzas del orden, los mecanismos de represión y seguridad, etc.) amenaza o impone regularmente una serie de castigos a la violación de contratos u otros comportamientos antisociales. Lamentablemente, esas complejas instituciones muchas veces están ausentes o funcionan de manera muy imperfecta en las economías de bajos ingresos.

171- Esta situación tiene, según Banerjee y Newman, mucha importancia para dar cuenta de la persistencia de una estructura económica dual en las economías de menor desarrollo relativo. En efecto, si bien el sector moderno es productivamente más eficiente que el sector rural, podría llegar a tener menos ventajas comparadas que este último en lo relativo al cumplimiento y al *enforcement* de los contratos. Así, en la interpretación propuesta por estos autores las economías de los países en desarrollo se caracterizarían por la coexistencia de un sector urbano moderno de mayor productividad relativa pero escaso desarrollo de los mercados de crédito debido a las dificultades planteadas por las asimetrías de información. Entretanto, si bien el sector rural sería claramente menos productivo desde el punto de vista tecnológico, exhibiría ventajas respecto de la economía urbana en lo que se refiere al *enforcement* de los contratos, lo que posibilitaría el desarrollo de instituciones informales de relaciones crediticias entre los miembros de esas comunidades.

172- La vigencia de estas heterogeneidades tendría así consecuencias importantes para la migración interna entre el campo y la ciudad, poniendo límites al proceso de reasignación intersectorial de factores producción. Si bien

[115] Véase Axelrod (1984) y Wydick (2008).

los pobladores rurales se verían, en principio, atraídos por la vigencia de salarios reales más elevados en el sector productivamente moderno de las economías, el anonimato característico de las ciudades les haría perder el acceso al crédito de que gozaban en sus comunidades de origen. Estas fricciones serían, de este modo, uno de los mecanismos capaces de reproducir las condiciones de heterogeneidad estructural.

173- Haití se caracteriza, en más de un sentido, por la presencia de muchos de los factores enfatizados en la modelaciones de Lewis, Harris y Todaro y Banerjee y Newman. Por un lado, el grueso de la población vive todavía en las zonas rurales y, en condiciones de muy baja fertilidad del suelo y parcelas de tamaño claramente antieconómico, se dedica a tareas agrícolas de muy baja –o a veces nula- productividad. Puesto en estos términos, hay como sostendría Lewis en Haití un claro excedente de trabajo (*surplus labor*) que podría volcarse a las actividades mano de obra intensiva si un sector moderno tomara la escala adecuada, algo que claramente no ha ocurrido. El sector moderno es muy pequeño y aunque está en condiciones de pagar salarios más elevados debido a su mayor productividad ha sido incapaz de atraer una masa suficiente de trabajadores. Esto, es en buena medida consecuencia de las debilidades que exhibe la inversión pero la reducida escala resultante del sector moderno también interactúa con los incentivos al proceso de migración interna. En línea con Banerjee y Newmann, con bajas probabilidades de encontrar empleo y con serias dificultades de acceso al crédito en las ciudades como mecanismo para suavizar eventos negativos, el tránsito del campo a la ciudad enfrenta naturalmente ciertas fricciones que tienden a reproducir la dualidad estructural. Ello provoca que las limitadas parcelas productivas del sector rural se caractericen por la presencia de una población excedentaria de baja o nula productividad marginal. En muchos casos, como sostendría Lewis, estos trabajadores se sostienen por la existencia de esquemas consuetudinarios de reparto comunitario del excedente agrícola. Asimismo, en dichas comunidades los productores están en condiciones de acceder a mecanismos informales de crédito que no estarían fácilmente disponibles en las ciudades[116].

[116] Uno de esos mecanismos tradicionales en Haití es el *pratrik* a través del que los compradores/acopiadores extienden crédito a sus proveedores con los que están habituados a operar en forma frecuente. Véase Lundahl (2006). Estas instituciones informales son muy comunes en los sectores agrícolas de los países de bajos ingresos y han sido extensamente estudiadas en la literatura del desarrollo. En Floro y Ray (1997) se describe, por ejemplo, el rol de cómo intermediarios de crédito de los acopiadores en el negocio del arroz en Filipinas. Ello ocurre como consecuencia de las interacciones repetidas y de las ventajas relacionales e informativas que

174- Hay, al mismo tiempo, factores adicionales igualmente importantes no contemplados en esos modelos que retrasan o limitan ese tránsito. En particular, en el caso de Haití, la debilidad de los derechos de propiedad sobre la tierra es posiblemente uno de los más importantes de estos factores. Aun cuando sean muy improductivas y apenas alcancen para una economía de subsistencia, la falta de títulos legales mantiene en muchos casos a los campesinos "atados" a las parcelas que ocupan, generando fricciones en el proceso de reasignación de factores hacia sus usos potencialmente más eficientes[117]. En muchos casos, la ausencia de derechos de propiedad formales encuentra un sustituto en el marco de instituciones informales que aseguran un de modo más o menos adecuado estos derechos[118]. Mientras los campesinos viven y trabajan en esas tierras la comunidad reconoce de facto sus derechos de propiedad pero la falta de títulos formales impiden la movilización de esta riqueza y su uso potencial como eventual colateral en el acceso al crédito para incrementar la productividad de las parcelas o su venta en el mercado para facilitar la constitución de unidades productivas de mayor eficiencia relativa.

175- De este modo, la existencia de estas fricciones es uno de los mecanismos que en muchos casos limitan el tránsito del campo a la ciudad y tienden a reproducir la dualidad estructural[119]. Por supuesto, en muchos casos las

---

facilitan el repago de los créditos y permiten a estos agentes transformarse en los vehículos a través de los que se canaliza el crédito del sistema financiero formal a las áreas rurales. Bardhan (1984), por su parte, ha estudiado muchos de estos mecanismos en la India y, en particular, la vinculación de operaciones crediticias con otras transacciones en el marco de interacciones repetidas entre agentes (v.gr. los créditos otorgado por los empleadores a sus propios asalariados y la consecuente mayor capacidad de *enforcement* en el cobro de los créditos). Por último, en Udry (1994) se estudia el modo en que las relaciones de crédito en Nigeria contienen muchas veces un elemento de seguro a través del reajuste de cláusulas contractuales que mejoran simultáneamente el bienestar de deudores y acreedores en presencia de shocks adversos.

[117] Un ejemplo de la relevancia contemporánea de esta fricción es el hecho de que, con posterioridad al terremoto de 2010, la falta de títulos formales sobre los terrenos que ocupaban dificultó en muchas circunstancias las tareas de reconstrucción en las zonas suburbanas de Puerto Príncipe por temor de los residentes a perder sus derechos de facto sobre las propiedades derruidas.

[118] Smucker (1978) ha estudiado esta cuestión en el caso de Haití.

[119] Como es sabido, De Soto (2000) es uno de los autores que más ha insistido en la importancia crucial de derechos de propiedad bien establecidos como mecanismo para impulsar el desarrollo. En particular, en su conocido libro The Mystery of Capital argumenta a favor de los derechos de propiedad como un mecanismo clave para destrabar el potencial de los mercados de capitales y apalancar el desarrollo. En efecto, cuando una familia tienen un derecho formal sobre su propiedad, ésta puede cumplir el propósito de servir para construir una vivienda, cultivar la tierra o encarar

familias intentan lidiar con estas restricciones y desarrollan para ello estrategias muy sofisticadas[120]. Por ejemplo, envían a las ciudades a algunos de sus miembros pero mantienen vínculos estrechos con ellos de modo tal que la familia sostiene económicamente a los migrantes hasta que éstos se establecen para luego recibir como contrapartida, en caso de éxito, las transferencias que el migrante envía a las áreas rurales. En caso de fracaso, la red de seguridad familiar garantiza, sin embargo, la subsistencia del migrante a través de la transferencia de parte del excedente agrícola. Esto puede explicar por qué, a pesar de la reducida escala de los sectores industriales modernos y de los factores antes mencionados que operarían a favor de poner fricciones a la migración interna, se verifican en muchos casos situaciones de aglomeración urbana y congestión en los sectores informales de las ciudades de las economías en desarrollo.

176- Esto es algo que se ha observado con gran intensidad en el caso de Haití en las últimas décadas, en las que a pesar de la falta de escala del sector moderno, se ha verificado un proceso acelerado de urbanización y de concentración de población en los cordones suburbanos de las principales ciudades del país. La migración del campo a la ciudad puede así ser el resultado de un proceso de urbanización no virtuoso en el que el éxodo de parte de la población rural ocurre como consecuencia de la falta de oportunidades en el agro sin que se produzca de manera simultánea un aumento de la escala del sector moderno. El resultado del proceso es así la congestión en los cordones suburbanos y el desempleo abierto o la ocupación de grandes contingentes de población en actividades informales de muy baja productividad en las ciudades. De este

---

alguna otra empresa. Pero, además, la propiedad formal sobre la tierra puede servir para utilizarla como colateral en el acceso al crédito, lo que facilita la clase de crecimiento basado en el crédito y en la acumulación de capital apalancada que sería imposible de otro modo. Según De Soto, la garantía de acceso formal a la tierra fue uno de los factores clave que permitió que, después de la independencia, los colonos americanos pudieran ser protagonistas de un desarrollo agrícola sin precedentes. Ello dio lugar al surgimiento de un vigoroso mercado interno, a partir del que EEUU montó su proceso de fuerte crecimiento en el siglo XIX. Lo contrario ocurrió en el caso de Haití en donde, pese a la subdivisión de facto de la propiedad agrícola luego de la rebelión de los esclavos, la falta de establecimiento de derechos formales sobre la tierra en la que vivían y trabajaban los campesinos operó en forma permanente como un lastre al desarrollo.

[120] Estas estrategias familiares pueden ser pensadas –y, de hecho, lo han sido- como "decisiones de portafolio y estrategias de manejo del riesgo" en ausencia de mercados de capitales desarrollados y mecanismos de seguro apropiados para tal fin. Véase, entre otros, Lucas y Stark (1985), Katz y Stark (1986). Estas estrategias familiares están presentes también en otras instancias (v.gr. la migración al exterior o las decisiones de casamiento de los hijos con miembros de familias ubicadas en otras regiones del país como forma de diversificar el riesgo climático, etc.)

modo, el empleo de subsistencia agrícola del mundo lewisiano muta a subempleo urbano en el sector informal –más en línea con Harris y Todaro- sin mayores perspectivas de pasar de la trampa malthusiana a un proceso de *catching up alla* Solow.

177- Tomando en cuenta lo anterior, para el presente informe se desarrolló un modelo de simulación que trata de dar cuenta de varios de estos factores y de la existencia de equilibrios múltiples que dependen de las fuerzas que predominen en cada caso. Así, el modelo propuesto permite representar "malos equilibrios" en los que la falta de oportunidades está radicada en el campo o, eventualmente, en los conurbanos de las principales ciudades mientras el sector formal moderno (en nuestro caso la industria de la maquila) no alcanza a tomar suficiente escala. En línea con lo visto en la sección previa, estos equilibrios "malthusianos" se ven negativamente reforzados por la presencia de un abultado flujo de remesas. En efecto, la falta de oportunidades internas permite a los trabajadores más calificados y a los más emprendedores (v.gr. "los menos aversos a la ambigüedad" en términos del modelo, tal como se ve enseguida) migrar al exterior con la consecuencia de que ello reduce la oferta de trabajo calificado para el sector moderno, eleva sus salarios internos y produce tendencias adicionales a la apreciación real de la moneda cuando se verifica el flujo de divisas que los migrantes remiten a su familia desde el exterior. Este potencial fenómeno de *Dutch Disease* complica la competitividad del sector moderno e impide que se desarrolle alcanzado una escala crítica para iniciar un eventual proceso de *catching up*.

178- ¿Cómo es posible evitar este "mal equilibrio"? Nuestro argumento es que, para ello, son necesarias políticas gubernamentales dirigidas a mejorar la competitividad no precio del sector transable a través de la oferta de una canasta adecuada de bienes y servicios públicos (v.gr. infraestructura, logística y transporte, etc.) Las importantes externalidades de coordinación presentes en los programas de inversión pública serían capaces de complementar y coordinar las decisiones de inversión del sector privado. La existencia de estos problemas de congestión limitan la rentabilidad de la inversión privada. Como se verá, este es uno de los argumentos principales que, se afirma, restringen las decisiones de inversión del privado. Sin embargo, a diferencia de los modelos que proponen un *Big Push,* lo que se intenta representar son argumentos a favor del tipo de esquema de desarrollo "granular" que se propone más adelante en la última sección de este trabajo. La idea es que,

como los recursos con que se cuenta son limitados, la oferta de bienes y servicios públicos debería estar circunscripta localmente y focalizada en determinados sectores específicos[121].

179- Mientras a continuación se describen una serie de simulaciones realizadas con el modelo, en el apéndice VIII se presentan la estructura detallada del mismo y su lógica de funcionamiento[122].

180- A continuación se presentan dos ejercicios de simulación que tienen como principal objetivo mostrar los efectos de la ambigüedad sobre las dinámicas migratorias entre el sector tradicional y el moderno. En el apéndice VIII se presenta una descripción detallada del modelo como así también de los comportamientos asumidos. Como el énfasis de las simulaciones está en analizar los efectos de la ambigüedad sobre las decisiones de migración, la única diferencia entre los valores paramétricos de ambos ejercicios radica en los pagos a recibir como parte de la red de contención desarrollada en el sector moderno en el caso de no conseguir trabajo (ver apéndice VIII). Dado que en ambos ejercicios se asume que bajo las diversas distribuciones subjetivas consideradas por los agentes la probabilidad asignada a conseguir trabajo en el sector tradicional es 1 , se asumirá que la diferenciación entre los pagos esperados bajo los distintos mundos se debe sólo al cambio en la red de contención (pago esperado en caso de no conseguir trabajo) del sector moderno. Esa diferencia será suficiente para captar (en el modelo propuesto) los efectos de la ambigüedad sobre las decisiones de migración.

181- La figura 1 del apéndice VIII muestra las salidas del primer ejercicio de simulación, que se corresponde con nuestro escenario base. Los valores paramétricos asumidos se presentan en la tabla 1 del mismo apéndice. Como puede observarse en las salidas, este escenario es consistente con una economía que muestra una relativamente temprana migración desde el

[121] En este sentido, una línea de trabajo prometedora sería explorar la posibilidad de incorporar en el modelo propuesto enseguida estas repercusiones negativas provenientes del impacto sobre la competitividad asociados al flujo de remesas: y la posibilidad de superarlos a través de acciones de inversión pública dirigidas a eliminar los problemas de "congestión" que condicionan la rentabilidad de la inversión privada. Aunque se ha intentado algo en esa línea en el marco de la presente consultoría, la elaboración de un modelo completo en esa dirección es un importante desafío a futuro.

[122] Asimismo, se adjuntan en archivo las rutinas en MATLAB con los valores paramétricos asumidos en cada uno de los ejercicios.

entorno de la economía tradicional hacia el sector moderno. La contraparte de este proceso migratorio es un proceso de transición desde una economía basada en el sector tradicional, hacia una economía con participación mayoritaria del sector moderno.

182- Sin embargo, dado que (tal como se comenta en detalle en el apéndice VIII), en el modelo se asume que el salario del sector moderno se encuentra fijo, esta transición se da con una elevada tasa de desempleo en el sector moderno. De esta manera, la economía experimenta una transición desde el sector tradicional hacia el moderno, pero con un elevado desempleo urbano.

183- En el segundo ejercicio se asume que, en el caso de no conseguir trabajo en el sector moderno, los agentes reciben un pago menor proveniente de la red de contención social desarrollada en tal entorno respecto del que recibían en el ejercicio 1 (ver tabla 1 del apéndice). En ese caso, los agentes –que se suponen aversos por la ambigüedad– estarán más renuentes a tomar la decisión de migrar. En consecuencia, como puede verse en la figura 2 del apéndice, la dinámica migratoria se retrasa. Si bien la economía presenta un proceso migratorio consistente con el de una transición desde una economía basada principalmente en el sector tradicional hacia una participación mayoritaria en el sector moderno, el proceso se demora. Este resultado se debe a que en el ejercicio 2 aumenta la diferencia entre los valores de utilidad esperada bajo las diversas distribuciones subjetivas factibles en comparación al ejercicio 1. Esto nos permite obtener una importante conclusión. El incremento de la ambigüedad retrasa el proceso migratorio.

V. Reflexiones preliminares, recomendaciones y una posible agenda de política

184- En la sección anterior se esbozaron algunas de las trayectorias de desempeño futuro que podría seguir la economía haitiana en caso de situarse en lo que hemos denominado un "buen equilibrio". El logro potencial de esa dinámica es, a nuestro juicio, perfectamente asequible desde un punto de vista "estructural". Vale decir, tomando en cuenta tanto las condiciones "iniciales" que exhibe la economía en el eventual punto de partida actual como las circunstancias del contexto que confronta en el plano externo. Sin embargo, el logro efectivo de la trayectoria en cuestión depende de la superación de

numerosas restricciones al crecimiento que en el pasado han provocado, como se ha visto, una evolución muy desalentadora. La posibilidad de que la economía haitiana supere dichas restricciones e ingrese en una trayectoria de crecimiento sostenido e inclusivo depende en gran medida de la agenda de políticas que puedan y estén en condiciones de llevar adelante las autoridades del país. En lo que sigue se discuten algunos de los rasgos deseables de una agenda de políticas dirigida a superar algunos de los principales escollos al crecimiento identificados en general en la literatura y, en particular, en este estudio. Con ese objetivo se repasan primero los desafíos y riesgos inmediatos que enfrenta la economía haitiana para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir sus vulnerabilidades y sostener un crecimiento acelerado capaz de reducir en forma sistemática los niveles de pobreza y exclusión que caracterizan al país.

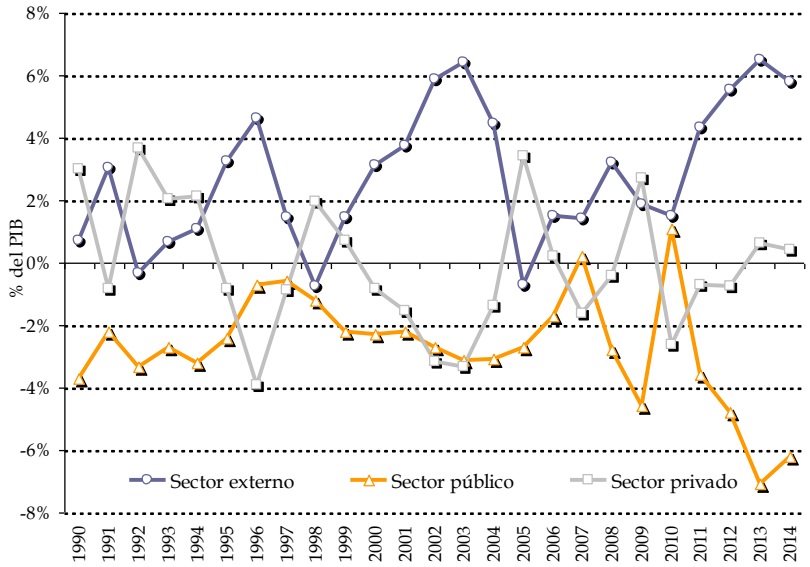
V.1. Configuración macroeconómica, desempeño de corto plazo y vulnerabilidades inmediatas

185- Tal como se ha mencionado previamente en este estudio, y pese a complejas condiciones de contexto, en la última década Haití ha mostrado progresos importantes en el plano macroeconómico en el marco de los programas de facilidades extendidas mantenidos con el FMI y del renovado apoyo financiero de la comunidad internacional. En 2006 los programas de apoyo tuvieron lugar luego de un período de severa inestabilidad política; en 2010 en el marco de las consecuencias de un devastador terremoto que destruyó riqueza por el equivalente a 120% del PIB y se cobró una enorme cantidad de vidas humanas (equivalente a 2% de la población). A pesar de numerosos shocks adversos y de un contexto político siempre difícil, las autoridades lograron mantener durante la mayor parte del tiempo la tasa de inflación en registros acotados de no más de un dígito. Asimismo, la economía pudo crecer la mayor parte del período. De hecho, salvo el hiato provocado por el terremoto, el PIB registró en la última década su periodo de crecimiento consecutivo más extenso desde la década del setenta. Aún así, lo hizo a un ritmo claramente insuficiente para reducir en forma sensible los elevadísimos niveles de pobreza y, como se ha visto, muy por debajo de las favorables expectativas iniciales que asumían que la economía haitiana estaría en condiciones de experimentar una acelerado *take off*. Pese a todo, dada la desalentadora performance pasada y la negativa

historia de fracasos recurrentes, estos registros agregados no dejan de reflejar logros importantes.

186- Sin embargo, esta razonable evolución no ha estado exenta de vulnerabilidades y el cuadro que exhibe actualmente la economía presenta no pocos interrogantes. En lo inmediato, el más importante de ellos se refiere a la evolución reciente de los desequilibrios externo y fiscal y al consecuente aumento del endeudamiento público -que amenaza poner nuevamente a los pasivos externos en una trayectoria potencialmente no sostenible. De la mano del financiamiento provisto por los flujos de PetroCaribe, el déficit fiscal se ha ubicado en el último bienio en un nivel no sostenible del orden de 6-7% del PIB. Esa evolución de las cuentas públicas se reflejó en un incremento significativo del desequilibrio de la cuenta corriente, tradicionalmente deficitaria. Eso se aprecia con claridad en el gráfico 29 que muestra la evolución de los superávits financieros sectoriales (v.gr. la diferencia entre el ahorro y la inversión de cada sector). Allí se ve que, luego del terremoto, el resultado financiero del sector público mostró un marcado deterioro, pasando de un leve superávit a un déficit superior a los 6 puntos del producto. En parte, esa mayor apropiación de recursos por parte del gobierno ocurrió a expensas del sector privado, cuyas cuentas financieras pasaron de un déficit de 2% del PIB a un muy leve superávit. Puesto de otra manera, la variación del resultado financiero del sector privado refleja, en el margen, un desplazamiento (*crowding out*) por parte del sector gobierno. Sin embargo, el incremento del gasto público requirió también financiamiento del exterior por unos cuatro puntos del producto y ello se reflejó en el comportamiento del ahorro externo (v.gr. el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos) que aumentó unos cuatro puntos porcentuales del PIB, para situarse por encima de 6%.

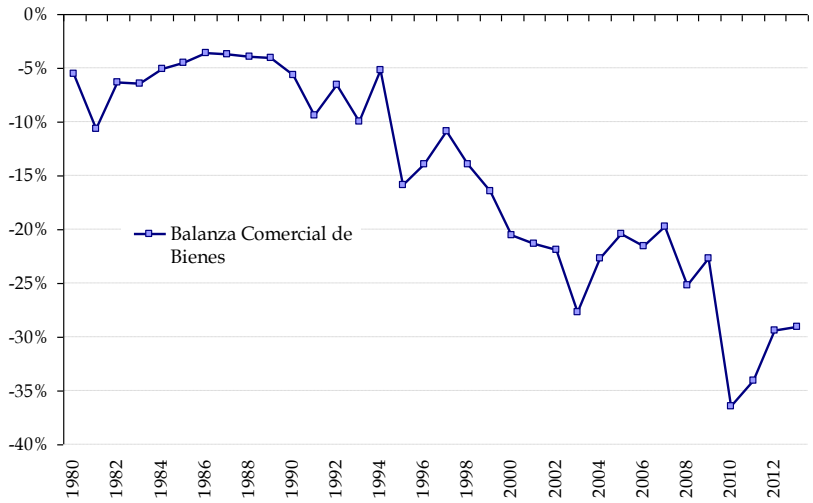
Gráfico 29: Balances sectoriales en % del PIB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del FMI y CEPAL.

187- Con exportaciones de bienes por apenas algo más de 10% del PIB, la economía haitiana ha tenido tradicionalmente una balanza comercial deficitaria. Sin embargo, dicho desequilibrio ha crecido fuertemente en las últimas décadas, cuando las compras externas de bienes pasaron de niveles del orden de 25% del producto a más de 40% del PIB (véase el gráfico 30).

Gráfico 30: Balanza comercial en % del PIB.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

188- Este auge de las importaciones, sin un correlato del lado de las ventas externas, fue el resultado del modo deficiente (con una estrategia de shock y sin el acompañamiento de otras políticas macroeconómicas y de reforma institucional) en que se implementaron, luego de la caída del régimen de los Duvallier, las reformas dirigidas a lograr una mayor apertura comercial de la economía. El régimen dictatorial se había caracterizado por una fuerte protección arancelaria a la producción arrocera (con restricciones a la importación y tarifas *ad valorem* del orden del 50%) y un marcado sesgo antiexportador, que con licencias e impuestos, penalizaba en particular a la producción de café (la *commoditie* de exportación por excelencia). Ello se había traducido en un crecimiento artificial de la producción de alimentos y en un elevado precio relativo de éstos, en particular respecto al café (Lundahl (2013))[123]. 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, al tiempo que empezaron a eliminarse las restricciones existentes a la exportación. Esa política de reforma comercial fue continuada en forma agresiva por el presidente Arisitide luego del bloqueo para solventar su apoyo popular y como parte de los acuerdos alcanzados con la comunidad internacional que condujeron a su reposición en el poder. 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)).

189- De este modo, Haití pasó bruscamente de ser una economía altamente protegida a una caracterizada por uno de los regímenes de comercio más liberales del planeta. 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 ha visto, una tendencia secular a la apreciación cambiaria no podía resultar en otra cosa que en un marcado desplazamiento de la producción agrícola interna por las importaciones. El arquetipo de esa

[123] Estas señales de precios relativos internos eran consistentes con el régimen vigente de apropiación de la tierra y respondían en buena medida a la presión demográfica en el sector rural. Tal como se sugirió más arriba estas tendencias están en la base del proceso de fuerte erosión de la fertilidad del suelo y la productividad agrícola.

tendencia fue lo ocurrido en el sector arrocero, cuya producción interna se redujo de mediados de los ochenta a fines de los noventa casi un 20% al tiempo que se verificaba un fuerte incremento de las compras externas del (subsidiado) arroz estadounidense, que tendieron a triplicarse en el mismo período (véase el cuadro 7). Como resultado del proceso de apertura la economía haitiana importa el 60% de los alimentos que consume, por un equivalente a casi 8% del PIB, casi el doble que a mediados de los ochenta[124].

Cuadro 7: 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.

190- Si a ello se adiciona una factura petrolera que actualmente se ubica en algo más de 10%, las compras externas de alimentos y energía explican alrededor de la mitad de las importaciones, totalizando casi 20% del PIB. Todo ello torna a la factura de importaciones altamente vulnerable a la ocurrencia de perturbaciones adversas en la evolución de los precios internacionales (tal como ocurrió, por ejemplo, durante la fuerte alza de los precios de los alimentos y la energía en 2008 en los meses previos a la crisis financiera global).

[124] 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 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)).

191- Entretanto, la estructura de las exportaciones experimentó importantes oscilaciones y, en el proceso, se volvió cada vez más concentrada (véase el cuadro). Por un lado, merced a sucesivos shocks adversos de precios, a desastres naturales y a una declinante productividad agrícola, las tradicionales exportaciones primarias del país (principalmente el café), que daban cuenta del 30% del total a inicios de la década del ochenta pasaron a representar menos del 5% de las ventas al exterior en la actualidad.

192- 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 con 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 parcialmente[125]. En la actualidad las exportaciones representan apenas 10% del PIB y están concentradas en un 90% en las ventas de textiles de baja sofisticación elaboradas por la industria de maquila ensambladora dirigidas mayormente al mercado estadounidense (véase cuadro 8).

Cuadro 8: Estructura de importaciones e exportaciones

	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: Elaboración propia sobre la base de datos del BRH.

[125] 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)). En la actualidad estimaciones informales indican que el empleo en dicho sector se ubica en torno de los XXX puestos de trabajo.

193- En este contexto, tal como se analiza en la próxima sección, uno de los principales desafíos de Haití para impulsar su crecimiento consiste en sofisticar gradualmente su inserción comercial externa, diversificando su estructura exportadora a partir de las ventajas de localización geográfica y de acceso al mercado de EEUU con que cuenta a través de un generoso esquema de preferencias comerciales. Al mismo tiempo, tal como se analiza en la subsección siguiente, existe cierto espacio para utilizar los márgenes disponibles en la OMC y en los acuerdos comerciales como el CARICOM de los que el país forma parte para estimular la producción agrícola a partir de incrementos puntuales en la protección arancelaria sectorial[126].

194- El déficit estructural del comercio de bienes (que se ha ubicado en torno de 30% del PIB), sumado al de la balanza de servicios reales y financieros (aproximadamente otros cinco puntos del producto) ha sido financiado en forma creciente por los flujos de remesas familiares (del orden de 20% del PIB) y, aunque más irregularmente, por las transferencias oficiales de ayuda externa que, en los años post terremoto llegaron a superar el 10% del PIB. Esto deja, no obstante, un remanente de unos 2-3% del PIB (v.gr. el déficit de cuenta corriente) financiado con el recurso al endeudamiento externo y/o a la desacumulación de activos de reserva. En el último bienio, merced a la recuperación de los precios del petróleo y al renovado incremento de la factura petrolera, ese desequilibrio se amplió sustantivamente y alcanzó unos 6 puntos del PIB que fueron financiados esencialmente con el acceso a los fondos provistos por PetroCaribe. Como se dijo, la contrapartida de esa disponibilidad de recursos ha sido un acelerado incremento de los pasivos externos del sector público y la temprana reaparición de interrogantes fundados sobre la sostenibilidad externa de la economía (pese a las recientes operaciones de condonación de deuda).

195- Dado el objetivo de facilitar las tareas de reconstrucción post terremoto y de evitar cualquier impedimento a la canalización de la ayuda externa

[126] En diversas oportunidades en el marco de las entrevistas de trabajo mantenidas durante una visita al país para la elaboración de este estudio las autoridades han insistido en este último punto. Sin embargo, también se enfatizó que la posibilidad de elevar ciertos aranceles en un contexto de bajo *enforcement* y debilidades en las aduanas y puntos fronterizos podrían generar importantes incentivos al contrabando, sin ganancias evidentes en materia de estímulos a la producción doméstica. Por otra parte, alzas marcadas (y efectivas) en la protección arancelaria podrían traer aparejados alzas significativas en los precios internos de los alimentos e impactos negativos en materia de distribución del ingreso.

disponible, el programa vigente con el FMI permitió el fuerte incremento en el desequilibrio fiscal que estuvo por detrás de ese incremento en el déficit de cuenta corriente de la economía. Sin embargo, la posibilidad de que los flujos de financiamiento provenientes de PetroCaribe (de unos 4 puntos del PIB en los últimos años) se discontinúen plantea una vulnerabilidad importante al cuadro macroeconómico y la necesidad de una pronta corrección. De hecho, tal como ya se mencionó, esos flujos de financiamiento se reducirán alrededor de 2% del producto, obligando a las autoridades a reducir en forma importante el desequilibrio de las cuentas públicas. Al mismo tiempo, pasada la emergencia, cabe esperar que los flujos de ayuda externa –que crecieron fuertemente en el período 2010-2013 para situarse en torno de 8% del PIB- tiendan a situarse en forma permanente en niveles más reducidos (se proyecta que en el próximo quinquenio tiendan a ubicarse en valores más cercanos a 5% del producto).

196- Ello plantea la necesidad de situar al gasto público en niveles más sostenibles, luego del fuerte aumento ocurrido con posterioridad al terremoto. En la medida en que las políticas seguidas en materia energética son uno de los factores que impulsaron el fuerte aumento del déficit en la cuentas del gobierno, los menores precios internacionales del petróleo brindan una excelente oportunidad para avanzar en su reducción. En efecto, de acuerdo a lo convenido entre el gobierno y el FMI en el acuerdo recientemente renovado se anticipa que el déficit fiscal del sector público consolidado (incluyendo el déficit de EDH) se reducirá este año en unos 4 puntos del PIB, pasando de 7,4% a algo más de 3%. El grueso de este fuerte ajuste previsto estaría posibilitado, directa o indirectamente, por la vigencia de menores precios internacionales del crudo. Algo más de 1,5 puntos provendría de la eliminación del subsidio al precio de los combustibles y la consecuente recuperación de ingresos tributarios y medio punto surgiría de la reducción del elevado déficit de EDH como consecuencia de la reducción de los costos de la generación eléctrica. El resto de los ahorros estaría asociado a una reducción de la inversión pública como consecuencia de la menor disponibilidad de financiamiento proveniente de PetroCaribe.

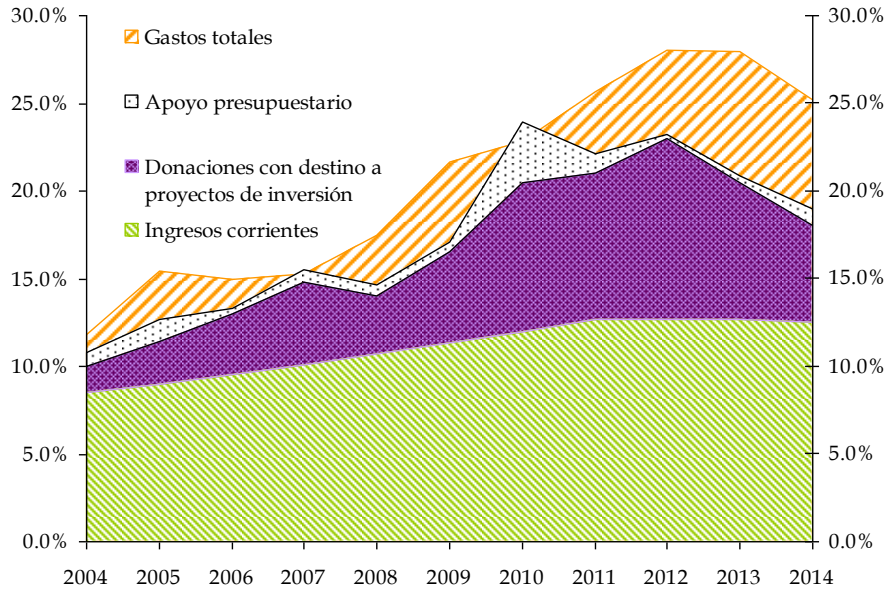
197- El ajuste en las cuentas públicas a través de la decisión de no trasladar a los precios internos de los combustibles la fuerte reducción ocurrida en el crudo limitará naturalmente la mejora del ingreso disponible del sector privado, imponiendo en lo inmediato un cierto impulso contractivo sobre el nivel de

actividad. Así, pese a la marcada mejoría ocurrida en los términos del intercambio externo, se espera este año un incremento de no más de 2% del PIB. Ello pone de manifiesto las tensiones importantes que se enfrentarán en el próximo período y las fuertes exigencias que pesan sobre las autoridades para balancear la necesidad de asegurar la sostenibilidad fiscal sin comprometer, al mismo tiempo, la atención de las enormes necesidades del país en materia de desarrollo. La reducción de las vulnerabilidades en el plano fiscal y un mejor diseño de las políticas de gasto público son, sin embargo, requisitos básicos de una estrategia de política orientada a eliminar escollos a un crecimiento sostenido y socialmente inclusivo.

198- El gasto público en Haití ha crecido fuertemente en la última década, pasando de niveles ínfimos del orden de 11% del PIB en 2004 a poco más de 25% del producto en 2014 (luego de tocar máximos de alrededor de 28% en el bienio 2012-13). Este aumento de 14 puntos en el gasto del sector público fue posible esencialmente como consecuencia de un significativo incremento en las transferencias de ayuda externa (que crecieron unos 5 puntos del PIB para situarse en 6,5% en 2014 cuando se contabilizan recursos dirigidos al apoyo presupuestario por 1% del producto[127]) y la disponibilidad de financiamiento del exterior por unos cuatro puntos anuales (principalmente provenientes de los préstamos concesionales de PetroCaribe). La recaudación de recursos propios también creció en forma apreciable (unos cuatro puntos del producto), aunque en torno de 12,5% del PIB se sitúa todavía en niveles muy reducidos (véase el gráfico 31).

[127] En ocasión del terremoto las donaciones dirigidas a proyectos y el apoyo presupuestario se incrementaron en forma notable y llegaron a ubicarse alrededor de 15% del PIB.

Gráfico 31: Evolución de ingresos y gastos públicos



Fuente: FMI Reporte N° 15/158.

199- La posibilidad de que en el próximo período el financiamiento externo se reduzca en forma sensible y de que una fracción importante de los ingresos excepcionales recibidos con posterioridad a la catástrofe de 2010 sea no recurrente plantea importantes desafíos a las autoridades, obligando a profundizar el esfuerzo de la última década para repensar y tornar sostenible a la ecuación fiscal. En esencia, el problema básico que Haití enfrenta es el de la existencia de un frágil contrato social entre el Estado y la ciudadanía (Banco Mundial (2015)).

200- O lo que podría denominarse apropiadamente una "trampa hobessiana" (una más de las manifestaciones de la trampa de pobreza en la que ha estado inmersa por tanto tiempo la sociedad haitiana): el sistema tributario es regresivo y recauda muy pocos recursos mientras una sociedad resignada se ha acostumbrado a recibir una canasta muy deficiente de bienes y servicios públicos básicos e intenta, si tiene la opción y en la medida de sus posibilidades, proveérselos por su propia cuenta. En ausencia de un gobierno que cumpla sus funciones elementales los servicios básicos de salud y educación han tendido a ser provistos en muchos casos por actores no gubernamentales e, incluso, una amplia fracción de los programas de infraestructura son regularmente planificados y ejecutados en forma directa -y

no sólo financiados- por los donantes del país. Como los sectores de mayor poder adquisitivo, por su parte, sustentan privadamente su canasta de bienes públicos –incluyendo la seguridad-esta situación genera, a su turno, una dinámica de círculo vicioso del tipo de las que analizara Hirschman (1970) en su célebre *Exit, Voice and Loyalty*: las demandas ciudadanas por una mejora de las prestaciones tienden a debilitarse porque los que quedan "atrapados" en la canasta de deficientes servicios públicos son aquellos con menor influencia y capacidad de *voice*, al tiempo que los que podrían ejercer dicha influencia han tendido a hacer el *exit*.

201- En el caso de Haití este "escape" o *exit* es muchas veces literal. Muchos de los ciudadanos más emprendedores y de mayor calificación relativa han emigrado masivamente del país e, incluso, varias de las familias más ricas viven en Miami y los jefes de hogar viajan en la semana a atender sus negocios en Haití. En otros casos, el costo de provisión privada de una canasta de bienes y servicios públicos inhibe aumentos importantes de la recaudación tributaria en la medida en que ello implicaría duplicar la carga impositiva de muchas firmas o familias. Esta situación es, por ejemplo, bien elocuente en el caso de la deficiente provisión de electricidad. El sector privado –no sólo un número muy importante de firmas en el comercio y la industria manufacturera sino también crecientemente muchas familias- ha recurrido a la autogeneración de energía eléctrica no sólo como mecanismo de emergencia frente a las frecuentes interrupciones del servicio sino que se ha desconectado en forma permanente de la red (FMI (2015)). En la medida en que la autogeneración es muy costosa ello genera impactos muy negativos en la competitividad de las firmas y una enorme carga financiera para las familias. Pero, al mismo tiempo, ese mal equilibrio tiende a reproducirse porque la falta de escala en la provisión de electricidad perpetúa los costos elevados y empeora la situación financiera de la propia compañía eléctrica (EDH) que pierde a los clientes con mayor capacidad y voluntad de pago. *Mutatis mutandis*, algo similar ocurre con la capacidad contributiva que pierde el fisco de las familias y empresas que dedican esos recursos a la autoprovisión de la canasta de servicios básicos que no está en condiciones de ofrecer el gobierno.

202- Al brindar cuantiosos recursos para solventar una expansión significativa del gasto público, la ayuda provista por el exterior ha sido, como se ha visto, un modo efectivo de empezar a quebrar esos círculos viciosos que han caracterizado por tanto tiempo al contrato fiscal entre la sociedad civil y el

Estado. Sin embargo, pese a su notable aumento, la composición y características del gasto gubernamental presentan todavía numerosas deficiencias.

203- Del total de 14 puntos del producto de incremento operado en el gasto público, el grueso (9% del PIB) se explica por lo ocurrido con la inversión pública y el resto por el aumento ocurrido en el gasto corriente. De este modo, en la actualidad prácticamente la mitad de las erogaciones públicas (un equivalente a unos 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 a 6% del PIB) o entre las economías de bajos ingresos (9% del PIB). Aunque principalmente asociado a 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.

204- Si bien un fuerte aumento de la infraestructura y de la dotación de capital público parecen ser un requisito esencial para impulsar el desarrollo, una de las principales preocupaciones en lo relativo a la evolución reciente de la inversión pública en Haití refiere a su muy baja efectividad en materia de crecimiento. De acuerdo a numerosos indicadores, la eficiencia de la inversión pública haitiana se ubica entre las más bajas del planeta. Esto es lo que surge cuando se compara, por ejemplo, la calidad de la infraestructura vial, de aeropuertos, la provisión eléctrica y la telefonía celular respecto de una frontera de eficiencia definida por las economías de mejor desempeño en ese plano (FMI (2015, a)). Lo mismo ocurre cuando se evalúa la relación entre una medida rezagada de la inversión pública y el cambio en las percepciones de calidad y cobertura de la inversión pública en el país, de acuerdo a las medidas captadas por las encuestas del componente de infraestructura del índice de competitividad global del World Economic Forum.

205- Tal como se ha sugerido previamente, esta baja productividad del gasto en capital puede estar reflejando también serios problemas de gobernanza y transparencia en las instituciones que regulan el régimen de inversión pública (FMI (2015, b)). En la medida en que una parte relevante de los proyectos de inversión es llevada adelante por actores no gubernamentales se plantean asimismo importantes problemas de coordinación y priorización en el proceso

de planificación de los proyectos. Aunque últimamente se han verificado algunos progresos en los mecanismos de implementación y seguimiento de los proyectos, cabe destacar que el régimen de inversión pública de Haití presenta todavía notables deficiencias cuando se lo compara con otras economías de la región e, incluso, con países de similar desarrollo relativo (particularmente en lo que se refiere a la identificación, selección y evaluación de los proyectos)[128].

206- Tal como se enfatiza en la próxima sección, la mejora en el funcionamiento de las instituciones que regulan el proceso de inversión en el ámbito gubernamental es una de las reformas críticas que Haití deberá llevar a adelante en el próximo período si aspira a quebrar la trampa del subdesarrollo. En particular, la mejora en la eficiencia del gasto de capital se torna aún más crítica si se considera que, como cabe presumir, la próxima etapa se caracterizará por una menor abundancia de financiamiento y de recursos externos disponibles para solventar la acumulación de capital público. De acuerdo a las previsiones del gobierno, aunque se mantendrá en niveles todavía elevados, en los próximos años la inversión pública convergerá a valores más cercanos al 10% del PIB desde los muy elevados alcanzados en la última etapa.

207- Aunque más moderado que lo ocurrido con el gasto de capital, el gasto corriente también experimentó un aumento importante en los últimos años, para situarse en 12,5 puntos del PIB. Entre los factores que explicaron dicho incremento está la masa salarial, aunque con alrededor de 6% del PIB ésta se ubica todavía por debajo de lo observado en otros países de la región (8% del PIB) y de lo que es típico en otras economías de bajos ingresos (7%). Además de bajas remuneraciones y de una burocracia pública de reducidas dimensiones, estas menores erogaciones pueden explicarse compensaciones a los empleados mucho menos generosas (FMI (2015)).De hecho, una de las características de Haití vinculada con las deficiencias las redes de seguridad y protección social en la economía es el peso virtualmente nulo en el gasto público de las erogaciones vinculadas con las tareas típicas de un Estado benefactor (beneficios de la seguridad social, seguro de desempleo, etc.).

208- El otro de los factores relevantes que explican el aumento de los gastos corrientes de la administración central son fundamentalmente las

[128] Véase FMI (2005, a y b), Banco Mundial (2015), Dabla-Norris et al (2012).

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. Como suele ocurrir con las transferencias no focalizadas, uno de los principales problemas es que estos subsidios son muy regresivos y tienden a beneficiar desproporcionadamente a los estratos de mayor poder adquisitivo. Según estimaciones del Banco Mundial (2015), el primer decil de la distribución del ingreso se lleva el 83% del total de los subsidios y, si se suman los dos deciles siguientes, se alcanza el 86% de los beneficios. Más aún, si a estas transferencias regresivas se adiciona el déficit de la empresa de electricidad (que, en parte, se explica también por transferencias a través de diferentes mecanismos a sectores de elevado poder adquisitivo[129]), resulta que los recursos fiscales dirigidos al sector energético fueron equivalentes al gasto público social (v.gr. salud, educación, subsidios agrícolas y protección social), que osciló en el último período en torno de 4% del producto[130]. Esta regresividad es inaceptable en una sociedad tan pobre e inequitativa como la haitiana. En este sentido, la decisión de las autoridades de eliminar la mayor parte de estos mecanismos regresivos de transferencias de ingresos parece muy apropiada y permitirá liberar recursos escasos que podrían ir dirigidos a usos caracterizados por un retorno social y económico mucho más elevado[131].

209- En efecto, además de regresiva, esta asignación del gasto público es ampliamente insatisfactoria porque conspira contra el potencial de crecimiento

[129] Véase la próxima subsección y BID (2012) y FMI (2015).

[130] Cabe destacar que, desde niveles muy bajos, el gasto en educación experimentó una notable recuperación en los últimos años y con un 4,2% del PIB en 2014 se ubica en torno de los niveles típicos en la región. El programa responsable de este incremento fue el OSUGO (Programa de escolarización Universal, Gratuito y Obligatorio), dirigido a proveer educación gratuita a los niños de los hogares más pobres. Tal como se mencionó más arriba el PSUGO es financiado principalmente de una comisión impuesta sobre las llamadas internacionales y sobre las transferencias de remesas y equivale actualmente a un 1% del PIB. .

[131] De acuerdo a lo convenido en el reciente acuerdo con el FMI, las autoridades se han comprometido a establecer hacia fines de 2015 un mecanismo de ajuste automático de precios internos de los combustibles, que los vincule en forma directa (aunque con mecanismos de amortiguación) a la evolución de los precios internacionales. Al mismo tiempo, la eliminación de est subsidio a los combustibles vendrá acompañada de la introducción de una tarifa social para el transporte público, tal como tienen otros países de la región importadores de petróleo (Panamá, Paraguay, Nicaragua, República Dominicana). Se estima que los costos fiscales asociados a este subsidio más focalizado podrían ser de alrededor del 10% de los actuales subsidios indiscriminados (0,2-0,3% del PIB).

de la economía. Por un lado, asegurada su adecuada calidad, un aumento de las partidas presupuestarias dirigidas a educación y salud en una economía caracterizada en general por una muy baja dotación de capital humano podría tener claras externalidades positivas en materia de crecimiento. La baja calificación de la fuerza de trabajo es identificada por los líderes empresarios como uno de los factores que afectan negativamente la productividad de sus firmas. Por otro lado, la opinión empresaria sitúa a las deficiencias de infraestructura como uno de los principales obstáculos a resolver para que la economía puede eventualmente tomar ventaja de sus oportunidades. En particular, la falta de una provisión eléctrica confiable es identificada como uno de los principales escollos a la inversión y al desarrollo de la actividad privada. Ya se ha mencionado, en efecto, que el sector eléctrico es uno de los principales factores que pesan muy negativamente sobre la competitividad de las firmas y una de las restricciones críticas al crecimiento que enfrenta la economía. Los precios de la energía son muy elevados y su provisión es poco previsible, con cortes prolongados y frecuentes del suministro. Al mismo tiempo, la deficiente provisión de electricidad afecta la disponibilidad de agua potable y conspira contra la mejoría de los indicadores sanitarios y, por tanto, contra los esfuerzos en materia de reducción de la pobreza. En este sentido, resulta importante destacar que las autoridades han comprometido la elaboración de un plan estratégico (encargado a *Electricité deFrance*) para identificar áreas de acción con vistas a mejorar la situación financiera de EDH y mejorar en forma sustantiva el funcionamiento del sector eléctrico.

210- Por un lado, la eliminación de subsidios regresivos y la focalización de los remanentes implicará dedicar recursos escasos a sectores prioritarios con elevadas externalidades potenciales tanto desde el punto de vista económico (acumulación de capital humano e infraestructura) como social (gasto pro-pobre). Por otro lado, la reducción gradual del déficit de EDH y, más en general, una mejora sustantiva en la provisión de electricidad ayudará a reducir una de las principales cargas que pesan sobre la competitividad de las firmas, restringiendo la inversión privada[132]. Así, una política más eficiente y equitativa para el sector energético es un área obvia en la que generar espacio fiscal y donde se plantean menos dilemas y *trade offs*, dada la necesidad de reducir el desequilibrio de las cuentas públicas.

[132] Un aspecto crítico a analizar, en este sentido, se refiere a la reforma de los onerosos contratos de provisión de energía firmados por EDH con un conjunto de proveedores privados de energía eléctrica que pesan fuertemente sobre las finanzas de la empresa.

211- Mirando hacia delante, la posibilidad de que Haití esté en condiciones de ofrecer una canasta de servicios y bienes públicos consistente con la necesaria para generar un crecimiento sostenido y socialmente inclusivo dependerá críticamente de su capacidad para generar recursos propios. En efecto, en la actualidad la ecuación fiscal descansa en forma notoria en los recursos provenientes de la ayuda y del financiamiento externo: con menos de 13% del PIB de recursos propios Haití recauda apenas la mitad de lo que gasta (una relación que en el período inmediatamente posterior al terremoto fue aún más baja)[133]. Se espera, no obstante, que esta situación tienda a cambiar en el próximo período como consecuencia de los menores precios del petróleo y de que el esfuerzo de reconstrucción post terremoto –y la ayuda asociada al mismo- tiende inevitablemente a reducirse. En particular, ya se dijo que de un nivel de 4% del PIB en los últimos años, el financiamiento proveniente de PetroCaribe, de continuar, se ubicará presumiblemente en torno de 2% del producto. En lo que respecta a las donaciones se proyecta que esas fuentes de fondos se reduzcan también alrededor de 2 puntos porcentuales del PIB (pasando a ubicarse en niveles más sostenibles, cercanos al 5% del PIB).

212- Esto significará que los niveles de gasto tengan que ser financiados en una proporción mucho más relevante que hasta ahora por recursos propios. Partiendo de niveles extremadamente reducidos de 7-9% del PIB[134], la recaudación de recursos propios experimentó en la última década progresos importantes. Aún así, con menos de 13% del PIB, el ratio todavía se sitúa en

[133] La ausencia de un Estado capaz de brindar una canasta básica de bienes y servicios públicos es, como se ha dicho, una restricción crítica al crecimiento potencial de la economía haitiana. Al mismo tiempo, la debilidad de las instituciones públicas es un reflejo de la precariedad del contrato social vigente en Haití (Banco Mundial (2015)). El Estado ha respondido en el pasado esencialmente a los intereses de una elite minoritaria y carece de una tradición de proveer salud, educación, justicia y seguridad para la mayoría de la población. Esto ha conducido a un cierto acostumbramiento y a la indiferencia ciudadana en la demanda de un mejor gobierno. Tal como se analiza más arriba, en buena medida ese desentendimiento puede verse reforzado por el hecho de que el gasto público se financia mayormente de la ayuda externa y no de recursos provenientes de la tributación. En efecto, el público sería más sensible a una mala aplicación de los recursos o a su desvío abierto a favor de intereses creados y de elites minoritarias que se apropian de los recursos públicos a través de numerosos y variados mecanismos cuando paga impuestos que cuando el grueso del financiamiento del gasto proviene de fuentes externas. Basándose en la noción de aversión a las pérdidas, éste es un resultado que ha sido estudiado por la literatura de economía política (véase Martin (2014) y la nota al pie nro XXX).

[134] Aunque la recaudación siempre fue muy reducida en Haití, esos niveles extremadamente bajos habían sido la consecuencia del prolongado período de inestabilidad política iniciado a fines de los ochenta luego de la caída del régimen de Duvallier.

niveles muy bajos cuando se lo compara con los estándares regionales o, incluso, con otras economías de muy bajos ingresos. Las proyecciones efectuadas por el FMI asumen que la recaudación propia podría incrementarse gradualmente hasta fines de la década para alcanzar un ratio del orden de 15,5%. Estos moderadas ganancias provendrían principalmente de mejoras en la administración tributaria (v.gr. el fortalecimiento de las oficinas de recaudación dirigidas a controlar la conducta fiscal de los grandes contribuyentes y de la unidad a cargo de las ONG y otras entidades exentas), la clarificación del código tributario a través de la eliminación de algunos impuestos de bajo rendimiento y de la implementación de un verdadero impuesto al valor agregado.

213- De todos modos, en este contexto parece claro que los niveles de gasto 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 se espera así 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%.

214- La reducción del déficit fiscal es crítica, al mismo tiempo, para preservar los activos de reserva existentes, evitar el *crowding out* y generar mayores espacios de maniobra a la política monetaria. Como tendió a ser típico en numerosas economías en desarrollo, la política monetaria en Haití ha estado tradicionalmente condicionada por las necesidades de financiamiento del gobierno. Además de estas situaciones de dominancia fiscal, la política monetaria ha tenido que lidiar también con la existencia de recurrentes desbalances en el sector externo de la economía y frecuentes eventos climáticos y desastres naturales[135]. Un elevado grado de dolarización y

[135] En la medida en que la canasta promedio de las familias haitianas está explicada en dos terceras partes por el consumo de alimentos y energía importados, las alzas del tipo de cambio nominal son uno de los canales principales a través de los que se manifiestan las presiones inflacionarias. La importancia del mecanismo de transmisión que opera a través del tipo de cambio condiciona en forma relevante el accionar de la política monetaria, acotando su espacio de maniobra frente a la ocurrencia de shocks adversos. Esta suerte de dominancia externa sobre la política monetaria es enfatizada por el Banco de la Reserva de Haití y ha sido documentada empíricamente. Véase, por ejemplo, FMI (2005). De todos modos, cabe señalar que en los últimos años la influencia de los

reducidos niveles de intermediación financiera condicionan, asimismo, los márgenes de maniobra de la política monetaria[136].

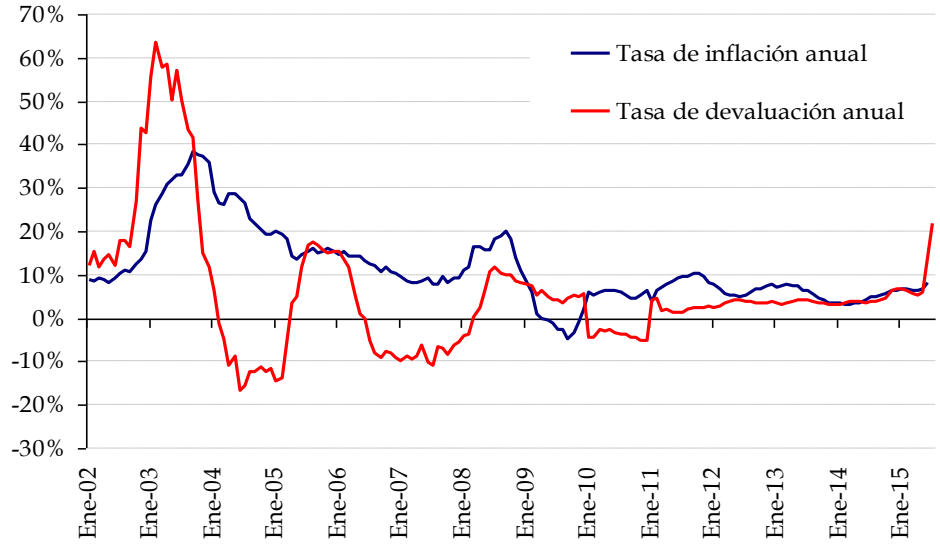
215- Las distintas fuentes de dominancia recién mencionadas han complicado fuertemente a las autoridades monetarias en el logro de sus objetivos de política. Así, la economía de Haití ha experimentado en el pasado frecuentes episodios de inestabilidad nominal y de presiones cambiarias con consecuencias negativas sobre el desempeño económico. En particular, en el período comprendido entre fines de la década del ochenta e inicios de los 2000 la combinación de situaciones de desborde fiscal y de crisis política han conducido en varias ocasiones a situaciones de alza en la tasa de inflación y de crisis cambiaria. En el gráfico 32 se observan claramente algunos de estos episodios durante el fin del régimen Duvallier y en las crisis políticas que, en 1990 y 2003, condujeron a la finalización anticipada del mandato del presidente Aristide, cuando las tasas de inflación se aceleraron para ubicarse en niveles de alrededor de 40% anual. Al mismo tiempo, se observan durante ese período los efectos del bloqueo de inicios de los noventa.

---

movimientos cambiarios sobre las expectativas inflacionarias internas ha tendido a suavizarse como consecuencia de una política monetaria que pudo operar con mayores márgenes de maniobra para asegurar el objetivo de estabilidad nominal.

[136] La existencia de un sistema bancario muy pequeño, concentrado y con niveles elevados de dolarización financiera complica la transmisión de las acciones de la política monetaria. La dolarización de parte de la intermediación financiera es un proceso que comenzó a inicios de la década del noventa en el contexto del bloqueo y los picos inflacionarios de esos años y se profundizó con el ciclo de inestabilidad política y macroeconómica que caracterizó al país hasta inicios del nuevo siglo. En la actualidad casi 60% de los depósitos están denominados en dólares y otro tanto ocurre con poco más del 40% de los créditos del sistema. Aunque no existen restricciones para los préstamos en dólares a deudores que operen en el sector no transable de la economía, la normativa del BRH establece que sólo puede prestarse hasta un equivalente de 50% de los depósitos. En un contexto de fuertes asimetrías informativas, débiles derechos de propiedad y negativo clima de negocios, se verifica al mismo tiempo una importante segmentación crediticia. En tales condiciones el crédito es muy bajo (v.gr. 20% del PIB) y está fuertemente concentrado en unos pocos tomadores de crédito. Así, aunque los depósitos no son bajos para los estándares regionales (40% del PIB) los bancos suelen estar estructuralmente líquidos y colocan sus excedentes en los elevados requisitos de reserva del BRH y en inversiones no crediticias, muchas veces en empresas afiliadas. Todo ello condiciona fuertemente el desarrollo de un activo mercado interbancario y, sumado a la baja relevancia agregada del crédito, complica la transmisión de las decisiones de política monetaria (BRH (2009) y FMI (2015)). En este sentido, mayores niveles de profundidad financiera no sólo deberían eliminar restricciones al crecimiento y a la heterogeneidad estructural por las razones vistas en la sección III, sino que podrían a un mismo tiempo tornar más eficiente la formulación y el manejo de la política monetaria, contribuyendo a reducir los niveles de volatilidad macroeconómica. Para una agenda de cuestiones de política orientada a impulsar el desarrollo y la inclusión financiera véase, en seguida, la subsección V.2.

Gráfico 32: Inflación y devaluación nominal



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del BRH y el IHSI

216- En la última década, no obstante, se han verificado progresos muy significativos en la evolución nominal de la economía. Salvo el impacto inflacionario provocado por el shock negativo de 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 en niveles moderados inferiores a los dos dígitos. Dicho progreso fue posible por el esfuerzo de las autoridades por restaurar la estabilidad macroeconómica en el marco de los programas de financiamiento mantenidos con la comunidad financiera internacional. Una tendencia al ordenamiento de las cuentas públicas presionó así, en menor medida, sobre la conducción de la política monetaria y permitió gradualmente a las autoridades un mayor control sobre la evolución nominal. Al mismo tiempo, en la última etapa el accionar de las autoridades se vio facilitado por una situación de mayor holgura externa asociada a los elevados flujos de ayuda externa recibidos por el país con posterioridad al terremoto.

217- De hecho, el nuevo cuadro macroeconómico replanteó algunos de los desafíos inmediatos de la política monetaria ya que, en un contexto de mayor abundancia relativa de recursos externos, uno de los objetivos de las autoridades fue administrar dicho influjo tratando de minimizar sus

potenciales impactos inflacionarios internos y evitar el agravamiento simultáneo de las tendencias seculares a la apreciación del tipo de cambio real[137]. El intento de mitigar los riesgos de que una fuerte apreciación real vinculada al auge de la ayuda complicase la situación de competitividad del sector transable de la economía estuvo, incluso, entre las prioridades del programa de facilidades extendidas acordado en 2010 con el FMI[138].

218- 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, que llegaron a situarse en 2013 en unos U$D 2.400 millones de dólares (el equivalente a unos 6,3 meses de importaciones). Además de contribuir a reducir los niveles de fragilidad financiera externa, esa acumulación de activos de reserva impidió en la práctica que se verificase una fuerte apreciación nominal de la moneda en el marco del aumento de las transferencias externas. De hecho, para atenuar la tendencia a la revaluación cambiaria el BRH mantuvo una política de devaluación periódica de la moneda a un ritmo del 3-4% anual. Sin embargo, pese a una desaceleración de los registros inflacionarios (que se situaron en torno de 6,3% anual en el quinquenio posterior al terremoto), el diferencial de aumento de los precios internos respecto a los socios comerciales se tradujo en una continuidad del proceso de apreciación real.

219- Aunque a un ritmo bastante más moderado que a inicios de la década pasada –cuando el tipo de cambio nominal del gourde se estabilizó luego de la crisis política y las tensiones macroeconómicas de 2003 y esa estabilización fue en buena medida utilizada como ancla para la desaceleración gradual de las altas de inflación del período- la moneda continuó apreciándose en términos reales. De este modo, entre 2003 y fines de 2014 el gourde duplicó su valor en

[137] El régimen cambiario vigente en Haití es formalmente uno de tipo de cambio flexible. Más allá de este ordenamiento de jure, en la práctica el régimen es uno de crawling peg implícito, en el que las autoridades intervienen en el mercado para suavizar fluctuaciones marcadas de la paridad nominal.

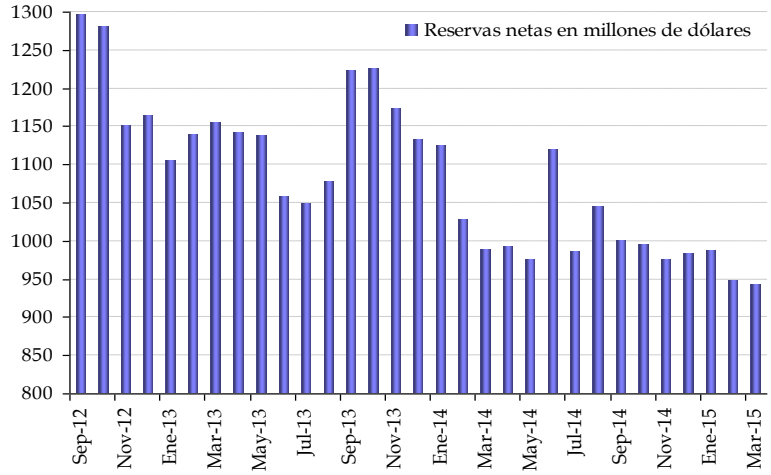
[138] La posibilidad de que el influjo de recursos externos bajo la forma de remesas pudiese provocar eventuales efectos de Dutch Disease preocupó a los organismos en el caso de Haití desde recién comenzada la cooperación con el país luego de la fase de inestabilidad política de inicios de la década de los 2000. Véanse, por ejemplo, los Selected Issues que acompañaron a la revisión del artículo cuarto del año 2007 (FMI (2007)).

términos reales. Como se ha visto más arriba, esa evolución se montó sobre una tendencia de largo plazo a la apreciación de la moneda.

220- En la última etapa, de la mano de la reaparición de mayores déficits fiscales, la situación inmediata ha tendido a cambiar en el margen porque han surgido tendencias al exceso de demanda en el mercado de cambios. 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.

221- Para mitigar las presiones en el mercado de cambios, el BRH tuvo que inducir un cambio en el sesgo de su política y endurecer la instancia monetaria. De haber acumulado reservas internacionales en forma neta en el trienio posterior al terremoto, en el último periodo el BRH pasó a ser oferente neto en el mercado de cambios. De un nivel de unos U$D 1.200 M a fines de 2013, las reservas netas han tendido a reducirse hasta los U$D 1.000 M a inicios de este año. En los últimos, sin embargo, el proceso de salida de capitales se ha intensificado y las reservas netas han vuelto a caer fuertemente unos U$D 150 M (-15%, véase el gráfico 33).

Gráfico 33: Reservas netas en millones de dólares



Fuente: Datos del BRH

222- Como consecuencia de este proceso de caída, las reservas internacionales brutas se ubicaron ya a inicios de este año por debajo del nivel de 5 meses de importaciones[139], lo que condujo al BRH a inducir nuevas rondas de contracción monetaria a través del incremento de los requisitos de reserva y las tasas de política. En su última decisión de junio de este año, el BRH aumentó los encajes bancarios en dos puntos porcentuales, pasando de 38% a 40% para las imposiciones en gourdes y de 41% a 43% para las colocaciones en moneda extranjera. Por su parte, las tasas de política que pagan los bonos del Banco Central fueron incrementadas en un punto porcentual y se ubican ahora entre un 7% y un 10%, dependiendo de los plazos, lo que equivale a territorio positivo para toda la estructura de tasas. Como ha reaparecido transitoriamente la necesidad de financiar monetariamente al fisco de manera significativa (por alrededor de 2% del PIB, debido a una evolución del desequilibrio de las cuentas públicas por encima de lo esperado y un retraso de los flujos externos de apoyo presupuestario), el BRH ha incrementado, asimismo, el monto de sus operaciones de esterilización, restringiendo por tanto el financiamiento bancario disponible para el sector privado.

223- Aun así, en los últimos meses las tensiones cambiarias han recrudecido y, pese a sus prevenciones -pero 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. Así, la tasa de devaluación anual que tendió a situarse en torno de 3-4% en el período post-terremoto se aceleró hasta 6% a fines de 2014 y, en las últimas semanas, en el marco de elevada incertidumbre pre-electoral, se ha intensificado notoriamente hasta superar el 20%.

---

[139] Tal como se menciona más arriba, 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 Nabla 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 (U$D 1.856 M).

224- Aunque no puede descartarse de plano que tenga repercusiones más negativas, las autoridades monetarias estiman que se trata de una situación de tensión transitoria que no debería persistir, superado el proceso electoral y en la medida en que las autoridades fiscales tomen las medidas correctivas previstas en la programación acordada con los organismos multilaterales y la comunidad de donantes. Más aún, dada la necesidad de preservar un stock prudencial de activos de reserva para reaccionar a shocks adversos la decisión de permitir un deslizamiento cambiario más pronunciado parece la adecuada. Sin embargo, el episodio permite ilustrar las tensiones a las que está sometida en el corto plazo la política macroeconómica. Tal como lo plantean las propias autoridades del BRH, la depreciación de la moneda enfrenta límites como medida de política. Dada la elevada dolarización de varios mercados, la dependencia importadora de la economía y la composición de la canasta de consumo ya se dijo que el tipo de cambio es uno de los principales determinantes de la tasas de inflación. En presencia de un elevado *pass thorugh*, un alza cambiaria pronunciada puede entonces traducirse con rapidez en presiones inflacionarias, inseguridad alimentaria y en consecuentes tensiones sociales[140]. Ello explica el rol de la herramienta cambiaria como un ancla implícita del nivel de precios y la reticencia de las autoridades a utilizarla como mecanismo para acomodar perturbaciones[141].

225- Dado que la economía está, como se ha visto, expuesta a frecuentes shocks adversos esta suerte de dominancia externa sobre la política monetaria plantea restricciones importantes a las autoridades y obliga a contar con sustitutos

[140] Cabe señalar que si bien la tasa de inflación ha tendido, pese al mayor ritmo de devaluación, a acelerarse durante el presente año fiscal, ésta todavía se ubica en niveles moderados (del 6,5% anual) y, de acuerdo a la expectativa de las autoridades monetarias, no demasiado desalineada con respecto a las previsiones iniciales para el ejercicio (entre 7% y 8%). De todas maneras, hay que tener en cuenta que la baja repercusión en los precios internos de la depreciación del gourde se ha visto ampliamente favorecida en estos meses por la baja experimentada por las *commodities* alimenticias y energéticas en los mercados internacionales. Aunque las autoridades interpretan el menor *pass through* como un reflejo de los progresos alcanzados en materia de conducción y credibilidad de la política monetaria (véase la nota al pie siguiente) cabe conjeturar que el escenario podría tornarse más adverso en caso de persistir por un tiempo prolongado las tensiones cambiarias y de revertirse en forma importante el shock favorable operado en los términos de intercambio.

[141] Cabe destacar, sin embargo, que merced a la mayor credibilidad que lograron en estos años las autoridades monetarias, el *pass through* desde el tipo de cambio nominal a los precios internos ha tendido a reducirse en forma importante. De acuerdo a estimaciones del staff técnico del BRH ese coeficiente ha pasado en la última década de valores muy elevados, cercanos a 0,9 a un entorno de 0,4. Naturalmente, ello brinda mayores grados de libertad para el uso de la herramienta cambiaria como mecanismo de acomodación de shocks.

significativos de esta falta de flexibilidad cambiaria. El principal de ellos, naturalmente, es la existencia de un stock suficiente de reservas internacionales que ofrezca la posibilidad de una intervención creíble para lidiar en forma apropiada con shocks súbitos y pronunciados, anclando así las expectativas de depreciación cambiaria -y, por esa vía, las de evolución de los precios internos. A su turno, la sostenibilidad de ese stock de reservas exige la consistencia del resto de la configuración macroeconómica. Vale decir, un sendero de política fiscal y un tipo de cambio real que posibiliten mantener los activos de reserva en niveles prudenciales apropiados para minimizar los frecuentes ciclos de *stop-go* que tanto daño le han hecho en el pasado al desempeño agregado de la economía haitiana.

226- Podría pensarse que en el mediano plazo, todo ello estaría en condiciones de ayudar a anclar más firmemente las expectativas cambiarias y podría otorgar gradualmente mayores márgenes para que el tipo de cambio opere en mayor medida como una herramienta de absorción de shocks. En lo inmediato, sin embargo, ése no parece ser el caso todavía: a) la dominancia externa sobre la política monetaria restringe los grados de flexibilidad cambiaria y obliga a mantener un stock de reservas elevado; b) la sostenibilidad de ese stock está cuestionada por las renovadas presiones provenientes del plano fiscal y ello impacta sobre las expectativas de depreciación y sobre el propio ritmo de evolución de los precios internos; c) aunque el tipo de cambio real se mantiene razonablemente alineado con la evolución de los fundamentales (v.gr. un fuerte influjo de remesas, de ayuda externa y una reducción de los pasivos netos de la economía) esos desarrollos tienden acentuar las sistemáticas tendencias a la apreciación real que cabría esperar en equilibrio; d) tal como se vio, aunque está lejos de ser el factor único y excluyente, ello puede complicar adicionalmente la ya débil competitividad del reducido sector transable de la economía.

227- Aunque el ritmo de la apreciación real (al 2% anual promedio) ha tendido a moderarse en forma importante en los últimos años, debe recordarse que el proceso ha sido intenso y continuado en la última década y que se monta sobre una tendencia secular. Por ello la situación exige un monitoreo continuo. Aunque se trata de un fenómeno de equilibrio de mercado la apreciación real puede afectar rentabilidad del sector transable y complica la necesaria transformación estructural de la economía haitiana. En efecto, pese a que pueda explicarse a partir de la evolución de los fundamentales, el problema

principal es que, desde el punto de vista del desarrollo, esos fundamentales (v.gr. una sociedad que vive mayormente de rentas externas) no parecen demasiado atractivos como nota dominante de la situación agregada. La viabilidad económica y social de largo plazo exige un sector productivo pujante y, pese a sus indudables beneficios en varios planos, la presencia de un flujo elevado de transferencias externas podría estar generando efectos colaterales negativos desde el punto de vista de la competitividad "precio" de los sectores que potencialmente podrían generar un mayor dinamismo económico.

228- Sin embargo, como se ha sugerido, las respuestas posibles desde el punto de vista macroeconómico a este proceso secular de apreciación real parecen limitadas. En primer lugar, aún en economías con márgenes de maniobra importantes para el accionar de la política monetaria, parece difícil que esta política esté en condiciones de contrarrestar una presión persistente a la apreciación causada por fenómenos fundamentales. Si las autoridades intentasen sostener la paridad nominal sin esterilizar sus consecuencias monetarias internas lo más probable es que las tendencias a la apreciación real se manifestasen a través de un diferencial inflacionario de la economía que recibe las transferencias respecto de sus socios comerciales. Una intervención esterilizada, tarde o temprano, generaría costos cuasifiscales crecientes. En definitiva, la política monetaria es una política nominal y, más allá de fricciones transitorias, no puede afectar en forma permanente los precios relativos de la economía.

229- A *fortiori*, estas dificultades son mucho más acusadas en el caso de una economía como Haití en el que la política monetaria exhibe una clara dominancia externa. El elevado *pass through* proveniente de la devaluación nominal significa que cambios abruptos en el tipo de cambio podrían traducirse en una aceleración inflacionaria con impactos distributivos muy regresivos y sin que necesariamente se verifiquen mejoras significativas en la competitividad. Por cierto, ello no significa que mejoras en la administración y en la efectividad de la política monetaria sean completamente inocuas. Muy por el contrario, una mayor eficacia de los mecanismos de transmisión de las decisiones de política monetaria y un fortalecimiento del régimen nominal como ancla de las expectativas podría ayudar de manera relevante en brindar espacios de maniobra a las autoridades en sus intentos de administrar en el corto plazo las tendencias apreciatorias.

230- Tampoco son muchos los márgenes de maniobra en el plano fiscal. En la medida en que el gasto público es relativamente intensivo en bienes y servicios no transables una política fiscal de sesgo restrictiva debería traducirse, *ceteris paribus* en un tipo de cambio real más elevado. Esta es, de hecho, la recomendación de política estándar frente a tendencias sostenidas a la apreciación cambiaria. Sin embargo, tomando en cuenta las múltiples demandas que convergen sobre el gasto público en una economía como la haitiana con tantas asignaturas pendientes en materia de desarrollo parece insensato promover una consolidación fiscal del orden de magnitud de la necesaria para contrarrestar el efecto sobre los precios relativos proveniente de transferencias externas superiores a 20 puntos del PIB. En todo caso, tal como se señaló más arriba, la exigencia que debiera pesar sobre esta rama de la política macroeconómica es que el gasto público asigne en forma eficiente y equitativa los escasos recursos disponibles y que las cuentas fiscales sean consistentes con el sostenimiento de la estabilidad macroeconómica.

231- Tampoco es obvio que, de conseguirse, una depreciación real de la moneda sea, en las condiciones estructurales de funcionamiento de la economía haitiana, un mecanismo completamente eficaz de mejora de la competitividad del sector transable. Este sector- no sólo el exportador sino también el potencialmente competitivo de importaciones- se ha reducido en forma notable en las últimas décadas. Como se ha visto, este desplazamiento parece haber estado asociado a la ocurrencia de numerosos shocks y eventos adversos –entre los que cabe contar en forma prominente los impactos provocados por el bloqueo comercial de inicios de los noventa y la estrategia de shock que asumió la liberalización comercial en un contexto de marcada debilidad institucional- y al propio proceso de marcada apreciación cambiaria. Pese a la mejora en el desempeño reciente[142], las exportaciones son apenas 10% del PIB y tienen en la actualidad una muy escasa significación en la generación de empleo (con apenas unos 30.000 empleos, menos de 1% de la población económicamente activa, la maquila textil explica el 90% de la canasta exportadora del país). Al mismo tiempo, su aporte neto en la provisión neta de

[142] 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 entre…). 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.

divisas es muy bajo (v.gr. las exportaciones brutas per capita son de apenas 145 dólares por habitante, al tiempo 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 –con 40% del producto- han desplazado fuertemente a la producción local en numerosos rubros y en algunos de ellos, como alimentos y combustibles, esta dependencia es muy acusada.

232- Lo anterior parece sugerir que, en lo inmediato, hay bajas posibilidades de sustitución. En tales condiciones, una depreciación real puede dar lugar a numerosos efectos "ingreso" adversos (v.gr. encarecimiento de los costos en moneda local de los insumos importados; fuerte reducción del poder de compra de los ingresos por el alza de la canasta de alimentos) sin que éstos se vean compensados por impactos expansivos suficientemente intensos provenientes de la sustitución en favor de la producción local. La posibilidad de que, además de sus tradicionales impactos regresivos en materia distributiva, una depreciación real de la moneda provoque en lo inmediato impactos contractivos en la actividad es un fenómeno largamente estudiado en la literatura del desarrollo[143]. Al destacar que alzas pronunciadas del tipo de cambio podrían acelerar la tasa de inflación y dañar la cohesión social sin mejoras significativas en materia de competitividad, las autoridades han sido particularmente enfáticas en destacar estos potenciales impactos negativos de una devaluación.

233- Esta particular configuración plantea entonces significativas exigencias al resto de la política económica y obliga a focalizar en otros frentes las acciones dirigidas a preservar la competitividad del reducido sector transable de la economía, generar las condiciones para su eventual recuperación y para el surgimiento de nuevas actividades dinámicas y competitivas. En particular, la

[143] Véase, al respecto, el trabajo pionero de Carlos Díaz Alejandro (1963) y Krugman y Taylor (1978). El primero de estos trabajos enfatiza los efectos redistributivos de una devaluación y sus consecuencias agregadas postulando diferentes propensiones al gasto entre asalariados y dueños del capital. Por su parte, el segundo trabajo estiliza los diferentes canales a través de los que una devaluación real puede tener impactos contractivos sobre el nivel de actividad en el contexto de economías de escaso grado de desarrollo relativo y en las que la configuración de su estructura productiva determina una elevada incidencia de las compras de insumos y bienes de capital importados, con reducidas posibilidades de sustitución local. Asimismo, y tal como ya se mencionó, en Di Bella et al (2007), se repara en estas especificidades de la estructura económica de las economías bajos ingresos y se discuten las limitaciones de algunas medidas convencionales de competitividad externa.

prioridad parece pasar por atacar los numerosos factores estructurales y de naturaleza institucional que operan como restricciones al crecimiento de la producción haitiana y a su competitividad internacional.

234- El ranking de Haití en la mayoría de los indicadores internacionales reflejan los numerosos obstáculos que en materia de deficiente provisión de servicios públicos, infraestructura económica y social, clima de negocios, regulaciones y calidad institucional enfrenta la competitividad de su producción doméstica El clima de negocios está negativamente afectado por la existencia de un marco regulatorio complicado y contradictorio que desalienta la inversión y dificulta severamente el establecimiento de nuevas empresas. Así, Haití se ubica en el puesto 180 sobre un total de 189 economías en el ranking de *Ease of Doing Bussines* del Banco Mundial, ocupando los últimos lugares en lo que se refiere a los procedimientos administrativos necesarios para montar una nueva empresa y decidir su eventual liquidación (véase el cuadro 9). El cuadro de débil gobernabilidad y recurrente inestabilidad política agrega incertidumbre al entorno de escasa competencia en el que operan las firmas (Banco Mundial (2015)). 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.

235- Por su parte, la baja calidad de la infraestructura y, en general, de la canasta de servicios públicos provista por el Estado representa una enorme desventaja competitiva para las firmas haitianas. Ya se ha mencionado que, además de las dificultades presupuestarias que plantea, las serias deficiencias que presenta el servicio eléctrico son una de las principales restricciones que enfrentan las firmas que deben lidiar con precios muy elevados y frecuentes e imprevisibles cortes del suministro. En tales condiciones, para evitar daños al equipamiento y atenuar las restricciones de cantidad, muchas firmas del sector privado se han desvinculado del sistema y han debido recurrir a la autogeneración, lo que ha elevado en forma sensible sus costos y repercutido negativamente sobre la competitividad de la producción doméstica. No es mucho mejor lo que ocurre en materia de transporte y logística. La red de caminos en Haití está en muy pobres condiciones y muchas partes del territorio están mal conectadas o carecen de comunicación durante la estación de lluvias, lo que dificulta el acceso a los mercados de buena parte de la producción agrícola y genera

considerables pérdidas comerciales[144]. Por su parte, los costos portuarios están entre los más altos de la región del Caribe, tanto en materia de tarifas de carga y descarga como en los tiempos involucrados en el procesamiento y manipulación de los productos[145]. Al mismo tiempo, las firmas encuentran dificultades para hallar técnicos calificados y los diversos rankings indican marcadas deficiencias en la calidad de la fuerza de trabajo, que exhibe escasos niveles educativos (Banco Mundial (2015)). Por último, también se ha mencionado que el acceso del sector productivo al crédito es muy limitado, costoso y está altamente concentrado en unos pocos deudores.

Cuadro 9: Indicadores internacionales para Haiti

Indicador	
Doing Business 2015 (sobre 189 países)	180
Establecer un negocio	188
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
Calidad global de la infraestructura	142
Calidad de las rutas	136
Calidad de la infraestructura portuaria	133
Calidad de la oferta de electricidad	135
Número de líneas de telefonía fija cada 100 hab.	134
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
Complejidad de los procedimientos aduaneros	140
Disponibildad de los servicios financieros	134
Accesibilidad a los servicios financieros	137
Suscripciones a internet banda ancha cada 100 hab.	143
Capacidad de Innovación	136

Fuente: Banco Mundial, Transparency International y World Economic Forum

[144] De acuerdo a estimaciones del Banco Mundial (2013) en el caso de determinadas producciones como las bananas en el Noroeste, estas pérdidas pueden llegar a representar 25% del precio de venta o 45% del margen de beneficios.

[145] De acuerdo a un estudio de la Cámara de Comercio haitiana de 2009, citado en Banco Mundial (2013), los costos portuarios en Puerto Príncipe son hasta cinco veces mayores que en los puertos de la república Dominicana.

236- Todas estas falencias dañan severamente la competitividad de las firmas haitianas y agravan el cuadro ya complicado por las tendencias seculares a la apreciación cambiaria. Aunque han sido recurrentemente identificadas en los numerosos informes elaborados en la última década por los organismos financieros multilaterales y se han verificado algunos progresos al respecto, lo cierto es que las tareas por delante son todavía monumentales. Para poder crecer de manera sostenible e inclusiva Haití necesita inducir un despegue de su sector transable y lograr posteriormente una gradual diversificación de su estructura económica. Cuenta para lograrlo, como se sugirió, con algunas ventajas comparativas importantes tales como una favorable localización geográfica y preferencias comerciales de acceso a los principales mercados, así como con una dotación abundante de trabajo –que aunque exhibe actualmente bajas calificaciones y niveles de productividad reducidos le permitiría especializarse inicialmente en segmentos de las cadenas globales de valor intensivos en mano de obra de reducida calificación relativa. Sin embargo, de no remediarse las falencias estructurales recién mencionadas, la competitividad de las firmas haitianas continuará seriamente comprometida y las obligará, en el mejor de los casos, a continuar especializadas en esos segmentos de bajísimos salarios. En el peor de los casos, la permanencia de los factores que determinan una muy baja productividad e inhiben la competitividad externa seguirá operando como una severa restricción al crecimiento y a la perspectiva de una mejora sostenible de los niveles de vida.

237- Eliminar gradualmente los obstáculos que condicionan la competitividad de las firmas del sector transable parece así una de las tareas prioritarias en que deberían focalizarse en una próxima etapa las políticas públicas. Dadas las serias limitaciones que enfrenta la política macroeconómica para lidiar con esa falta de competitividad por la vía cambiaria, el foco debería estar puesto en las acciones dirigidas a mejorar la productividad y otros factores que afecten la competitividad "no precio" de las firmas. Estas iniciativas son las que estructuran la agenda de políticas que se examina en la próxima subsección de cierre del presente trabajo.

V.2. Una agenda de políticas factible para alcanzar un sendero de crecimiento sostenido y paulatinamente inclusivo

238- La economía de Haití necesita desesperadamente romper con su desalentador desempeño pasado. Aunque se han verificado ciertos progresos en la última década, la economía haitiana está inmersa en un mal equilibrio de muy bajo crecimiento en el que abundan las dinámicas perversas que tienden a autoalimentarse y la mantienen, incluso, alejada de su –por ahora reducido- potencial. A lo largo de este informe ya se vio que pese al notable aumento de la inversión pública financiada por cuantiosos recursos recibidos del exterior y a un marco de relativa estabilidad política para los estándares típicos del país, la tasa de crecimiento se ubicó sistemáticamente en los últimos años por debajo de las optimistas proyecciones que, en distintos momentos, auguraron un dinámico despegue de la actividad. Por otro lado, se han identificado numerosas instancias de esos "malos equilibrios" en los que están presentes dinámicas negativas que tienden a auto reforzarse. Revertir esta desalentadora performance exige así activas políticas públicas dirigidas a facilitar una gradual pero profunda transformación estructural.

239- En general, una economía atrapada en un mal equilibrio y que tiende a operar sistemáticamente por debajo de su potencial es una economía en la que proliferan numerosas distorsiones en varios sectores y mercados. Muchas de estas imperfecciones -cabe conjeturar- están impuestas en realidad por inadecuadas intervenciones gubernamentales y una baja calidad del entorno de políticas; es posible, entretanto, que otras de ellas estén asociadas a varias instancias de mal funcionamiento de los mecanismos de mercado. En cualquier caso, el punto es que son esas fallas y distorsiones las que podrían estar impidiendo a la economía haitiana tomar ventaja de las -por ahora reducidas pero existentes- oportunidades disponibles y operar así sobre su frontera de posibilidades de producción. Alguna evidencia agregada en este sentido ya se brindó en el presente trabajo. En efecto, tal como se vio en la sección II en la que se efectuó la contabilidad del ingreso relativo respecto de una economía comparable como la de la vecina República Dominicana, no sólo Haití exhibe importantes brechas en la acumulación de factores sino que, aún esa escasa dotación de capital físico y humano, es utilizada en forma muy ineficiente. No se trata sólo, entonces, de incrementar las reducidas dotaciones existentes sino de inducir las transformaciones necesarias para que esos factores puedan asignarse en forma significativamente más productiva,

posibilitando así que la economía ingrese en un sendero de crecimiento sostenido y paulatina inclusión social.

240- Inducir esas transformaciones y quebrar los círculos viciosos existentes no es, sin embargo, una tarea sencilla. En buena medida porque, en presencia de numerosas distorsiones de política y fallas de mercado, determinadas acciones parciales de reforma pueden, incluso, llegar a agravar las cosas, en lugar de contribuir a su solución. Como es ampliamente sabido, esto es típico de las situaciones de "segundo mejor" que analiza la economía del bienestar. En efecto, en presencia de distorsiones e imperfecciones en diversos mercados que provocan discrepancias significativas en las valuaciones sociales y privadas de distintas actividades, una reforma parcial dirigida a reducir una determinada ineficiencia en un mercado particular podría – a pesar de su eventual efecto directo positivo sobre el bienestar- llegar a provocar repercusiones indirectas negativas en otros sectores que alejen en realidad a la economía de su punto de óptimo. Esto sería así si estas repercusiones indirectas negativas más que compensan –v.gr. son mayores en valor absoluto- los efectos positivos provocados por la reforma en cuestión sobre el mercado directamente involucrado[146]. Una complicación típica de "segundo mejor" que

[146] En un problema de maximización del bienestar las distorsiones pueden pensarse como restricciones que condicionan la elección del hacedor de políticas y toman, en general, la forma de discrepancias en las valuaciones marginales netas privadas y sociales de diferentes actividades. Cada una de estas discrepancias dependen del conjunto de distorsiones existentes y de los niveles de consumo, producción, ofertas factoriales y acumulación de activos en cada una de las diferentes actividades de la economía. La existencia de un impuesto a determinada actividad, por caso, implicará una discrepancia entre el retorno social y el retorno privado, de modo que el precio sombra de dicha actividad se ubicará por encima de su valuación marginal privada, determinando una subinversión en la actividad sobre la que pesa el impuesto. Como las funciones de valuación social y privada dependerán, en general, de todas las distorsiones existentes en la economía, ello implica que la discrepancia entre retornos sociales y privados afectarán no únicamente las condiciones de óptimo en la actividad afectada por el impuesto (efecto directo) sino también las condiciones de primer orden de todas las otras actividades (efectos indirectos). Así, los efectos sobre el bienestar agregado de la eliminación de una determinada distorsión resultarán en general de la suma neta de los efectos directos de esa acción (medidos por el precio sombra de esa restricción) y los efectos indirectos de la suavización de esa restricción sobre el resto de las actividades (que pueden, a priori, ser de signo positivo o negativo). Véase Haussman, Rodrik y Velasco (2005) para una excelente ilustración de este punto. Dos ejemplos brindados por estos autores, uno microeconómico y otro macroeconómico, pueden ejemplificar el argumento. En el primer caso, en presencia de políticas generalizadas de protección comercial, la eliminación de aranceles sobre la producción de bienes intermedios –un efecto a priori positivo sobre el bienestar- podría incrementar la protección efectiva en la industria de bienes finales y acentuar –en lugar de disminuir- la discrepancia entre la valuación privada de la producción de una unidad adicional del bien y su precio sombra. En tales circunstancias, se verían compensados los efectos positivos sobre el bienestar de la reforma comercial y, en casos extremos, podrían verificarse pérdidas netas de

suele ocurrir en muchas instancias de reforma en las economías en desarrollo[147].

241- Tal como se ha visto, en el caso haitiano tienden a verificarse numerosas y complicadas instancias de ese tipo. Algunos de los siguientes ejemplos, seleccionados de entre los encontrados en las secciones previas del presente informe, así lo ilustran:

a) 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 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

---

bienestar. Para un estudio de la importancia de estas interacciones en el caso de reforma comercial en Argentina a fines de la década del setenta, véase Nogues (1982). En el segundo caso, un relajamiento de las restricciones de acceso al financiamiento externo en una economía inicialmente autárquica desde el punto de vista financiero –una reforma parcial que, a priori, debería incrementar el bienestar- podría verse compensada si el acceso al crédito externo incrementa, por las razones que fueran, el consumo presente más allá de lo que es socialmente óptimo. Si el incremento en el déficit de cuenta corriente es muy elevado y ello da lugar a un episodio de sobreendeudamiento, el bienestar agregado podría verse disminuido. Dinámica agregadas de este tipo fueron típicas en las economías latinoamericanas en varias instancias de reforma (véase Calvo (19…), para una modelación de efectos afines a los recién descriptos en contextos de liberalización financiera)). Véase la próxima nota al pie.

147 Esta cuestión ha sido ampliamente estudiada por la literatura vinculada a las estrategias de reforma estructural en la región latinoamericana desde fines de la década del setenta. En particular, a partir del fracaso de las estrategias de liberalización comercial y financiera de shock en el Cono Sur del continente, una rama de dicha literatura estudió lo que se denominó el fenómeno del *sequencing*. Vale decir, no sólo el ritmo óptimo de las reformas a encarar –gradualismo versus shock- sino cuál era, en presencia de numerosas distorsiones, la secuencia óptima de reformas a llevar adelante (v.gr. apertura comercial y financiera). Véase, entre otros Krueger (198..). Un hecho curioso es que varias de las lecciones y principales hallazgos de esa literatura fueron en cierto modo olvidados cuando, a inicios de la década de los noventa, los organismos multilaterales de crédito retomaron la agenda de reformas en el marco del denominado Consenso de Washington. Véase, como ejemplo de estas omisiones, el World Development Report del Banco Mundial de 1991 y para un análisis crítico de las mismas Fanelli, Frenkel y Taylor (1991).

necesariamente positivos en la actividad y el empleo internos y con consecuencias contraproducentes en la distribución de los ingresos (véase Mishra (2006));

b) Contrato social, tributación y ayuda externa: 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;

c) 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.

d) Productividad agrícola e infraestructura: 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. Por el contrario, sin esas inversiones complementarias, 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;

e) 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[148]- el

[148] Aunque con rasgos que las distinguen, las experiencias que sobresalen al respecto son las de los tigres del sudeste asiático, y las de China, Chile y Mauricio (FMI (2005)). En todos los casos las reformas de la política comercial fueron acompañadas por políticas complementarias en el plano macroeconómico (baja inflación, tipos de cambio en general competitivos) e institucional (reducidos niveles de corrupción y adecuada administración aduanera) y por la provisión de una adecuada

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)).

---

infraestructura para el desempeño del ampliado sector transable de la economía. Al mismo tiempo, en la mayoría de los casos se evitaron las terapias de shock y las políticas de liberalización comercial fueron de naturaleza gradualista.

f) Violencia 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[149]. 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 la sección IV 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.

242- Como se deduce de lo anterior, el problema en Haití no es sólo la existencia de estos malos equilibrios sino que, en muchos casos, el quiebre de las

[149] En Banco Mundial (2015) se cita evidencia en este sentido proveniente de las fuerzas de seguridad de la ONU, MINUSTAH, y de ONGs especializadas en el trabajo con pandillas juveniles de los suburbios.

dinámicas de círculo vicioso a que los mismos dan lugar exige, como se ha dicho, un programa de reformas bien diseñado, que atienda a las complementariedades existentes y sea capaz de evitar efectos contraproducentes provenientes de acciones en principio bien orientadas. Una pregunta relevante refiere, entonces, a la estrategia apropiada de reformas ya que, en un mundo de "segundo mejor", son concebibles varios cursos de acción posibles para llevarlas adelante.

243- En principio, en un extremo del espectro, la solución apropiada desde un punto de vista teórico para llevar a una economía a su punto de óptimo social paretiano sería encarar una estrategia de reforma integral que dé cuenta de todas las distorsiones de política e imperfecciones de mercado existentes. Al eliminar en forma simultánea todas las discrepancias entre valuaciones sociales y privadas, una estrategia de este tipo permitiría evitar efectos contraproducentes -propios de la situación de "segundo mejor"- como los recién destacados. Aunque teóricamente deseable, raramente los gobiernos están, sin embargo, en condiciones de encarar esta solución de "primero mejor". En primer lugar, porque es ilusorio postular que, en un determinado punto del tiempo, las autoridades tengan un conocimiento preciso y acabado de todas las distorsiones y fallas de mercado existentes. Aunque pueden conocerse la naturaleza y hasta el tamaño de determinadas distorsiones generadas explícitamente por ciertas acciones de política, no es plausible suponer que lo mismo ocurre, por ejemplo, con las imperfecciones provenientes de externalidades y problemas asociados a la credibilidad de las políticas públicas. En segundo término, aún en el hipotético caso en se contara con ese conocimiento, es difícil postular que las autoridades cuentan con los recursos (financieros, humanos, políticos y administrativos) para encarar de modo simultáneo todas las reformas necesarias para llevar a la economía a ese eventual punto de óptimo. En la práctica, por el contrario, las capacidades estatales son limitadas y ello obliga a priorizar las acciones de reforma, eligiendo el camino crítico apropiado para asignar en forma eficiente y eficaz esos recursos reformistas escasos (Rodrik (2007)).

244- Reconociendo la imposibilidad –práctica y teórica- de esta solución de "primero mejor", una estrategia reformista posible es la de "hacer lo máximo y lo mejor que que se pueda, dadas las restricciones, en el mayor número posible de áreas de política". Este es el espíritu que ha prevalecido en las recomendaciones efectuadas en muchas circunstancias a los países en

desarrollo involucrados en estrategias de reforma estructural. El decálogo de políticas contenidas en su momento en el denominado Consenso de Washington sintetizado en Williamson (1990) es un buen ejemplo de este enfoque pero, en general, ha sido bastante típico en las recomendaciones efectuadas por los organismos multilaterales de crédito al momento de identificar las acciones de reforma necesaria para inducir la transformación estructural de las economías en dificultades y bajo dinamismo de largo plazo. No obstante, tal como han destacado en varias instancias numerosos críticos de esas (muchas veces fallidas) estrategias de reforma, la enumeración de esos "listados de lavandería" o "recomendaciones de mejores prácticas" en los planos macroeconómico, institucional y/o financiero descansa en nociones y presupuestos incorrectos que violan la lógica económica implícita en el análisis de situaciones de "segundo mejor"[150]. En efecto, en estrategias de este tipo se presupone que toda eliminación de distorsiones es necesariamente adecuada y que cuánto más áreas –y con mayor profundidad- llegue a reformarse, mejor, aunque sin tomar debida consideración de que, en numerosas instancias, pueden presentarse interacciones contraproducentes del tipo de las anteriormente mencionadas.

245- Si una reforma integral *once and for all* de "primero mejor" de una economía es –lógica y empíricamente- imposible – pero existe, al mismo tiempo, la posibilidad de que se verifiquen interacciones perversas en un mundo de "segundo mejor", de allí se sigue que toda estrategia de reforma parcial exitosa debe cumplir ciertos requisitos estrictos de coherencia interna que atiendan tanto a esas potenciales y contraproducentes interacciones como a las restricciones de capacidad reformista de las autoridades. Idealmente, un conocimiento de esos mecanismos de *feed back* debería llevar a diseñar estrategias de reforma parcial de "segundo mejor" que den cuenta debidamente de esas retroalimentaciones. Sin embargo, tal como destacan Haussman, Rodrik y Velasco (2005) en general el estado del arte determina que esas interacciones no sean conocidas *ex ant*e y que sólo se revelen *ex post facto*[151].

---

[150] Véase Rodrik, Haussman y Velasco (2005) pero también la literatura referida al problema del *sequencing* referida en la nota al pie 116.

[151] Del mismo modo que con el diseño de una estrategia de "primero mejor", el conocimiento de estos elementos de *feed back* entre reformas en diferentes mercados requeriría disponer de modelos de equilibrio general computable dinámicos que sean, a un mismo tiempo, suficientemente detallados y precisos de las economías en cuestión, algo que no es estrictamente factible. Para un modelo de equilibrio general computable de naturaleza estática dirigido a estudiar interesantes –

246- En tales condiciones es que estos autores han propuesto el conocido enfoque que denominan de "*Growth Diagnosis*". Partiendo de las dificultades recién mencionadas que todo intento de reforma enfrenta, lo que dicho enfoque se propone es elaborar un diagnóstico que identifique en cada circunstancia particular aquellas restricciones que son, en lo inmediato, las más operativas para restringir el crecimiento e impedir que la economía en cuestión opere cerca de su potencial y derivar de allí un conjunto prioritario de acciones de reforma. Asumiendo que, en realidad: a) los hacedores de política desconocen por definición la totalidad de las reformas necesarias en una determinada economía; b) que, al mismo tiempo, disponen de márgenes de maniobra y espacios de política limitados; y, c) que, por tanto, tomar en cuenta todas las interacciones de "segundo mejor" es una tarea virtualmente imposible, lo que estos autores proponen es focalizarse exclusivamente en aquellas reformas que provoquen el máximo "retorno" en términos de sus efectos directos sobre el bienestar (de modo que las autoridades puedan despreocuparse de eventuales repercusiones indirectas con efectos contraproducentes como las anteriormente analizadas) [152].

247- Este marco analítico para encarar las acciones de reforma asume que los retornos percibidos por los inversores privados –que determinan, en última instancia, su propensión a invertir- dependen de tres factores complementarios: a) el mayor o menor costo del financiamiento (como consecuencia de la disponibilidad de ahorro externo e interno y su intermediación más o menos problemática a la inversión); b) el retorno social –o productividad- de la actividad en cuestión (afectada por determinantes estructurales y de dotación tales como la localización geográfica y el entorno natural, la infraestructura disponible y los factores demográficos); y c) la posibilidad de apropiación privada de esos retornos sociales (afectada por

---

pero necesariamente parciales- interacciones derivadas de diferentes simulaciones de política, véase Cicowiecz (2015)

[152] Esto no significa que la relajación de estas distorsiones no tengan, además, efectos indirectos sobre otras actividades sino, simplemente que como la acción de reforma se ha concentrado en aquellas con los efectos directos cuantitativamente más significativos los hacedores de política podrían estar confiados en que, a priori, los efectos netos serían siempre positivos (con ganancias netas para el bienestar agregado). Esta identificación es, por supuesto, una cuestión a dilucidar en términos empíricos. De la implementación práctica de esta metodología surge un árbol de decisión que busca, precisamente, identificar las restricciones que son más operativas para limitar el crecimiento y ayudar a que la economía se sitúe en su frontera de posibilidades (v.gr. aquellas distorsiones con un precio sombra más elevado).

cuestiones institucionales, fallas de intervención gubernamental, riesgos macroeconómicos e imperfecciones de mercado, que dificultan o facilitan de diferentes modos la determinación de derechos de propiedad sobre los retornos de la actividad).

248- El enfoque supone, asimismo, que estos tres factores no son sustitutos sino que todos ellos tienen que estar presentes en alguna medida para que la inversión y, por tanto, el crecimiento sean positivos. Como estos determinantes son complementarios, valores reducidos en alguna de estas dimensiones supondría que hay una restricción operativa sobre el crecimiento (v.gr. el retorno marginal del factor cuya restricción es operativa será elevado, al tiempo que, dependiendo de la intensidad de esa limitación, los otros determinantes tendrán un retorno bajo o nulo). En la práctica, la estrategia reformista que surge del enfoque recién descripto supone identificar de entre esos tres determinantes básicos aquel que, en cada momento del tiempo, opera como la limitación operativa inmediata al crecimiento y cuyo retorno marginal (v.gr. su precio sombra en presencia de externalidades), por tanto, tiende a ser más elevado (Haussman y Rodrik (2005))[153].

249- En cierto modo, la idea de que, entre los determinantes básicos del crecimiento siempre hay uno de ellos que opera como la limitante fundamental al despegue de la economía, da lugar a una estrategia pragmática

[153] La idea de que el crecimiento económico está limitado por unas pocas -y no por muchas- restricciones fundamentales es consistente con los hallazgos de la literatura vinculada con las denominadas "aceleraciones del crecimiento" (véase Haussman, Pritchett y Rodrik (2003)). De acuerdo a esa literatura, estudiando una muestra amplia en el período 1957-1992, un país dado tiene una chance elevada –de alrededor de 25%- de iniciar en un momento dado un proceso de aceleración del crecimiento –entendido éste último como un período mínimo de ocho años de aceleración de 2% en la tasa de crecimiento hasta alcanzar un ritmo de por lo menos el 3,5% anual per capita. A priori, ésta es una frecuencia mucho más elevada de la que cabría esperar si el crecimiento dependiera en realidad de una larga y compleja lista de reformas a encarar en diversos planos (macroeconómico, institucional, estructural). Esto es lo que lleva a aquellos autores a postular que los procesos de aceleración del crecimiento son consistentes con la existencia de unas pocas restricciones operativas que, en distintos puntos del tiempo, estarían limitando el despegue de las economías de bajos ingresos. Asimismo, los autores destacan que las restricciones operativas son cambiantes en distintos puntos del tiempo y que muchas aceleraciones de crecimiento tienden a no ser duraderas. Ello sería la consecuencia de que, una vez eliminada la restricción más limitante del crecimiento, son otros los determinantes que se vuelven más operativos como limitación. El enfoque es ciertamente atractivo como interpretación de los hechos estilizados del desempeño de largo plazo de muchas economías en desarrollo. Sin embargo, no es obvio que sea directamente aplicable al caso de Haití, en donde las aceleraciones de crecimiento –con excepción, tal vez, de lo ocurrido transitoriamente durante la década del setenta- han estado ausentes en el último medio siglo. Véanse, en este sentido, los comentarios que siguen el texto principal.

y muy focalizada de reformas. En cada caso, se trataría de identificar "la" restricción operativa y operar exclusivamente sobre ella suavizando dicha limitante a través de acciones focalizadas de política para inducir una aceleración del crecimiento de la economía en cuestión[154]. Sin embargo, como los mismos autores reconocen, hay instancias –"trampas de pobreza"-en que se verifican formas extremas de complementariedad entre esos determinantes últimos del crecimiento. Cuando ello es así pueden verificarse de manera simultánea retornos (v.gr. precios sombra) reducidos o cercanos a cero en todos los determinantes considerados porque ninguno de ellos alcanza los umbrales mínimos necesarios para iniciar el proceso de despegue económico. Una trampa de ese tipo parece, a nuestro juicio, ser el caso de los malos equilibrios en los que ha estado inmersa por mucho tiempo la economía de Haití.

250- Las consecuencias de concebir que Haití ha estado inmerso en una "trampa" de esta naturaleza no son menores en términos de estrategias de reforma pues, a diferencia, del programa, por así decirlo, "minimalista" que surge de los enfoques del tipo de "*Growth Diagnosis*" habría aquí cierto fundamento para tratar de encarar acciones en varios planos simultáneos. De otro modo, sería bastante difícil poder quebrar los círculos viciosos que caracterizan la dinámica de funcionamiento de la economía y la sociedad haitianas[155]. El diagnóstico aquí propuesto parece ser compartido por el último reporte de de diagnóstico sistemático llevado adelante recientemente por el Banco Mundial (2015). Allí se sugiere que son tantos y complejos los desafíos que enfrenta

[154] En Haussman y Rodrik (2005), por caso, se aplica el marco analítico a la economía salvadoreña y - descartados los problemas de disponibilidad de recursos de ahorro y de potenciales problemas de apropiabilidad privada de los retornos derivados de la inversión- se concluye que el problema principal en dicha economía para explicar el relativo estancamiento observado a partir de inicios de los años 2000 estaba vinculado al segunda de los factores mencionados: la dificultad para identificar y generar nuevas actividades productivas en el país. De allí se deriva una interesante agenda de reformas en las instituciones de política a fin de facilitar ese proceso de identificación de actividades (o *Self Discovery*, como los autores lo denominan). Véase más adelante en el texto principal en donde se toman con cierta liberalidad muchas de las interesantes propuestas efectuadas en dicho trabajo.

[155] Como se ve en la próxima subsección, y precisamente por las razones antes mencionadas, ello no significa que se esté proponiendo –frente al enfoque "minimalista" derivado del *Growth Diagnosis*- una reforma integral de "primero mejor". Muy por el contrario. Lo que se propone, partiendo justamente de reconocer las limitaciones existentes en términos de capacidades de reforma y disponibilidad de recursos, es concentrarse –en línea con lo propuesto por Haussman, Rodrik y Velasco (2005) y también por BID (2014)- en un conjunto lo más limitado posible de iniciativas pero reconociendo la existencia de muy fuertes complementariedades entre muchas de ellas (e intentando evitar el surgimiento de interacciones contraproducentes entre las mismas).

Haití en la actualidad que salir del "mal equilibrio" y alcanzar un progreso significativo hacia la reducción de la pobreza supone evitar "un enfoque minimalista de reformas focalizado en un sector específico". Por el contrario, en el reporte mencionado se aboga por "acciones o reformas" que no pueden ser vistas "en forma independiente unas de otras" sino que necesitan ser "parte integrante de un paquete" coherente de iniciativas de política. En lo que sigue se discuten algunos rasgos de esa estrategia de reforma y se sugiere un curso de acción consistente con nuestro propio diagnóstico de la situación.

251- Del enfoque propuesto por Haussman, Rodrik y Velasco (2005) surge una taxonomía de posibles estrategias de crecimiento: a) aquellas que enfatizan el incremento del esfuerzo de ahorro e inversión; b) las que persiguen incrementar la apropiabilidad privada de los recursos; c) y las que se preocupan por incrementar la productividad a través de una diversificación de la estructura productiva y de actividades innovadoras cada vez más intensivas en tecnología[156]. Todas estas cuestiones interactúan (multiplicativamente) y se complementan para determinar el retorno que los inversores privados esperan de sus inversiones. No obstante, tal como se mencionó más arriba, Haussman, Rodrik y Velasco destacan que, en un punto del tiempo, hay siempre uno de estos determinantes que opera como restricción operativa principal para condicionar los retornos esperados de la inversión. De modo tal que el impulso del crecimiento dependería de aliviar, a través de acciones apropiadas de las políticas públicas, aquella restricción que, en lo inmediato, se estima que opera como limitante fundamental del despegue productivo.

252- Debe admitirse, sin embargo, que en el caso de Haití, hay fundamento para creer que los bajos retornos que el sector privado parece percibir para inmovilizar recursos a plazos largos en las actividades de formación de capital dependen de la presencia de factores que operan en varios planos simultáneos. La falta de dinamismo y los escasos incentivos a la inversión no son, a nuestro juicio, el resultado exclusivo de la restricción existente en alguno de esos factores en particular sino la consecuencia de la negativa interacción de los

[156] En Katz y Rozenwurcel (2012) se propone una taxonomía alternativa que, aunque muy vinculada con la anterior, enfatiza el linaje teórico de las preocupaciones enfatizadas. Así se habla de una restricción smithiana, keynesiana, neoclásica, schumpeteriana/prebischiana, northiana y marxista al crecimiento que enfatizan, alternativamente, los problemas de generación de ahorro, su canalización (e intermediación financiera) a la inversión, la cuestión de la eficiencia asignativa, la de la inducción de la innovación y la transformación productiva, la problemática institucional y la cuestión de la administración del conflicto distributivo.

inapropiados niveles que exhiben la mayoría de esos determinantes. Un breve repaso de la situación de algunos de los principales determinantes puede ser útil para fundamentar el punto.

253- Como es ampliamente conocido, durante mucho tiempo la idea dominante en la teoría del desarrollo fue que la razón principal por la que las economías de bajos ingresos exhibían una mala performance en materia de crecimiento estaba asociada a su deficiente esfuerzo en materia de ahorro e inversión. Aunque la versión más extrema de este "fundamentalismo del capital físico" ha sido en general abandonada, la noción ha sido reemplazada más recientemente por la idea de que el problema básico reside en realidad en la insuficiente dotación de capital humano[157]. En línea con este diagnóstico, se esperaba que el incremento de la dotación de capital humano –a través de la inversión en educación y salud- debería conducir a una mayor productividad agregada y, en consecuencia, a mayores niveles de ingreso. ¿Son algunos de estos factores los que presumiblemente podrían estar operando como restricciones al crecimiento en el caso de Haití? Al analizar, a través de diferentes metodologías, la brecha de ingresos de Haití respecto de la República Dominicana se ha visto en la sección II que, efectivamente, Haití exhibe en general dotaciones de capital agregado muy deficientes. Ello pese al aumento importante verificado especialmente en la tasa de inversión pública en los últimos años. Sin embargo, de la mayoría de esos ejercicios de *level accounting* lo que surge, en general, es que el mayor déficit que exhibe la economía haitiana está vinculado, antes que con una brecha de acumulación factorial respecto de la economía del país vecino, con un notorio retraso en materia de productividad agregada[158].

254- Parece difícil en este contexto identificar a la falta de esfuerzo de ahorro como una de las restricciones críticas al crecimiento en Haití. De hecho, si

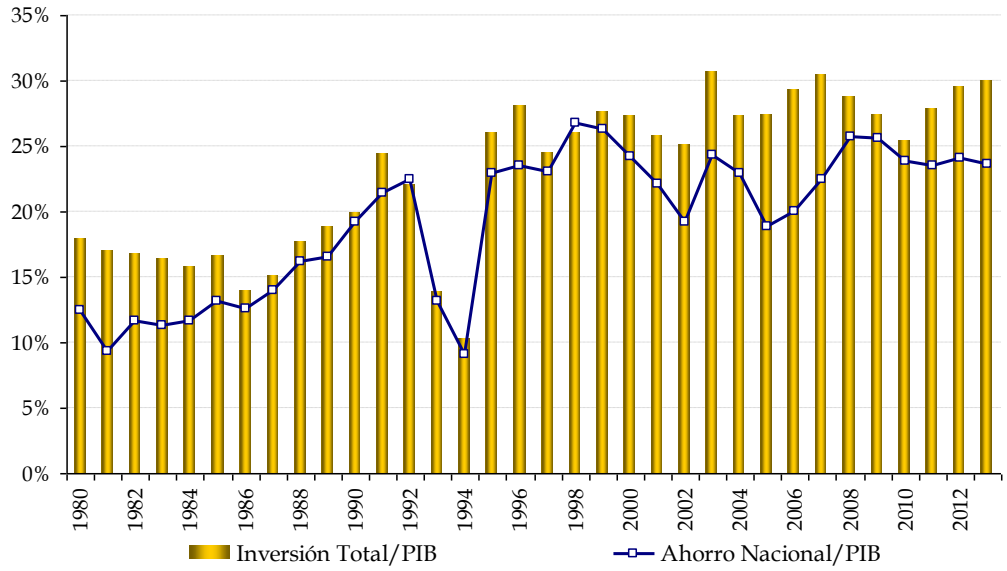
[157] Véase, entre otros, Easterly (2002) y Lucas (1990). Para un repaso general de los debates sobre el papel relativo de la acumulación factorial y la productividad agregada en la explicación de las brechas de ingresos que separan las economías de la región de las más desarrolladas véase, asimismo, Daude y Fernandez Arias (2010) y Katz (2012).

[158] De hecho, uno de los temas que se ha enfatizado repetidamente a lo largo del presente informe refiere a la baja eficiencia del gasto de inversión. Tal como se ha insistido repetidamente, más allá de eventuales y significativos problemas de medición, esa baja eficiencia inversora se habría traducido en una elevada "depreciación" (y, pro tanto, en una baja acumulación neta del capital) y en un escaso rendimiento en materia de crecimiento. Todo ello sería consecuencia de la escasa productividad total de los factores. Esa ineficiencia agregada podría estar reflejando las numerosas distorsiones y fallas de mercado existentes en la economía (Daude y Fernandez Arias y BID (2010)).

observa el gráfico 34 se verá que la tasa de ahorro nacional (incluyendo dentro del ingreso nacional a los cuantiosos flujos de remesas y transferencias oficiales externas) ha tendido a ubicarse desde mediados de la década del noventa en niveles bastante elevados –largamente superiores al 20% del PIB- para los estándares regionales. Aunque esos recursos permitieron financiar en los últimos años un auge importante de la inversión pública –y ello se reflejó en un creciente deterioro de la cuenta corriente- el gasto de inversión privada tendió e exhibir, por el contrario, un muy bajo dinamismo en la última etapa. De hecho, pese a que los niveles de intermediación financiera son en general muy reducidos, el sistema bancario exhibe un significativo excedente sistemático de liquidez, con depósitos (de alrededor de 40% del PIB) que se ubican muy por encima del crédito dirigido al sector privado (20% del producto)[159]. Así, desde los máximos de inicios de los 2000, cuando tendió a ubicarse en torno de 25% del producto, la formación de capital del sector privado se redujo en el último período más de diez puntos porcentuales del PIB.

[159] En parte, sin embargo, ese exceso de depósitos sobre créditos refleja los elevados requisitos de reserva que pesan sobre la captación de fondos de las entidades pero también la conducta precautoria de los bancos en un mercado de préstamos muy segmentado. Alrededor de 20% de la cartera activa de los bancos está compuesta por inversión en propiedades reales y en inversiones directas en empresas vinculadas (BRH (2015)). Entretanto, el crédito está excesivamente concentrado (la mayoría de las entidades dirigen hasta 40% de sus créditos a sus 10 o 15 principales clientes), reflejando los serios problemas existentes de falta de información acerca de la calidad crediticia de los deudores y la muy baja cobrabilidad de las deudas. De acuerdo a al ranking de Ease of Doing Bussines del Banco Mundial Haití se ubica en la última posición en lo que se refiere a la resolución de los problemas de insolvencia (FMI (2015)). Esta segmentación del sistema financiero no se refleja sólo en las cantidades sino también en los precios: aún cuando las tasas pasivas han permanecido en niveles muy reducidos en años recientes, lasas tasas de préstamos se ubican en torno del 20% anual, lo que evidencia la existencia de un spread por intermediación muy elevado. Sin embargo, cuando se pondera dicho spread por tipo de crédito, éste se ubica en niveles muchos más reducidos (del roden del 8%), en línea con los que exhibe la República Dominicana y sensiblemente más bajos incluso que los que muestran, por caso, Nicaragua y Jamaica (14%). Esto sugiere que los grandes deudores incumbentes acceden al crédito en condiciones muy ventajosos y que los deudores más pequeños (con insuficiente historia crediticia) se encuentran racionados en el acceso al financiamiento (FMI (2015)).

Gráfico 34: Ahorro nacional e Inversión



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL

255- Tampoco parece factible atribuir el bajo dinamismo de la economía y de la inversión privada exclusivamente a la escasa dotación de capital humano. De hecho, la información disponible indica que, desde niveles muy reducidos y mucho más bajos que los típicos en la región, se han verificado progresos importantes en las tasas de enrolamiento en la educación primaria y en los años promedio de educación de la población. En efecto, los esfuerzos en materia educativa de los últimos años se tradujeron en un incremento del enrolamiento primario desde 78% a 88% en 2011 (por debajo, sin embargo, del promedio regional de 92% para 2012, véase FMI (2015)) y PNUD (2015))[160]. La cantidad promedio de años de educación, por su parte, pasó desde 3,4 años en 1990 a algo más de 5 en los últimos años. Pese a este progreso la tasa de crecimiento potencial no parece haberse acelerado. Es cierto que los valores continúan siendo extremadamente reducidos y se ubican 3 años por debajo de lo que es típico en promedio en el resto de la región. Aunque no se dispone de estadísticas fehacientes que documenten los retornos salariales por nivel educativo, la evidencia anecdótica del mercado de trabajo indica que esta prima no es especialmente elevada. Siguiendo el enfoque de *Growth Diagnosis* de Haussman, Rodrik y Velasco si la reducida dotación de capital humano

[160] El contraste en materia de educación secundaria con el resto de la región todavía es notable, sin embargo: mientras en América Latina la tasa de enrolamiento secundario era de 73% en 2012, ese mismo indicador en Haití apenas alcanzaba a 25%.

fuese una restricción inmediatamente operativa al crecimiento cabría esperar, por el contrario, que el retorno salarial de la inversión en educación dentro de la economía fuese particularmente elevado[161]. Algo de ello se observa en el análisis de las encuestas de hogares que muestran que el retorno de apenas un años adicional de educación tiene un impacto muy elevado medido por el ingreso adicional que puede recibir el trabajador (véase Banco Mundial (2014). De todas maneras, dada la debilidad ostensible de la inversión privada, no es evidente que el mercado de calificaciones esté actualmente caracterizado por un exceso de demanda. En tales condiciones, aumentos en la oferta de calificaciones educativas tenderían en realidad a traducirse en menores retornos a la inversión de capital humano y no necesariamente en mayores ingresos y en una aceleración del crecimiento[162].

256- Si ello fuese así, de lo anterior no se sigue, por cierto, que la inversión en capital humano debería ser ignorada como parte de una estrategia de desarrollo. Lo único que se está sugiriendo es que, en las actuales condiciones, el crecimiento económico no vaya acelerarse per se por incrementar la oferta de capital humano si ello no viene acompañado de una mayor demanda de esas calificaciones en el proceso productivo[163]. Por supuesto, la inversión en educación es crítica, más allá de su impacto directo y estrecho en el crecimiento económico, ya que no sólo amplía los horizontes de los individuos y expande sus capacidades y oportunidades vitales sino que, al mismo tiempo,

---

[161] Cabe tener en cuenta, sin embargo, que lo que se está considerando son los retornos al capital humano dentro de la economía haitiana. Sin embargo, si como se modeló en la sección IV, el incremento de los niveles educativos es un mecanismos útil para facilitar la emigración y se está en en verdad en presencia de fenómenos del tipo de "fuga de cerebros", el retorno individual de la educación sí sería potencialmente elevado para quienes emprenden la salida del país.

[162] Sin embargo, del mismo modo en que más arriba se ha destacado como un problema crítico la ineficiencia de la inversión en capital físico en Haití, el bajo rendimiento de la acumulación de capital humano bien podría estar reflejando una similar ineficiencia y defectos de calidad de dicho capital. Esta es una hipótesis que merece ser estudiada en profundidad pero que, *a priori*, no puede descartarse. Hanushek y Woessman (2012) documentan esta relación y muestran que el crecimiento económico no sólo es sensible a los años promedios de educación sino también a diferentes medidas de calidad y logro educativo. Además de la calificación de los docentes, varios otros factores son críticos en este último sentido: la nutrición, la salud en general, y el desarrollo cognitivo y socio-emocional en los primeros años de vida (Banco Mundial (2014). En todos los casos se trata de factores que parecen mostrar bajos estándares en el caso de Haití.

[163] Como se comenta enseguida, la escasez de personal especializado y la baja productividad del trabajo son factores que podrían condicionar el objetivo de atraer inversiones si se intentase escalar hacia actividades de mayor valor agregado (inclusive en el sector textil). En este sentido, deberán estudiarse iniciativas para lograr una mayor interacción entre el sector productivo y el sistema educativo. Para un análisis de las experiencias previas de formación técnica, véase Lundahl (2004).

es esencial para asegurar la cohesión social y reducir los elevados niveles de conflictividad.

257- Si no es obvio que la inversión privada y el crecimiento estén restringidos por la falta de recursos de ahorro podría pensarse, siguiendo el enfoque de *Growth Diagnosis*, que los factores que la condicionan estén vinculados con la percepción de problemas de apropiabilidad de los retornos. El argumento es simple y opera a través de los incentivos: si los agentes perciben que, por una multitud de razones, no podrán apropiarse de los frutos de su esfuerzo parece difícil anticipar que estén dispuestos a inmovilizar recursos importantes a plazos largos en las actividades de inversión e innovación. Varios factores son capaces de alimentar esta percepción y podrían ser agrupados en los de naturaleza institucional (v.gr. derechos de propiedad mal definidos, inestabilidad de las reglas del juego, corrupción, etc.), los vinculados a intervenciones gubernamentales (incidencia y complejidad de las regulaciones, costos de transacción introducidos por la burocracia, altos impuestos sobre diferentes actividades, etc.), y finalmente, los causados por el riesgo agregado (cuyo origen puede estar, a su turno, en la volatilidad generada por perturbaciones exógenas al sistema o por la inestabilidad macroeconómica introducida directamente por inadecuadas políticas monetarias/cambiarias y/o fiscales).

258- Parece difícil negar que, en el caso de Haití, hay gravísimos problemas de apropiabilidad de los retornos. De un modo u otro, a lo largo de este informe, se ha visto la notable influencia que la mayoría de estos factores tiene como limitante de las decisiones de inversión[164]: entre otras calamidades, el país se

[164] El único de estos factores que, claramente, no puede ser sindicado como limitante del crecimiento por causar problemas de apropiabilidad es el nivel de los impuestos. En realidad, ya se ha visto y se argumenta enseguida, que es muy probable que el problema sea precisamente el contrario: en 13% del PIB –y en niveles mucho menores en el pasado reciente- la recaudación tributraria es posible que sea tan baja en realidad que al gobierno le falten los recursos para proveer una oferta adecuada de bienes y servicios públicos que tornen rentable a las decisiones privadas y productiva a la actividad económica. Lógicamente, esa circunstancia da lugar al tipo de trampa "hobessiana" que también se ha enfatizado aquí repetidamente: como el sector privado necesita proveerse de todas formas esos servicios y bienes públicos debe, en muchos casos, pagar privadamente por ellos (la provisión por cuenta propia de la electricidad fuera de la red es un ejemplo prominente). Pero, como se dijo, si las autoridades intentaran comenzar a financiar con recursos propios esa provisión ello implicaría elevar de manera importante la carga real que ya reciben los sectores que se proveen en forma privada esa canasta de bienes públicos. Visto de esa manera, un aumento en la tasa d muchos impuestos podría tener efectos adversos y de allí la necesidad de financiar la transición a un equilibrio más sustentable recurriendo a la ayuda externa.

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. En tales condiciones, es difícil sorprenderse de que la inversión esté fuertemente condicionada por problemas de reducida apropiabilidad y/o por los elevados costos de transacción causados por los mecanismos institucionales adaptativos encontrados por los agentes para lidiar e intentar superar estos problemas. Sin embargo, aún reconociendo que esto es así, no es obvio que el crecimiento vaya a reactivarse automáticamente aun cuando el país estuviera en condiciones de hacer progresos significativos en estos problemáticos e importantes frentes (que, de por sí, son de muy larga data y de muy lenta y gradual resolución[165]).

259- Tal como ha sucedido en numerosos países en desarrollo en las últimas décadas, buena parte de la agenda de reformas estructurales en el país ha estado concentrada en lograr –con progresos marginales pero sin éxitos rutilantes- avances en estos frentes. De hecho, aún en los países que han hecho progresos marcados en estos frentes no es siempre fácil registrar aceleraciones del crecimiento si dichos programas no vienen acompañados, al mismo tiempo, por la identificación de nuevas oportunidades de inversión. Puesto de otra manera, las reformas estructurales y las estrategias basadas en la resolución de los problemas de apropiabilidad de los retornos de la inversión pueden ser una condición necesaria para el despegue económico pero no aparecen en general como requisito obvio de suficiencia para destrabar decisiones de inversión[166].

---

[165] Por caso, en Pritchett *et al* (2013) se estima que aún sin sobresaltos para progresar en el frente institucional y lograr que Haití alcance niveles equivalentes a los de Ghana se requerirán al menos unas tres décadas!!!

[166] Después del fracaso de las estrategias de industrialización de economía cerrada basadas en la sustitución de importaciones y en una fuerte intervención gubernamental, éste era, en cierto modo, el presupuesto implícito en las iniciativas de reforma estructural en boga en la región a partir del denominado Consenso de Washington y del "*market friendly approach to development*": que la apertura económica, la estabilidad macroeconómica y un "adecuado clima de inversión" con estabilidad en las reglas del juego eran condiciones suficientes para que las economías del área ingresaran en una trayectoria de crecimiento más acelerado (véase, por ejemplo Summers (2003)). Pese al optimismo prevaleciente en su momento en la comunidad financiera y académica internacional, la evidencia empírica no pareció acompañar estos presupuestos. Aunque varias de las economías de la región mostraron progresos importantes en la mayoría de esos frentes, más allá de la bonanza provocada por favorables términos de intercambio de la mano del alza de las commodities, la tasa de crecimiento potencial no parece haberse acelerado en forma sensible. Estos

260- Siguiendo el esquema propuesto podría pensarse, entonces, que el problema reside más bien en la dificultad para identificar, en el contexto haitiano, nuevas oportunidades de inversión capaces de inducir una aceleración del crecimiento y una gradual diversificación de la estructura productiva. Si el problema es que los retornos reales percibidos son bajos porque en realidad no abundan las oportunidades de inversión rentables, entonces por más que el marco institucional y de reglas del juego esté asegurado, y haya recursos importantes de ahorro potencialmente disponibles, la inversión no fluirá automáticamente ni se producirá un proceso de continua innovación tecnológica y productiva. Esto es lo que Haussman y Rodrik (2003) identifican como el problema del *self discovery* en el proceso de desarrollo económico: la capacidad de los agentes económicos de identificar ("descubrir") nuevas actividades y oportunidades de inversión rentables que permitan inducir una gradual diversificación de la estructura productiva e ir escalando de a poco en la adquisición de nuevos conocimientos que sustenten un aumento de la productividad y los ingresos.

261- En las economías caracterizadas por un elevado dinamismo los emprendedores, a través de un proceso relativamente aleatorio, se involucran en un proceso de descubrimiento de actividades potencialmente rentables, lo que da lugar a patrones de especialización que muy difícilmente pueden ser atribuidos a las ventajas comparadas y a las dotaciones factoriales definidas en sentido amplio. Muy por el contrario, lo que suele observarse empíricamente es que países con recursos y dotaciones factoriales relativamente idénticas tienden a especializarse en gamas muy diferente de productos particulares. Haussman y Rodrik enfatizan que -del mismo modo en que ocurre con las

---

desalentadores resultados condujeron a los propios organismos multilaterales a buscar explicaciones a ese desempeño y a discutir las políticas necesarias para impulsar aumentos sensibles de la productividad agregada. Esto fue generando un nuevo consenso a favor de políticas que, en lugar de descansar en el automatismo implícito en el denominado "*market friendly approach to development*", promueva la transformación estructural de las economías a partir de políticas activas de desarrollo productivo. En la emergencia de ese consenso los trabajos de Haussman y Rodrik, entre otros autores, fueron especialmente importantes (véase, por caso, el análisis que efectúan del casos salvadoreño en Haussman y Rodrik (2005) y para una exposición general del enfoque Rodrik (2007)). A diferencia del viejo activismo de las políticas sustitutivas las actuales estrategias buscan promover la diversificación productiva a partir de las ventajas comparadas existentes y a través de mecanismos de incentivos predominantemente horizontales que tratan de identificar y atacar las fallas de mercado que dan origen a las dificultades. Véase, en particular, Banco Mundial (2005), Yin (2012), Daude y Fernandez Arias (2010) y BID (2010, 2014)).

actividades más formales de investigación y desarrollo (I y D)- este proceso de gradual descubrimiento de nuevas actividades está plagado de fallas de mercado, principalmente por las externalidades informativas que suelen generarse en esas actividades de innovación.

262- En efecto, si los emprendedores percibiesen que sus ideas pueden ser fácilmente imitadas y que es difícil retener las rentas asociadas al proceso de descubrimiento de oportunidades, el *self discovery* y la diversificación productiva podrían verse desalentados. En tales condiciones, habría fundamento para que las políticas públicas se involucren a través de diversas clases de subsidios (protecciones comerciales, barreras a la entrada y/o subsidios explícitos a la innovación). El repaso de las experiencias de desarrollo muestra que en general muchos de estos mecanismos buscaron un rol activo en promover la gradual diversificación de las estructuras productivas. Sin embargo, los casos exitosos muestran que, para evitar conductas oportunistas, en general los mecanismos de subsidio convivieron con determinadas exigencias en materia de desempeño (v.gr. requisitos de exportación, monitoreo del destino de los fondos públicos, etc.) y tuvieron claros límites temporales[167].

263- Claramente, nada de esto ocurre en el caso de Haití donde se ha verificado, por el contrario, un proceso de gradual empobrecimiento de la estructura productiva a lo largo de los años. Por un lado, la producción agrícola experimentó en las últimas décadas una fuerte declinación como consecuencia de sus crónicos problemas de productividad. Como se ha visto, varios sectores tradicionales, entre ellos el café, entraron en crisis afectados en parte por el proceso ya descripto de presión demográfica sobre la tierra y en parte por un contexto en general desfavorable de precios internacionales. En 2013 las exportaciones de café eran equivalentes apenas a un 5% del volumen colocado en los mercados internacionales en 1995. Algo similar ocurrió con las frutas, en donde el país perdió con el paso del tiempo ventajas reveladas. La propia producción interna de alimentos experimentó también una fuerte contracción

[167] En este sentido, el contraste entre la exitosa experiencia asiática y la, en general, fallida experiencia latinoamericana es notable: tal como se explica en Amsdem (1989) y Wade (1990) mientras en el primer caso las "zanahorias" convivieron con los "garrotes", en el último caso hubo mucho subsidio y poca disciplina. Véanse, más adelante, los rasgos que adoptan en la actualidad esos estímulos al *self discovery* y cómo hacer para minimizar los inevitables costos y efectos colaterales (v.gr. inevitables fracasos y posibilidad de conductas oportunistas) de esas políticas.

en el contexto de una agresiva apertura comercial y actualmente 60% del consumo interno es satisfecho por importaciones.

264- Por otro lado, como resultado del bloqueo y las tendencias seculares a la apreciación cambiaria también se verificó el colapso de la incipiente manufactura de exportaciones que el país había logrado establecer a inicios de la década del noventa. Ya se ha señalado que en esos años el país producía con relativo éxito no sólo productos textiles sino algunos productos eléctricos de poca sofisticación, pelotas de baseball y algunas manufacturas livianas de la industria del juguete[168]. Luego del bloqueo comercial el sector, que había llegado a generar unos 250.000 empleos, se contrajo fuertemente y en la actualidad brinda ocupación a apenas unas 30.000 personas. Así, el sector "moderno" de la economía –el único en condiciones de ofrecer un empleo formal estable y de mínima calidad- ha quedado reducido a la manufactura de textiles de muy escaso valor agregado, que explica el 90% de las reducidas exportaciones de bienes de la economía. Entretanto, el masivo influjo de remesas ha generado persistentes presiones apreciatorias que refuerzan la precariedad de la estructura productiva e inhiben todo proceso de "descubrimiento" de nuevas actividades dinámicas en el sector transable. Como consecuencia de ello, el grueso de la escasa inversión privada se dirige mayormente al sector no transable de la economía.

265- En tales condiciones, no caben dudas que para empezar a revertir su estancamiento y garantizar su viabilidad a mediano y largo plazo la economía haitiana deberá ir generando las condiciones para el surgimiento de nuevas actividades rentables en el sector transable. El problema es que, en lo inmediato, ésa es una agenda difícilmente asequible. La evidencia comparada sugiere que, en general, las aceleraciones del crecimiento en las economías en desarrollo frecuentemente necesitan de grandes depreciaciones reales que impulsen el sector transable de la economía (Haussman, Pritchett y Rodrik (2004) y Rodrik (2003). Ya se ha visto, sin embargo, que los márgenes de maniobra para que la política macroeconómica induzca una depreciación real en Haití son virtualmente nulos. Como se dijo, esta imposibilidad requiere entonces, en su reemplazo, un conjunto consistente y sistemático de acciones de política que compensen la reducida competitividad "no precio" de las

[168] Haití fue en ese momento uno de los principales productores del denominado "cubo mágico", un rompecabezas tridimensional diseñado en 1974 por el arquitecto húngaro Ernó Rubik.

firmas del sector transable y las serias falencias estructurales que impiden que la inversión se dirija masivamente a dicho sector, a pesar de las potenciales ventajas de localización de que goza la economía.

266- Esta necesaria agenda es, no obstante, muy demandante en sofisticadas capacidades estatales y otros factores complementarios de la inversión privada de las que hoy el país carece de manera evidente, atrapada como está en un mal "equilibrio" en el que se combinan de manera perversa problemas obvios de baja apropiabilidad percibida de los retornos, déficits ostensibles en la canasta de bienes públicos básicos como la seguridad, la infraestructura, la logística y el transporte y un sistema financiero disfuncional y concentrado, incapaz de canalizar los eventuales recursos de ahorro disponibles a nuevas actividades productivas potencialmente rentables resueltas estas falencias. Mucho más sencillo parece, en cambio, concentrarse en una agenda menos ambiciosa que vaya de menor a mayor, montándose sobre los pocos sectores 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 de acceso al mercado estadounidense) pero que atienda en forma directa a las complementariedades que mantienen a la economía haitiana en su "trampa de pobreza".

267- Lo que aquí se sugiere no es, entonces, una inconexa lista de "lavandería" que atienda todas las reformas que sea asequible alcanzar, independientemente de su articulación recíproca (Rodrik (2007)). Más bien, lo que se impulsa son acciones –ya se verá que focalizadas- pero en las que se debe y se puede actuar de manera simultánea porque existen entre ellas fuertes complementariedades capaces de eliminar ciertos cuellos de botella y empezar a quebrar –"granularmente"- muchos de los círculos viciosos que caracterizan a la situación de "último peor" en que parece atrapado hace ya largas décadas el país.

V.2.1. Trampa de pobreza, efecto demostración y enfoque granular del desarrollo

268- Lógicamente, el diagnóstico anterior condiciona entonces las estrategias apropiadas de reforma. Si es cierto que la economía haitiana se encuentra en una suerte de "trampa de pobreza", antes que concentrarse en la remoción de "la" restricción supuestamente más operativa, las acciones de política deberían adoptar plausiblemente un enfoque algo diferente, orientándose hacia la relajación simultánea de varias restricciones en paralelo y la adopción de iniciativas dirigidas a atender la existencia potencial de fallas coordinación que podrían estar manteniendo a la economía atrapada en un mal equilibrio. Como ya se destacó, esto es lo que enfatizan por ejemplo los modelos de *Big Push*, que postulan que las políticas públicas pueden ayudar a sortear la situación a través de acciones de coordinación y - en presencia de costos fijos importantes- del impulso a inversiones de gran escala capaces de movilizar los proyectos del sector privado incrementando su rentabilidad percibida.

269- Sin embargo, como también se señaló, el problema son los limitados recursos (de diferente clase) con que cuentan las autoridades para encarar la tarea de eliminar los cuellos de botella que restringen el despegue de la actividad y mantienen a la economía atrapada en un mal equilibrio. Esta situación es la que fundamenta el enfoque -que aquí hemos denominado- "granular" de desarrollo pero que la literatura tiende a enmarcar bajo el nombre de "enfoque de *cluster*" o, incluso, de "enclave[169]".

270- La idea básica del enfoque es que las acciones de política hagan en pequeña escala, primero, lo que idealmente sería deseable –aunque no factible en lo inmediato- que pudieran hacer en el agregado. Puesto en otras palabras, una suerte de *Big Push* focalizado en la resolución de cuellos de botella de naturaleza "local". En efecto, como el despegue productivo de los sectores potencialmente competitivos de la economía depende críticamente de un marco de políticas e institucional adecuado y de la provisión de una apropiada

[169] De todas maneras, la noción de enclave tiene una connotación negativa ya que refiere a instancias -bastante típicas en la región, tanto en el pasado como en el presente- en la que las repercusiones internas del sector moderno e integrado al resto del mundo son mínimas. Lo que aquí se propone es que el impulso del sector moderno sea una vía que vaya gradualmente difundiéndose hacia el resto de la economía de modo de ir incorporando a nuevos agentes y sectores al proceso de crecimiento, sofisticación productiva y aumento de los ingresos. En dicho sentido, la noción de "enfoque de enclave al desarrollo" sería un oxímoron.

canasta de bienes y servicios públicos pero las autoridades no están en condiciones actualmente de proveer esos elementos al conjunto de sectores y de agentes de la economía el enfoque propone que, en un inicio, esas acciones se concentren localmente en unas pocas actividades y mercados.

271- Esta es la lógica que subyace, por ejemplo, detrás de la constitución de parques industriales y de zonas de libre comercio que muchos países en desarrollo han impulsado como plataforma de despegue y de inserción dinámica de algunos de sus sectores productivos en los mercados internacionales y que los organismos multilaterales han apoyado en forma entusiasta también en Haití[170]. Ya se ha visto que una de las demandas del sector privado para encarar inversiones (y que son las cuestiones que ubican a Haití en muy malas posiciones en los distintos rankings globales) refieren, entre otras cosas, a la vigencia de un clima de negocios favorable, de reglas de juego estables para la inversión, de niveles apropiados de seguridad y a la provisión de una infraestructura confiable –en particular en lo referido a la energía eléctrica. Sin embargo, como la capacidad de las autoridades para proveer esta canasta de bienes y servicios en forma generalizada es muy

[170] Haití cuenta con tres parques industriales en donde están concentradas las empresas textiles del sector de la maquila: SONAPI en las afueras de Puerto Príncipe, el montado por el Grupo M cerca de la frontera dominicana y el más reciente parque de CARACOL, en el norte del país cerca de la ciudad de Cap Haitien. Este último parque, de 250 hectáreas, fue co-financiado por USAID y BID e inaugurado en 2012 y cuenta actualmente con XXX.empresas, entre ellas la firma coreana SyH Global, su primer arrendatario, que da empleo a unos 2500 trabajadores. A lo largo del proyecto el BID planea invertir hasta unos U$D 180 M. La inversión del BID se complementa, como se dijo, con la que realiza el gobierno de EEUU que financió la construcción de una planta de generación eléctrica para el parque industrial que dispone de suficiente capacidad de generación como para bastecer, al mismo tiempo, a determinadas comunidades vecinas. Asimismo, para evitar que se generen asentamientos informales en los alrededores del nuevo parque, se ha financiado la construcción de cientos de viviendas para los trabajadores en localidades vecinas y se ha garantizado un sistema de transporte para facilitar su traslado. Esas viviendas son resistentes a huracanes y terremotos y cuentan con todos los servicios básicos. Si el proyecto tiene éxito se estima que hacia 2020 debería estar generando hasta unos 37.000 puestos de trabajo directos, en una de las regiones más pobres del país en donde –más allá de la emigración y la tala de manglares para generar carbón- no hay demasiadas alternativas a las actividades de subsistencia (como la pesca y la agricultura familiar en pequeñas parcelas). Aunque las actividades textiles son todavía el foco principal del emprendimiento, el objetivo de las autoridades es ir atrayendo empresas de otros sectores de actividad (muebles, pinturas, cables eléctricos). Por diferentes razones, sin embargo, el progreso ha sido algo más lento del inicialmente previsto y en el parque ese empelan en la actualidad unas XXX .personas.

limitada, los sectores promovidos dentro del parque industrial reciben una provisión focalizada de los mismos[171].

272- Aunque en escala reducida, la atención de los requisitos institucionales y de bienes públicos del sector privado debería ayudar a coordinar decisiones de inversión. Estas tenderían a dirigirse "granularmente" a los sectores con mayor potencial de competitividad inmediato pero cuya rentabilidad se veía antes limitada por ausencia de complementariedades y por la percepción de una baja apropiabilidad de los retornos. Un aspecto importante del enfoque es que, en un lapso no especialmente prolongado, es capaz de generar un poderoso "efecto demostración" en sociedades bastante habituadas a los fracasos repetidos y al consecuente desánimo. Probar que "algo puede funcionar razonablemente" en contextos de ese tipo es un antídoto apropiado para el inevitable fatalismo y puede operar como un poderoso incentivo a la generalización y la réplica de la experiencia en otros ámbitos y sectores.

273- Naturalmente, para evitar las economías de "enclave", la idea es que a medida que estos sectores incrementen su escala en materia de actividad y empleo, comiencen a verificarse gradualmente derrames y encadenamientos productivos hacia el resto de la economía. La experiencia indica que difícilmente ello ocurra en forma espontánea y que las políticas públicas tienen un rol crítico para profundizar y generalizar gradualmente el proceso. Por dicha razón, el éxito de la estrategia requiere que, en una fase posterior, las autoridades estén en condiciones de ampliar al resto de la economía y al conjunto de la ciudadanía la canasta de bienes y servicios públicos ofrecidos inicialmente en forma granular y que se involucren activamente en actividades de transformación y diversificación gradual de la estructura productiva. Que las políticas públicas estén en condiciones de encarar esta –la más difícil, compleja e incierta- etapa del proceso requiere un simultáneo y trabajoso proceso de mejora de las capacidades estatales.

274- Por cierto, el enfoque está lejos de ser original y es la alternativa de desarrollo institucional que tendió a aplicarse con gran éxito en los sectores de la maquila y el turismo en muchas economías de la región y del mundo en

[171] En términos estrictos, lo que hay aquí no es la provisión de un bien público (no rival en el consumo y cuyo consumo es difícil de excluir) sino una suerte de bienes de "club" (no rivales pero sobre los que existen barreras a su acceso) restringido a quienes están dentro del parque o zona de promoción. Véase Musgrave y Musgrave (1958.).

desarrollo. Precisamente, la vecina República Dominicana es un ejemplo paradigmático de un rápido despegue económico basado en una estrategia de este tipo. Por un lado, a partir de la década del noventa, la maquila ha gozado de un régimen de tratamiento tributario diferencial y un tratamiento arancelario especial para la importación de insumos libres de gravámenes, lo que le permitió tomar ventaja de preferencias comerciales de acceso a algunos de los principales mercados. Por su parte, el turismo -un sector que, además de la estabilidad de reglas de juego y eventuales tratamientos tributarios diferenciales, típicamente requiere la garantía de niveles razonables de seguridad personal y ambiental- también experimentó un rápido despegue de la mano de los complejos vacacionales del tipo resort. La provisión dentro de esos complejos de niveles de seguridad y de infraestructuras no fácilmente disponibles en el resto del país permite pensarlos con la lógica de "parques de la industria de servicios" (Haussman, Rodrik y Velasco (2005)).

275- Pese a numerosos sobresaltos y retrocesos, Haití mismo ha venido como se ha señalado desde hace ya un tiempo experimentando en la práctica con esta idea. Sin embargo, el proceso ha carecido hasta ahora del dinamismo necesario y requeriría un relanzamiento como parte de una estrategia explícita de desarrollo, algo que ha comenzado a verificarse incipientemente de la mano del impulso del BID y el gobierno estadounidense en el nuevo parque industrial de CARACOL, en el nordeste del país. Por ahora, el sector productivo en el que la estrategia parece ir tomando cuerpo es el de las manufacturas textiles, como reflejo de una incipiente –pero potencialmente prometedora- inserción de Haití en la cadena global de valor del sector textil (FMI (2015))[172].

[172] Las cadenas globales de valor son el resultado del proceso en curso de deslocalización internacional de la producción en el marco de una creciente integración entre las economías nacionales (véase, entre otros, Feenstra (1998), OCDE (2014) y UNCTAD (2013)). Como parte de dicho proceso se ha verificado una gradual especialización de las economías en actividades específicas y etapas parciales de las cadenas de oferta antes que industrias enteras como solía ser el caso de los patrones productivos en el período previo de división internacional el trabajo. Para las economías en desarrollo este proceso representa una interesante oportunidad porque facilita su inserción internacional frente a la alternativa de montar sectores y cadenas de valor completas. Sin embargo, así como presenta oportunidades, el fenómeno no está exento de riesgos potenciales pues del mismo modo en que los países en desarrollo pueden ganar con facilidad acceso a estas redes internacionales de producción pueden, en un marco de fuertes presiones competitivas, costos cambiantes, rápida innovación y alta movilidad del capital, llegar a perderlas también con relativa facilidad si no acompañan estas tendencias con las inversiones complementarias para ir sofisticando sus capacidades y afianzando sus ventajas relativas.

276- Luego de perder segmentos importantes de una incipiente manufactura de exportaciones y de un virtual colapso de las ventas al exterior a inicios de la década del noventa, el sector transable haitiano ha quedado esencialmente reducido a la maquila en el sector textil. Las empresas de este sector están mayormente basadas en tres parques industriales que, en conjunto, brindan empleo a unos 30.000 trabajadores (65% de los cuales son mujeres) y desde los que se abastece esencialmente al mercado estadounidense. Cabe destacar que en el marco de nuevas preferencias comerciales de acceso al mercado de EEUU luego del terremoto, en el último quinquenio se ha verificado un crecimiento bastante acelerado de los volúmenes pero sobre todo de los valores exportados, que han pasado de unos U$D 500 M en 2009 a alrededor de U$D 900 M en la actualidad (+12% anual en dólares corrientes y 3,5% a/a en volúmenes físicos) y reflejan un mix productivo que, en el margen, ha empezado a cambiar hacia bienes algo más sofisticados (Hornbeck (2010))[173].

277- En este sentido, y pese a estos interesantes desarrollos, debe tenerse en cuenta que, con un 3% de valor agregado local, Haití se inserta en los segmentos menos sofisticados de la cadena global de oferta del sector textil (Better Work Haití (2014)). Sumado a esta precaria inserción, no hay que olvidar que las preferencias comerciales de que goza el país vencen a fines de la presente década. Por otro lado, el país compite con otros tantos países en desarrollo, especializados en estos mismos segmentos (Leshoto, Nicaragua y Bagladesh) y, si bien sus costos laborales son en general más reducidos, la productividad de su fuerza de trabajo es también menor. Ya se ha visto que, en

[173] Tal como se mencionó anteriormente, Haití como el resto de la región del Caribe ha gozado en el pasado de diferentes esquemas de preferencias comerciales regionales que se han beneficiado de un acceso libre de impuestos al mercado de EEUU. El primero de ellos fue, a partir de 1983, la Caribbean Basin Initiative en el marco de los intentos estadounidenses de contrarrestar, a través del ofrecimiento de mayores oportunidades comerciales, la influencia de los gobiernos de izquierda y movimientos insurgentes en varios países de la región centroamericana. Luego del colapso provocado por el bloqueo de inicios de los noventa, en el caso específico de Haití la administración estadounidense garantizó diversos regímenes de preferencias comerciales más flexibles pues admitían los productos ensamblados, cortados o elaborados de piezas provenientes de cualquier origen y no necesariamente de EEUU en el sector textil y de accesorios de vestir dirigidos a atraer inversiones y a facilitar la creación de empleos en el país (CBTPA, una expansión en 2000 de las provisiones de la Caribbean Basin Initiative, el programa HOPE I y II en 2006 y 2008 y, finalmente, el esquema HELP a partir de 2010 en el marco de los esfuerzos dirigidos a facilitar la construcción post terremoto. Este último esquema, que expira en 2020, establece cuotas anuales que no excedan el 1,25% de las importaciones totales, medidas en volumen, de dichos productos (OTEXA (201). Cabe señalar que, reflejando problemas del lado de la oferta muchas veces asociados a los problemas de interrupción en el servicio eléctrico y de logística, no siempre las exportaciones estuvieron de cubrir la totalidad de la cuota.

el pasado, frente a disrupciones en el acceso al mercado, Haití perdió en forma irreversible las inversiones conseguidas en ciertas actividades de exportación industrial. Todo esto implica que el país tiene que hacer un esfuerzo intenso en el próximo período por tratar de asegurar y consolidar su inserción en la cadena de oferta global del sector textil, intentando escalar hacia segmentos de mayor sofisticación.

278- Aunque en lo inmediato buena parte de los esfuerzos deberían ponerse en la negociación dirigida a extender el plazo de vigencia de las preferencia comerciales, en un plano más estructural el país debería encarar varias reformas para lograr el cometido de escalar gradualmente en la cadena de valor textil. Entre ellos, de la conversación con los actores del sector, en FMI (2015) se identifican las siguientes: a) resolver la escasez de personal calificado, especialmente en las tareas de *management*; b) una falta de propiedad comercial para instalar plantas de mayor envergadura (de más de 2.000 empleados); c) la reducción de los elevadísimos costos de la generación eléctrica, (y, en general, el déficit en materia de infraestructura sobre todo en materia de logística portuaria y de transporte); d) los problemas de acceso al financiamiento y e) los elevados costos administrativos, lo que incluye a los aduaneros.

279- Avanzar en una agenda de este tipo permitiría ir sofisticando gradualmente el tipo de producción al que el país puede aspirar en el sector textil. Al mismo tiempo, sin embargo, deberían comenzar a hacerse esfuerzos por promover otros sectores de actividad igualmente intensivos en mano de obra de escasa calificación, que es el factor actualmente abundante en el país. Esto supone replicar el proceso en curso en el sector textil, a partir de identificar aquellas actividades en las que el país podría insertarse con alguna ventaja inicial y delinear las acciones necesarias para comenzar a atraer inversiones a los parques industriales en los segmentos de menor sofisticación de otras cadenas de valor[174]. De acuerdo a varios observadores esta es una estrategia especialmente prometedora para economías de muy bajos ingresos, a condición de que se lleven a delante las inversiones complementarias necesarias para atender a los requerimientos de esos sectores de actividad. En

[174] En este sentido, un interesante antecedente es el trabajo de recopilación de potencialidades económicas del país elaborado por el Ministerio de Comercio e Industria en conjunto con PNUD. Allí se identifican en las diferentes regiones de Haití aquellos productos e industrias típicas donde las autoridades estiman que se presentan las mayores ventajas. Véase PNUD (2014).

particular si, como se anticipa, a medida que se produce el proceso de *catching up* y de aumento de los ingresos medios en las economías asiáticas de rápido desarrollo reciente éstas empiezan a abandonar, como consecuencia de la suba de costos, los segmentos más intensivos en mano de obra de baja calificación relativa de determinadas industrias[175].

280- Resulta importante tener en cuenta que, merced a las nuevas tecnologías de información y comunicación, el sector servicios –tradicionalmente considerado parte fundamental de las actividades no transables de las economías- ha ido creciendo en su grado de transabilidad potencial. Del mismo modo en que ha tendido a ocurrir en la industria, muchos servicios modernos son actualmente susceptibles de ser "desempaquetados" y fragmentados geográficamente como parte de cadenas globales de valor a partir de la posibilidad de su transmisión electrónica. Estos desarrollos tecnológicos han abierto posibilidades impensadas tiempo atrás para las economías de menores ingresos, al punto que varios autores identifican a los servicios modernos como el próximo escalador de ingresos en el proceso de *catching up* de muchas economías en desarrollo (Ghani (20101), Mishra et al (2011)). El caso clásico es el conocido ejemplo de los servicios de ingeniería y tecnologías de la información en India pero hay un conjunto de sectores de menor sofisticación tecnológica que también son parte del mismo fenómeno: *call centres*, procesamiento de reclamos en compañías de seguros, confección de

[175] De acuerdo a Lin (2012) este proceso podría llegar a liberar hasta unos 100 millones de puestos en industrias muy intensivas en mano de obra. Según este autor, quien se basa en Akamatsu (1962) y Gerschenkron (1962), el patrón de desarrollo sigue un esquema del tipo "bandada de gansos salvajes", a partir del que a medida que sofistican su estructura productiva los países que avanzan en la escala de ingresos abandonan muchos de las industrias de menor sofisticación y esos puestos de trabajo son captados por sus seguidores inmediatos. De todos modos, convendría no sobreestimar esta eventual tendencia ya que, en un contexto de creciente desigualdad global generada por el cambio tecnológico, la competencia por puestos de trabajo va a tender, presumiblemente, a acentuarse en el próximo período. En efecto, en el contexto de una nueva ronda de innovaciones motorizadas por las tecnologías de la información y la comunicación –y que varios autores califican como una "tercera revolución industrial"- se ha verificado una clara tendencia hacia la polarización del mercado de trabajo, en la que se postula una caída del empleo y el ingreso relativo de los trabajadores de calificación media, a medida que esos puestos de trabajo son reemplazados por robots, programas y algoritmos cada vez más eficientes (Brynjolfsson y Mc Affe (2015), The Economist (2014)). En un estudio ampliamente citado Frey y Osborne (2013) sugieren que alrededor de la mitad de los puestos de trabajo en EEUU corren el riesgo de ser automatizados en las próximas dos décadas. En el marco de esta desigual carrera entre tecnología y educación, cabe esperar que aún los países desarrollados y aquellos involucrados en un *catching up* acelerado tiendan a desplegar políticas orientadas a preservar, en la medida de lo posible, la mayor cantidad de puestos de trabajo.

formularios impositivos, transcripción de registros y diagnóstico médico, etc. En este sentido, una barrera importante en el caso de Haití, además del nivel educativo general, es naturalmente la idiomática por lo que debería estudiarse la posibilidad de realizar un *upgrading* importante de los niveles de educación de idiomas.

281- Por supuesto, 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. Un modo de comenzar a revertir esta situación es, naturalmente, seguir el camino de los esquemas de resort liderado por República Dominicana, aunque hay que tener en cuenta que la competencia que se enfrenta con otros destinos en la región es sumamente intensa[176]. Si esta estrategia de enclave turístico –intensiva en oferta de seguridad personal y ambiental localizada- tiene éxito puede pensarse eventualmente en derrames futuros, si es que esos bienes públicos pueden gradualmente extenderse a determinadas zonas o regiones del país. La formación de un corredor seguro en la zona norte cercana a las fortalezas construidas por el régimen de Henri Christophe a inicios del siglo XIX en el marco de la lucha por la independencia debería traducirse en beneficios importantes para los pobladores locales y para los propios turistas, a medida que una gradual familiaridad y la extensión de la percepción de seguridad los animara a salir de los límites del resort[177].

282- Naturalmente, el foco en la creación de nuevas oportunidades en el sector formal y moderno de la economía a través de esta estrategia "granular" de desarrollo no puede dejar de considerar que, por mucho tiempo, estos sectores continuarán siendo minoritarios como fuente de ocupación y de generación de

[176] A estas presiones competitivas debe sumarse, ahora, el reciente acuerdo de desbloqueo de las relaciones entre Cuba y EEUU, una decisión que presumiblemente abrirá una intensa corriente de turistas hacia esa isla que ya cuenta con una larga tradición en el sector.

[177] Actualmente, esa zona de Haití recibe la llegada de cruceros internacionales pero los contactos y derrames locales son mínimos pues apenas recalan por poco tiempo en las playas.

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 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%).

283- Ello significa que, más allá de sus objetivos de gradual mejora futura, las políticas públicas deben hoy brindar respuestas adecuadas al desenvolvimiento del sector informal urbano y a los empleados en una agricultura que es, una abrumadora mayoría, básicamente de subsistencia. De acuerdo a lo destacado en Banco Mundial (2015) las estrategias encaradas hasta ahora no han considerado explícitamente alternativas de viabilidad para estos dos sectores mayoritarios de la actividad económica en Haití. Como correctamente se enfatiza en dicho informe, más allá del impulso de mediano y largo plazo al empleo en el sector formal, 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.

284- De algún modo, habrá que 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. Es posible que esto requiera niveles mejorados de eficiencia en la inversión pública para que un empuje focalizado de este tipo comience a revertir las dinámicas negativas observadas hasta ahora. Pero, más allá de estas enunciaciones generales que recogen los informes de la mayoría de los organismos multilaterales de crédito, son las autoridades locales junto con la ciudadanía, y el respaldo de los donantes, las que tienen que identificar en donde se ubican los cuellos de botella críticos y los niveles mínimos de inversión pública necesarios en diferentes frentes para que se verifiquen las complementariedades capaces de

salir del mal equilibrio (Easterly (2015))[178]. Por cierto, tal como se analiza más adelante, este proceso de identificación es parte de la construcción de las capacidades institucionales necesarias para comenzar a revertir el estancamiento.

285- De verificarse una mejora en las oportunidades, esto podría traducirse en las áreas urbanas en una reducción de los niveles de criminalidad y violencia, lo que contribuiría favorablemente a un mejor clima de negocios. Esto 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 subóptimos y de baja productividad para no ser blanco fácil de la criminalidad.

286- En el sector agrícola, donde se concentra todavía el 80% de la pobreza extrema y en donde la mayoría practica la agricultura familiar de subsistencia , es crítico promover políticas que permitan el aumento de la productividad y una mucho mayor diversificación productiva (v.gr. reforzando iniciativas que ya en el pasado han mostrado potencial productivo como, entre otros, las variedades no tradicionales de café de alta gama, el mango y otras frutas

[178] Más allá de este necesario proceso de identificación, hay algunos cuellos de botella obvios que deben ser encarados en forma urgente y prioritaria y en la escala necesaria para revertir el mal equilibrio. Tal vez el sector más inmediatamente evidente es, tal como ya se analizó, el de la generación eléctrica, un ejemplo nítido de falla de coordinación y una fuente de obstáculos cuya resolución tendría ganancias obvias en diversos planos. La baja calidad y confiabilidad y el alto costo del deficiente servicio eléctrico es, en primer lugar, uno de los factores que afecta en forma más negativa la competitividad de las firmas del sector transable, muchas de las cuales ya se ha visto que se han desconectado de la red y se proveen el insumo por su propio medios. En segundo término, el enorme déficit de la empresa de generación eléctrica es una fuente de gran vulnerabilidad fiscal y, al mismo tiempo, de patentes inequidades y una fuente de rentas para proveedores, empleados y grandes clientes que han capturado de diferentes modos el funcionamiento de la empresa EDH. Por último, la deficiente situación de la red y la baja conectividad se traduce en problemas de provisión de agua potable y saneamiento urbano, conspirando contra los esfuerzos dirigidos a reducir la pobreza (FMI (2015)). En este sentido parece bastante obvio que la reforma en el funcionamiento del sector eléctrico es un área crítica en la que deberían verificarse complementariedades y externalidades de coordinación muy positivas. Las acciones posibles de política en este plano son múltiples y sus prioridades, lógicamente, deben ser fijadas por las autoridades. De todos modos, la convocatoria a *Electricité de France* (EDF) para elaborar un plan estratégico del sector y la convocatoria a todos los actores relevantes para consensuarlo parece un buen e imprescindible punto de partida. En cualquier caso, sea a través de un aumento agresivo en los niveles de inversión pública en el sector (*Big Push*), sea recurriendo a la inversión privada extranjera y de su replanteo institucional, parecen bastante evidentes las ganancias derivadas de eventuales acciones públicas dirigidas a resolver esta ostensible falla de coordinación.

tropicales, los aceites esenciales, el sisal). Esta diversificación ayudaría a suavizar el riesgo y aumentar la resiliencia de los ingresos familiares a los shocks adversos climáticos y de precios, fortaleciendo la seguridad alimentaria y ayudando a preservar la biodiversidad.

287- Como se dijo más arriba -y han argumentado repetidamente la autoridades económicas- debería estudiarse si existe espacio para aumentar la protección en algunos cultivos, llevando por ejemplo los niveles arancelarios a converger con los vigentes en los países socios de CARICOM. De todos modos, esas eventuales reformas de la política comercial deberían diseñarse cuidadosamente para evitar efectos adversos tales como subas pronunciadas en los precios domésticos de los alimentos que impacten negativamente en la distribución del ingreso o aumentos del contrabando y de las actividades de búsqueda de rentas. Para ello, estas iniciativas deberían ir acompañadas de mejoras en la gobernanza, en la administración aduanera y en la provisión de una infraestructura de mejor calidad ya que la política comercial no puede ser sustituto de las reformas estructurales e institucionales orientadas a aumentar la productividad de los cultivos y de su cadena de comercialización (FMI (2015)). La inversión en infraestructura (en transporte, redes de comunicación) en las áreas rurales debe estar dirigida a mejorar la conectividad (física y de servicios) de los productores y las comunidades rurales con los grandes mercados mercados urbanos pero también con los de las localidades de menor tamaño de modo de consolidar las economías regionales y asegurar un desarrollo más balanceado del territorio, evitando la excesiva concentración de población en los saturados cordones suburbanos.

288- Tal como se modeló en la sección IV Haití necesita facilitar el proceso de reasignación interna de recursos dirigiéndolos hacia las actividades de mayor productividad pero también es necesario evitar, a un mismo tiempo, el proceso de migración masiva hacia los congestionados cordones urbanos sino es que el sector moderno de la economía va adquiriendo suficiente escala. En este sentido, estas iniciativas, dirigidas a retener población en el interior del país en la producción de un sector rural reconvertido y más diversificado y en la actividad generada en torno a nuevas economías regionales en pequeñas localidades ofrece algunas alternativas a la migración interna hacia las grandes ciudades.

289- Tal como se analizó en secciones previas, dos factores que típicamente mantienen a la población vinculada a actividades agrarias de subsistencia y baja productividad, reproduciendo la pobreza y el subdesarrollo, son la inexistencia de un régimen de derechos de propiedad bien definidos, y fácilmente transferibles y las dificultades de acceso al crédito de amplios sectores de la población. En tales circunstancias, el fortalecimiento de los derechos de propiedad (en particular, sobre la tierra) es una reforma fundamental para impulsar el desarrollo económico en Haití y facilitar el proceso de reasignación de recursos y de mejoras de la productividad en el sector agrícola[179]. La tenencia de la tierra –por generaciones- en condiciones informales, sumada a la presión demográfica y a la falta de oportunidades fuera de la agricultura se tradujo gradualmente en una fragmentación de las parcelas productivas que alcanzaron en muchos casos tamaños ineficientes pero que continuaron siendo ocupadas, en ausencia de títulos de propiedad formales, como forma de ejercer derechos de facto. Al mismo tiempo, la ausencia de títulos formales fue una fuente recurrente de conflictos por la propiedad y de elevados costos de transacción. Todo lo cual inhibió naturalmente un proceso de reasignación de recursos (v.gr. la tierra y el propio trabajo) hacia sus usos potencialmente más eficientes.

290- En tales circunstancias, el establecimiento de un régimen formal de derechos de propiedad bien definidos es una reforma crítica para movilizar hacia sus usos más eficientes y acelerar la acumulación de capital y los aumentos de productividad. Sin embargo, como se sugirió antes, deben tomarse precauciones para evitar que un eventual éxodo de población que haga líquidas sus tenencias se encuentre al poco tiempo, sin oportunidades económicas, radicada en los conurbanos de las ciudades principales. Para ello es fundamental que se mejoren dramáticamente las condiciones de acceso al sistema financiero. En muchos casos, la definición formal de derechos de propiedad en el agro permitiría comenzar a utilizar la tierra como colateral y acceder así a los recursos financieros necesarios para intentar una reconversión productiva, el acceso a tecnología e insumos y, en general, el aumento de los

[179] En este sentido, es importante mencionar que las autoridades se encuentran actualmente desarrollando un plan que tiene previsto, como primera etapa, elaborar en un plazo de tres años un catastro en ocho comunidades rurales y en el centro de Puerto Príncipe para llegar, dentro de una década, a contar con un sistema de registro a nivel nacional y, a través del pasaje de una nueva legislación de tierras, con un establecimiento formal de títulos de propiedad.

niveles de eficiencia[180]. Por otra parte, la ampliación del acceso al crédito es crítica para facilitar este proceso de reasignación y apoyar al sector informal en las áreas urbanas. Un factor que ha limitado en el pasado este desarrollo han sido los elevados niveles de asimetría informativa, la ausencia de registros para documentar la historia crediticia y los graves problemas de funcionamiento del sector judicial que dañan seriamente los derechos de los acreedores. En este sentido, las autoridades han puesto en funcionamiento un flamante *bureau* de crédito que debería amplia gradualmente el acceso al financiamiento.

291- Más en general, las autoridades se han planteado a través de su Estrategia Nacional de Inclusión Financiera elaborada en conjunto con el Banco Mundial lograr incrementar la proporción de la población que accede a la canasta de servicios financieros en el país. Una de las metas es llevar en el próximo quinquenio el porcentaje de adultos con cuentas bancarias del actual 27% al 45%. En una economía con niveles de informalidad muy elevados mejorar el acceso de la población al sistema de pagos reviste una importancia crucial en varias dimensiones. En este sentido, siguiendo el ejemplo de los esquemas desarrollados con éxito en otras economías de bajos ingresos de alta informalidad, deberían estudiarse con profundidad iniciativas que permitan articular el sistema de pagos con la red de telefonía celular[181]. Estos dispositivos permitirían canalizar las significativas transferencias que reciben las familias desde el exterior y las que envían aquellos radicados en las ciudades a sus familiares en las zonas rurales. Asimismo, las estrategias de inclusión financiera requieren una actualización y modernización de los marcos normativos que regulan el funcionamiento de las cooperativas y el micro-crédito y el impulso al sector de seguros para garantizar el acceso de las

[180] Las consecuencias de esta incapacidad para utilizar a la tierra como colateral en el contexto de una economía en la que el cobro de deudas es muy problemático tiene consecuencias catastróficas. Pese a la importancia del sector rural como medio de vida de una inmensa mayoría de los haitianos, los datos del BRH indican que a dicho sector se dirigen menos de 0,1% del total de los créditos!!! El grueso del financiamiento está dirigido al sector servicios (55%), la propiedad inmobiliaria (16%9, la industria y los servicios públicos (15% en cada caso).

[181] El desarrollo de la práctica de pago telefónico ha sido muy rápido en Kenia desde la irrupción del sistema de transferencias monetarias M-Pesa. Además de la mejora en la eficiencia del sistema de pagos, un efecto colateral del protocolo ha sido la difusión del acceso a servicios financieros y un mayor grado de formalización (véase Mbiti y Weil (2011)). Estas tendencias son las que busca emular, por ejemplo, el gobierno de Ecuador a través del impulso al uso creciente de dinero electrónico (un pasivo del Banco Central almacenado e intercambiado a través de dispositivos electrónicos o móviles, véase DBCE-017-2011)).

familias más pobres a los productos capaces de mejorar las estrategias de cobertura frente a los numerosos riesgos a los que están expuestas.

292- Además de contribuir a reducir su vulnerabilidad frente a shocks recurrentes de diferente naturaleza, el impulso a la industria del seguro debería ser vista como parte del diseño más general de estrategias de protección financiera frente al riesgo. Ya se ha visto que la elevada incidencia de desastres naturales y otra clase de shocks exógenos es uno de los rasgos estilizados del funcionamiento e la economía de Haití y uno de los principales factores de generación de volatilidad agregada. Las precarias economías familiares de los hogares más pobres y los emprendimientos agrícolas de menor productividad y mayor fragilidad financiera están sistemáticamente expuestos a la ocurrencia de catástrofes naturales y toda clase de eventos disruptivos. El diseño de mejores estrategias de manejo microeconómico del riesgo y la focalización adecuada de los (escasos) programas de protección social son críticos, en este sentido, para proteger a los individuos y a las emprendimientos más vulnerables de la carga económica y financiera causada por los desastres. Al mismo tiempo, estas iniciativas –sumadas a la toma de seguros por parte del propio sector público- deberían ayudar a proteger a las propias finanzas públicas de la volatilidad e insostenibilidad inducidas por la frecuente incidencia de desastres, brindándoles más espacio para actuar en las catástrofes frente a la ocurrencia de shocks.

293- Lógicamente, como se dijo más arriba, la existencia de estos mecanismos no puede nunca ser un sustituto del auxilio proveniente de la comunidad internacionales frente a la eventual ocurrencia de catástrofes naturales de gran envergadura como la ocurrida, por caso, en ocasión del devastador terremoto de 2010. Pero la incorporación sistemática de una estrategia de administración, manejo y diversificación del riesgo como parte integral del marco de políticas públicas debe, en Haití, ser una prioridad de primer orden de importancia para las autoridades. La fuerte incidencia del riesgo es, por así decirlo, un rasgo genético del funcionamiento de la economía y la sociedad haitianas y su consideración explícita debe informar todo el diseño de la política económica, desde la macro hasta la microeconomía, pasando naturalmente por la planificación urbana y la gestión de los recursos naturales.

294- En dicho contexto, las iniciativas dirigidas a inducir una gradual reconversión y diversificación productiva, pueden ser vistas como parte

integrante de dicha estrategia en la medida en que aumentan la resiliencia de la economía y permiten reducir su vulnerabilidad potencial a los shocks. Sin embargo, una vez consolidados estos primeros desarrollos es mucho más lo que debe hacerse en esta línea. Las políticas públicas deben, incluso, apoyar a través de diversos mecanismos de incentivo el gradual descubrimiento de nuevos oportunidades por parte del sector privado, de manera de ir sofisticando gradualmente la estructura productiva. El objetivo es ayudar a los emprendedores del sector privado en el proceso que Haussman y Rodrik (2003) denomina el *self discovery*. Como se sugirió antes, en este proceso de búsqueda hay externalidades de información y la idea es incrementar la percepción de esos emprendedores de que podrán apropiarse de una buena parte de los beneficios de sus innovaciones y "descubrimientos" de oportunidades productivas. Si no fuese así, esa búsqueda de oportunidades y actividades potencialmente rentables no ocurriría en primera instancia y ello podría perjudicar al conjunto de la economía. Naturalmente, a diferencia de lo que ocurre con muchas de las intervenciones destinadas a resolver externalidades de coordinación, para que los emprendedores privados internalicen parte de esas externalidades y beneficios sociales pueden ser necesarias políticas explícitas de subsidio de parte del Estado (Rodrik (2007)).

295- El problema más relevante, sin embargo, no es que estas actividades de apoyo al "autodescubrimiento" demandan recursos financieros que son necesariamente limitados en Haití sino, sobre todo, que son intensivas en otros recursos y capacidades estatales mucho más escasos aún en el país[182]. En

[182] En BID (2014) se presentan diferentes ejemplos de estas políticas y su evolución. En Rodrik (2004) se propone un esquema de subsidios cuyos fondos se concursan entre los innovadores potenciales con el riesgo, naturalmente, de terminar financiando ciertos fracasos. Sin embargo, cada éxito (v.gr. un proyecto promovido que abre una nueva industria de exportación e impulsa a otras firmas a seguir el ejemplo) compensaría varios fracasos. En el pasado, Chile instrumentó un subsidio simplificado de hasta el 10% del valor de las exportaciones de todas las empresas emprendedoras de un sector nuevo, siempre que no excedieran los U$D 7,5 millones. La ventaja del esquema es que no requería elegir ganadores. Sin embargo, el esquema beneficiaba no sólo a los emprendedores sino también a los seguidores, incentivando el problema de free riding implícito en la imitación. Asimismo, se premiaba a un emprendedor aún cuando el proyecto no tuviera seguidores y, por tanto, careciera estrictamente de externalidades o derrames positivos. Este régimen fue eliminado en 2003. En Stein (2012) se propone un ingenioso esquema que intenta remediar los problemas de los dos recién mencionados: subsidiar a un emprendedor en función de las exportaciones (por ejemplo, por un 2%) de sus seguidores. El esquema resuelve las debilidades de los anteriores: a) beneficia sólo al pionero; b) lo hace únicamente si genera externalidades; y c) crea incentivos para estimular la difusión. Al mismo tiempo, por sus características y su tamaño se estima que el mismo no sería disputado en la OMC en caso de que un país pequeño lo implemente.

efecto, estas políticas e instituciones dirigidas al descubrimiento de nuevas oportunidades productivas requieren burocracias profesionales y transparentes con capacidades administrativas y de planificación muy sofisticadas, en condiciones de interactuar en forma coordinada pero independiente con el sector privado[183]. Aunque no es claramente la prioridad dado que parecen plantearse en lo inmediato otras iniciativas más obvias en materia de promoción sectorial, sería interesante que el país pueda –con apoyo de la asistencia técnica brindada por los organismos multilaterales- ir construyendo gradualmente un esquema institucional para desplegar este tipo de políticas de sofisticación de la estructura productiva. En la parte III del estudio de BID (2014) Fernandez Arias y Stein junto a Cornick y Trejos plantean una muy interesante hoja de ruta al respecto. El principio básico es que estas capacidades e instituciones se funden en principios diferentes de los que condujeron a sendos errores en las estrategias de impulso al desarrollo productivo en el pasado: 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 unos 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, la 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 Haussman 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

[183] Un ejemplo obvio de la ausencia de esas capacidades es lo que ha ocurrido en materia de inversión pública, en donde la abundancia de recursos financieros, en ausencia de mecanismos sistemáticos, transparentes y profesionalizados de gestión del proceso de formación de capital, estuvo lejos de traducirse en los impactos en materia de crecimiento y externalidades que a priori se anticipaban. Avanzar en la reforma de este sistema es otra de las claras prioridades de política en Haití, aún para encarar las etapas iniciales y menos sofisticadas de la estrategia "granular" de desarrollo aquí recomendada. Para un detalle de los lineamientos posibles de reforma del sistema véase FMI (2015) y Banco Mundial (2012.

con un sector privado afecto a la búsqueda de rentas". Por cierto, no es mucho más lo que puede afirmarse sin un –necesario- estudio preciso de las condiciones concretas en que ámbitos de este tipo podrían funcionar en Haití.

296- Más en general, la gradual generación de nuevas capacidades estatales, la calidad de la gobernanza y la transparencia de las políticas públicas son temas de crítica importancia en Haití y debe ser vista en el plano más amplio de la restauración del pacto social quebrado en el país desde inicios del siglo XIX al comienzo de la revolución independentista y del fin de la esclavitud. Vale decir, de la reconstrucción del Estado como agente eficaz de la mayoría de la población, capaz de brindar una canasta relevante de bienes y servicios públicos que atienda las necesidades de una enorme mayoría postergada de la población y que lo haga financiada a partir de los impuestos que cobra legítima, equitativa y eficientemente a su propia ciudadanía (Banco Mundial (2015)). Tal como se revisó a lo largo de este estudio, los repetidos fracasos del pasado, no dejan razones para reiterar un optimismo ingenuo. Haití es un estado frágil con escasa capacidad para garantizar funciones básicas como la seguridad, el control, la regulación, o la provisión de servicios esenciales. Las políticas públicas surgen de un proceso de interacciones estratégicas entre actores sociales y no, estrictamente, de la decisión autónoma del Estado (Fanelli y Tomassi (2014)). Por ello, mejorar estas capacidades y alterar este estado de cosas son tareas de largo plazo[184].

297- Suponen, asimismo, un inmenso problema de acción colectiva de difícil solución. En última instancia, el problema que Haití enfrenta para empezar a revertir las dinámicas perversas que han caracterizado a sus malos equilibrios es mucho más básico –y complejo, a la vez. Se trata de lograr gradualmente, a través de reglas e incentivos formales e informales, condiciones favorables para que prevalezcan conductas cooperativas en el conflicto distributivo entre los actores y los distintos sectores de la sociedad. La cooperación es central para movilizar los recursos tanto económicos como políticos que son necesarios para que las decisiones colectivas se hagan efectivas y tomen la forma de políticas económicas creíbles y consistentes, capaces de influir de la

[184] Como se señala en Pritchett *et al* (2013), alcanzar capacidades moderadas como las de India puede llevar décadas en Haití…y ¡¡¡milenios si se quiere emular las capacidades de países como Singapur!!!

forma esperada sobre las conductas de los agentes económicos[185]. Ignorar este hecho puede conducir a nuevas y recurrentes frustraciones en una sociedad fatalista, resignada y ya acostumbrada al fracaso; tomarlo debidamente en cuenta puede conducir a abrigar la esperanza de que, por fin, Haití tenga un horizonte de futuro en el Reino de este Mundo.

VI. Anexo metodológico econométrico

VI.1 Estimación del componente tendencial

La estimación del componente tendencial no es una tarea sencilla ya que conlleva diferentes supuestos. Uno de los métodos más utilizado en la literatura es el propuesto por Hodrick- Prescott (1997) durante los años 80. El mismo consiste en un filtro cuya función objetivo reside en minimizar las desviaciones de la serie observada respecto de una serie suavizada **g,** sujeto a una penalidad sobre la variabilidad de la serie suavizada**.** En el caso de datos anuales, el parámetro que penaliza la suma al cuadrado de las segundas diferencias del componente tendencial es 100.

Otro de los filtros propuestos en la literatura para extraer el componente tendencial son los llamados *band-pass filter*. El objetivo de los filtros *band pass* es aislar el componente cíclico de acuerdo a su posible duración. En términos generales los filtros *band-pass* consisten en un filtrado de media móvil ponderada a fin de separar las altas frecuencias asociadas al ciclo, de las bajas frecuencias asociadas a la tendencia, para lo cual la especificación del posible rango de duración del ciclo es clave. Las diferencias entre las diferentes especificaciones de los filtros *band pass* radican en la forma en que calculan los promedios móviles. En el ejercicio realizado en este trabajo, se utilizó el filtro asimétrico más general donde los ponderadores para los *leads y lags* pueden diferir. Este filtro asimétrico es variable en el tiempo, por lo que cambia cuando una nueva observación se incorpora en la estimación. El modo de computarlo es de acuerdo a Christiano-Fitzgerald (2003).

[185] Como en el juego de cooperación de la liebre y el ciervo propuesto por Rosseau, hay aquí en operación claros problemas de compleja interacción estratégica: el equilibrio en que los actores se coordinan y cooperan entre sí es lógicamente Pareto superior a todos los demás pero los "jugadores" sólo lo van a elegir si están seguros de que todos los demás harán lo mismo. En cualquier otra circunstancia "paga" más comportarse en forma no cooperativa.

Ambos filtros fueron utilizados para la estimación de la tendencia de largo plazo del PIB de Haiti. En el caso del *band-pass* se realizaron dos estimaciones ya que se consideraron dos posibles rangos para la duración del ciclo: (i) entre dos y cuatro años y (ii) entre dos y seis años.

VI.2 Estimación de quiebres estructurales múltiples

Entre los primeros trabajos econométricos para estimar quiebres estructurales, está el *paper* de Chow (1960), que evalúa cambio de régimen mediante un test F en una posible fecha conocida de antemano. Quandt (1960) modifica el trabajo de Chow a fin de poder hallar los posibles candidatos a quiebres estructurales, evaluando los test F que arrojen el valor más grande. Andrews (1993) halla las distribuciones límites de los test propuestos por Quandt.

Más recientemente, Bai y Perron (1998, 2003) proponen una batería de tests para estimar quiebres estructurales múltiples en modelos de regresión lineal estimados mediante MCO, cuando las fechas de los posibles quiebres son variables desconocidas que deben ser estimadas. La gran ventaja que muestran los tests de Bai-Perron sobre sus predecesores es su gran flexibilidad, ya que los mismos permiten formas generales de correlación serial y heteroscedasticidad en los errores, variable dependiente rezagada y diferentes tipos de distribuciones para los errores y los regresores a través de los distintos períodos. Además consideran el caso más general de modelos con quiebres estructurales parciales cuando no todos los parámetros están sujetos a cambio.

Tres son los tipos de tests que proponen Bai y Perron (1998, 2003): (i) un test de ningún quiebre versus un número fijo de quiebres; (ii) dos test de ningún quiebre versus un número desconocido de quiebres, llamado el test del doble máximo, y (iii) un test secuencial de l quiebres versus l+1 quiebres.

Los diferentes tests sobre las tasas de crecimiento de las tendencias estimadas del PIB, medidas como diferencias de logs, se muestran en el cuadro adjunto. Los tests empleados arrojaron entre 0 y 3 quiebres. Finalmente, de la evaluación conjunta de los tests y la inspección gráfica, se optó por trabajar con los siguientes quiebres: el HP y el *band pass* con ciclo de dos a seis años de duración, arrojaron quiebres en fechas similares (1967/1968, 1979/1979 y 1994/1993, respectivamente), mientras que el *band-pass* de dos a cuatro años, estimó 1980 y 1994 como quiebres de la tendencia. En todos los casos las fechas indican quiebre e inicio del nuevo período.

Tabla 3: Evaluación de quiebres sobre la tasa media de crecimiento del PIB potencial

Test de quiebre sobre la media			
	Test Bai-Perron de 1 a 4 breaks determinados globalmente	**Test Bai-Perron de L+1 vs. L breaks determinados globalmente (máx L=4)**	**Information Criteria (Schwarz) para determinar el número de breaks de 0 a 4 globalmente**
	H_0: no break vs. H_1: L breaks (con UDmax)	H_0: L breaks vs. H_1: L+1 breaks	
Tasa de crecimiento de la tendencia HP	0	2	3
	-	1978, 1990	1967, 1979, 1993
Tasa de crecimiento del Band Pass 2-6 años	3	3	3
	1968, 1979, 1994	1968, 1979, 1994	1968, 1979, 1994
Tasa de crecimiento del Band Pass 2-4 años	3	2	0
	1969, 1980, 1995	1980, 1994	-

Los años indican quiebre e inicio del período
En todos los casos, los tests estadísticos emplean matriz de varianzas y covarianza HAC (prewhitening con lags = 1, Quadratic-Spectral kernel, Andrews bandwith).
Las fechas de quiebre fueron establecidas de acuerdo con los valores críticos de Bai-Perron (Econometrics Journal, Vol 18, 2003)

VI.3 Fuentes de información en las regresiones econométricas

Para el armado del panel de datos de los sectores del PIB para las veinticuatro economías latinoamericanas se recurrieron a las bases de datos de Banco Mundial, CEPAL y los respectivos bancos centrales e institutos de estadística. Los Anexos 19 y 20 presentan toda la información utilizada en las regresiones econométricas.

VII. Anexo contabilidad del crecimiento y en niveles

VII.1 Contabilidad del crecimiento

Derivación de la forma con ajuste por capital humano

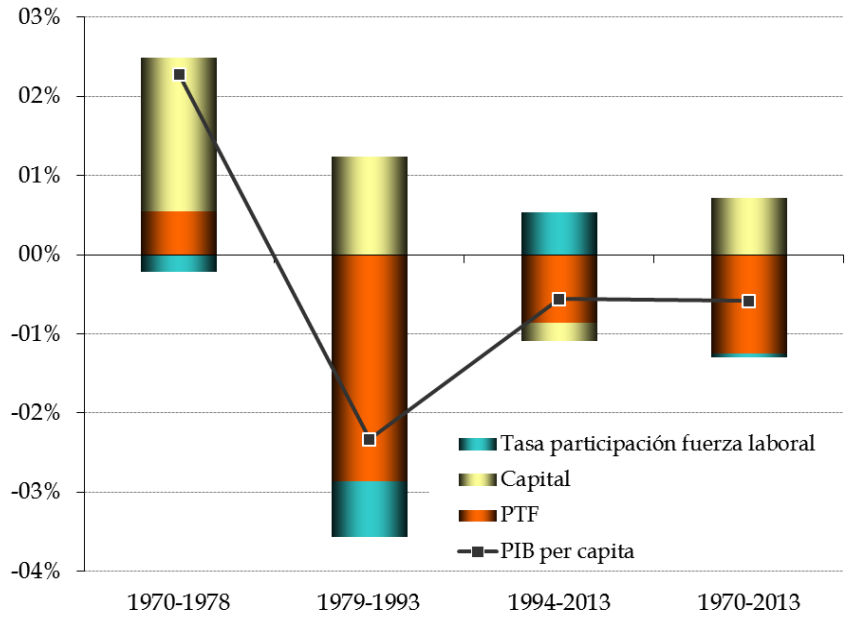
$$Y_t = A \cdot K^{\alpha} H^{(1-\alpha)} = A \cdot K^{\alpha} \cdot (hL)^{(1-\alpha)}$$

$$\frac{Y_t}{N} = \frac{A \cdot K^{\alpha} (hL)^{(1-\alpha)}}{N}$$

$$y_t = \frac{A \cdot K^{\alpha} h^{(1-\alpha)}}{N} \cdot \frac{L}{L^{\alpha}} = A k^{\alpha} h^{(1-\alpha)} f$$

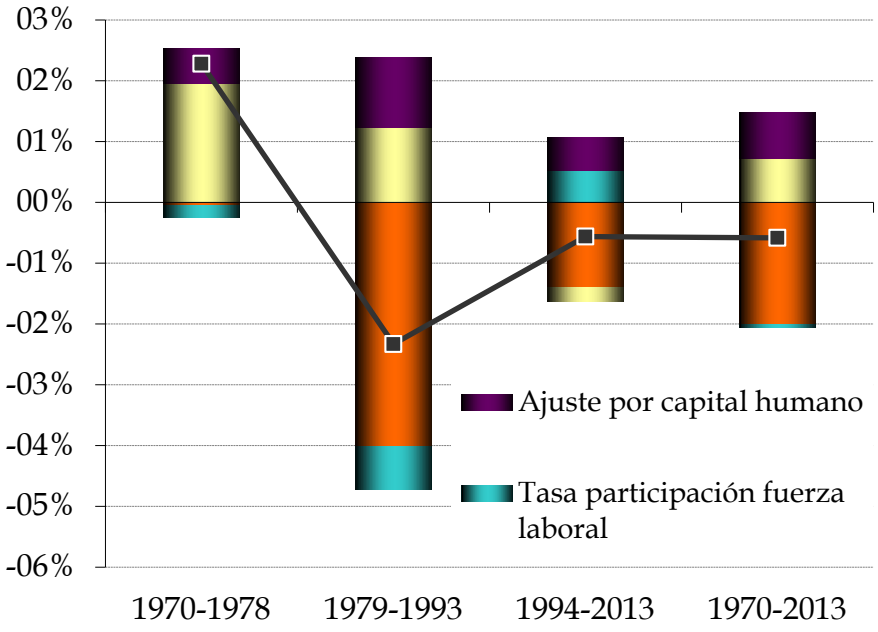
Donde $N = \text{población total}$, $L = \text{PEA}$, $y = \frac{Y}{N}$, $k = \frac{K}{L}$, $h = \frac{H}{L}$, $f = \frac{L}{N}$

Gráfico 35: Capital total con ajuste por desastre natural e ineficiencia pública y privada



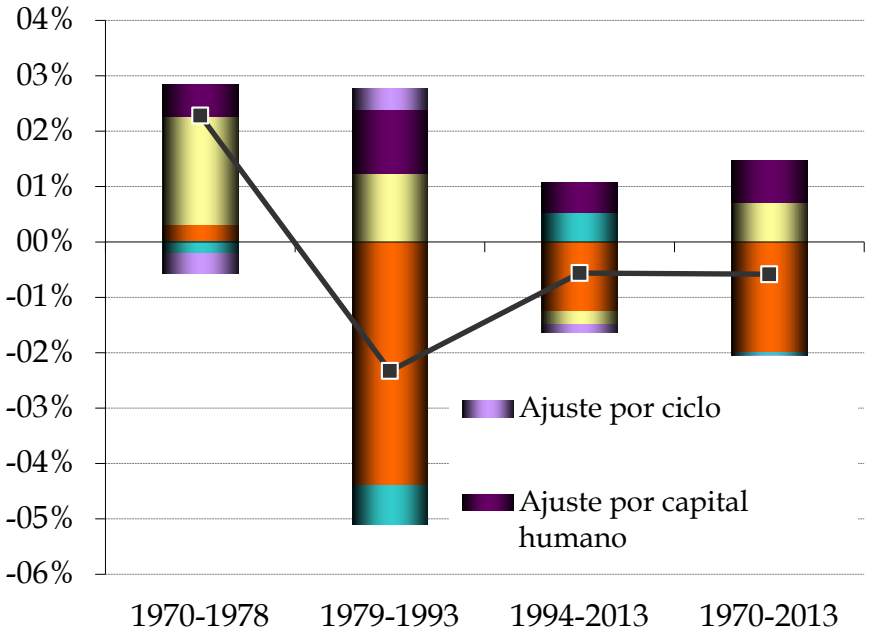
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL, FMI, BM y EM-DAT

Gráfico 36: Capital total con ajuste por desastre natural e ineficiencia pública y privada y ajuste por capital humano



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL, FMI, BM y EM-DAT

Gráfico 37: Capital total con ajuste por desastre natural e ineficiencia pública y privada y ajuste por capital humano y ciclo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL, FMI, BM y EM-DAT

El directorio *Contabilidad de crecimiento.7z* contiene toda la información para realizar diferentes estudios de robustez ante cambios en los supuestos utilizados.

VII.2 Contabilidad en niveles

Derivación de la forma básica

$$Y_t = A \cdot K^{\alpha} H^{(1-\alpha)} = A \cdot K^{\alpha} \cdot (hL)^{1-\alpha}$$

$$y = \frac{Y}{N} = \frac{A \cdot K^{\alpha} \cdot (hL)^{1-\alpha}}{N} = \frac{A \cdot K^{\alpha} h^{1-\alpha}}{L^{\alpha}} \cdot \frac{L}{N} = A(k)^{\alpha} h^{1-\alpha} f$$

Donde $f = \frac{L}{N}$

Si $y = A \cdot X$, donde $X = k^{\alpha} h^{1-\alpha} f$,

Reexpresando las variables respecto a los valores de República Dominicana:

$$\frac{y}{y^*} = \bar{y}\,,\ \frac{A}{A^*} = \bar{A}\ \text{y}\ \frac{X}{X^*} = \bar{X}$$

Resulta:

$$\bar{y} = \bar{A} \cdot \bar{X} \qquad \text{(a)}$$

Aplicando logaritmos, resulta:

$$\ln(\bar{y}) = \ln(\bar{A}) + \ln(\bar{X}) \qquad \text{(b)}$$

Que se corresponde con la ecuación (1) del cuerpo principal del trabajo y el gráfico 18 del cuerpo principal

Derivación de la forma intensiva

Si ahora $y = \dfrac{A(k)^{\alpha} h^{1-\alpha} f \cdot y^{\alpha}}{\left(\dfrac{Y}{L}\right)^{\alpha} f^{\alpha}} = A(\kappa)^{\alpha} h^{1-\alpha} f^{1-\alpha} \cdot y^{\alpha}$ con $\kappa = \dfrac{k}{y}$

$$y^{1-\alpha} = A(\kappa)^{\alpha} h^{1-\alpha} f^{1-\alpha}$$

$$y = A^{\frac{1}{1-\alpha}} \left[\kappa^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \cdot h \cdot f \right]$$

Redefiniendo:

$$Z = A^{\frac{1}{1-\alpha}}\ \text{y}\ \Psi = \kappa^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \cdot h \cdot f$$

Resulta:

$$y = Z \cdot \Psi \qquad \text{(c)}$$

Reexpresando las variables respecto a los valores de República Dominicana, la ecuación (c) resulta:

$$\bar{y} = \bar{Z} \cdot \bar{\Psi} \qquad \text{(d)}$$

Aplicando logaritmos, resulta:

$$\ln(\bar{y}) = \ln(\bar{Z}) + \ln(\bar{\Psi}) \qquad \text{(e)}$$

Que se corresponde con la ecuación (2) del cuerpo del trabajo y el gráfico 19 del cuerpo principal.

Derivación de la forma superintensiva

$$y_t = A(k)^{\alpha} h^{1-\alpha} = A(k)^{\alpha} \left(\varphi \cdot y^{b}\right)^{1-\alpha} f$$

$$y_t = A(k)^{\alpha} \varphi^{1-\alpha} y^{b(1-\alpha)} f$$

$$y_t = \frac{A(k)^{\alpha} \varphi^{1-\alpha} y^{b(1-\alpha)} f \cdot y^{\alpha}}{\left(\frac{Y}{L}\right)^{\alpha} f^{\alpha}} = A(\kappa)^{\alpha} \varphi^{1-\alpha} y^{b(1-\alpha)} f^{1-\alpha} \cdot y^{\alpha} = A(\kappa)^{\alpha} \varphi^{1-\alpha} f^{1-\alpha} \cdot y^{\alpha+b(1-\alpha)}$$

$$y^{1-\alpha-b(1-\alpha)} = A(\kappa)^{\alpha} \varphi^{1-\alpha} f^{1-\alpha}$$

$$y = A^{\frac{1}{(1-\alpha)(1-b)}} \kappa^{\frac{\alpha}{(1-\alpha)(1-b)}} \varphi^{\frac{1}{(1-b)}} f^{\frac{1}{(1-b)}}$$

Redefiniendo:

$$R = A^{\frac{1}{(1-\alpha)(1-b)}} \text{ y } \Phi = \kappa^{\frac{\alpha}{(1-\alpha)(1-b)}} \varphi^{\frac{1}{(1-b)}} f^{\frac{1}{(1-b)}}$$

Obtenemos:

$$y = R \cdot \Phi \qquad \text{(f)}$$

Reexpresando las variables respecto a los valores de República Dominicana, la ecuación (f) resulta:

$$\bar{y} = \overline{R} \cdot \overline{\Phi} \qquad \text{(g)}$$

Aplicando logaritmos, resulta:

$$\ln(\bar{y}) = \ln(\overline{R}) + \ln(\overline{\Phi}) \qquad \text{(h)}$$

Que se corresponde con la ecuación (3) del cuerpo del trabajo y el gráfico 20 del cuerpo principal.

Forma con TFP endógena

$$Y = K^{\alpha}\left(A^{\beta} \cdot H\right)^{1-\alpha} = K^{\alpha}\left(A^{\beta}\right)^{1-\alpha}\left(hL\right)^{1-\alpha}$$

$$\frac{Y}{N} = K^{\alpha}\,\frac{A^{\beta(1-\alpha)}h^{1-\alpha}L^{1-\alpha}}{N} = \left(\frac{K}{L}\right)^{\alpha} A^{\beta(1-\alpha)}h^{1-\alpha}\,f$$

$$y = k^{\alpha}A^{\beta(1-\alpha)}h^{1-\alpha}\,f$$

$$y^{1-\alpha} = \frac{k^{\alpha}A^{\beta(1-\alpha)}h^{1-\alpha}\,f}{\left(\frac{Y}{L}\right)^{\alpha} f^{\alpha}} = \kappa^{\alpha}A^{\beta(1-\alpha)}h^{1-\alpha}\,f^{1-\alpha}$$

$$y = \kappa^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}A^{\beta}h \cdot f$$

Redefinimos la expresión anterior como:

$$y = T \cdot \Gamma \text{, donde y } \Gamma = \left[\kappa^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}h \cdot f\right]^{1+\frac{\beta}{n}} \qquad \text{(i)}$$

y T es una medida modificada de la TFP que toma en cuenta los efectos positivos de la inversión en capital físico y humano sobre el nivel de la productividad. Reexpresando las variables respecto a los valores de República Dominicana, la ecuación (i) resulta:

$$\bar{y} = \overline{T} \cdot \overline{\Gamma} \qquad \text{(j)}$$

Aplicando logaritmos, resulta:

$$\ln\left(\bar{y}\right) = \ln\left(\overline{T}\right) + \ln\left(\overline{\Gamma}\right) \qquad \text{(k)}$$

Que se corresponde con la ecuación (4) del cuerpo del trabajo y el gráfico 21 del cuerpo principal.

Fuentes de datos

Para el cálculo de las brechas relativas a República Dominicana, las series de PIB per cápita deben ser comparables. A tal fin, dichas series fueron reescaladas tomando como referencia el PIB per cápita en dólares constantes de 2011, fuente Banco Mundial (World databank). A partir de los niveles de 2011, las series de PIB per cápita se obtuvieron aplicando, para los restantes años, las tasas de variación de las series de PIB per cápita a precios constantes de los países respectivos, descritas anteriormente en este apéndice.

El directorio *Contabilidad en niveles ppp.7z* contiene toda la información para realizar diferentes estudios de robustez ante cambios en los supuestos utilizados.

VIII. Anexo Modelo de economía dual: Descripción de su estructura y funcionamiento

VIII.1 Características generales

El modelo propuesto presenta una dimensión microeconómica y otra agregada. Por un lado permite caracterizar la decisión individual de migración de los jefes de familia que en cada período se suman a la población económicamente activa. Esta decisión se representará asumiendo que el agente enfrenta ambigüedad (i.e. no puede asignar distribuciones de probabilidad únicas sobre los posibles "pagos" que resultan de su decisión) a la hora de decidir migrar. La aplicación de preferencias que contemplen ambigüedad a modelos que representen dinámicas migratorias es un elemento que se estima novedoso y se trata de una aplicación pionera en este campo. El principal elemento que aportan las preferencias por la ambigüedad es que permiten explicar equilibrios migratorios que desde la perspectiva de los pagos esperados podrían parecer subóptimos, aún en aunsencia de costos de transacción. Los individuos podrían optar por permanecer en regiones que bajo los posibles escenarios considerados generan pagos esperados menores que los que se obtendrían en otras localizaciones bajo escenarios favorables. En presencia de ambigüedad, un agente averso por la misma podría decidir migrar a aquellas áreas cuyos retornos esperados sean relativamente estables bajo los posibles escenarios considerados, aún cuando éstos sean bajos.

A partir de la agregación de las dinámicas migratorias individuales, el modelo permite obtener trayectorias para las variables agregadas de la economía dual representada (producto sectorial, stock de capital, desempleo urbano de los nuevos integrantes de la PEA).

VIII.2 Economía dual y decisión de migración

La economía representada es dual. El jefe de familia que no emigró a la economía externa debe decidir entre dos destinos migratorios posibles. En primer lugar, participar de la economía tradicional, en donde se asume que la probabilidad de trabajar en alguna actividad cualquiera sea el grado de formalidad, es alta. En el ámbito de la economía tradicional, las familias han desarrollado redes de contención que garantizan un ingreso de subsistencia en el caso de no conseguir trabajo.

En segundo lugar, el jefe de familia puede decidir migrar hacia la ciudad, en donde enfrenta dos posibilidades: Conseguir trabajo en el sector manufacturero, o permanecer desempleado, en cuyo caso recibe el pago de una red de contención. La productividad marginal del trabajo en el sector moderno formal resulta significativamente superior a la remuneración al factor trabajo en la economía tradicional. De hecho, la remuneración al trabajo en el sector moderno se asume exógenamente determinada. Este supuesto busca representar la idea que su evolución se asocie con la productividad de actividades comparables, en el exterior. Adicionalmente, se asume que el desarrollo de redes de contención para aquellos que no consiguen trabajo en el sector moderno es más limitado. De esta manera, la transferencia que podría recibir de la red de contención urbana un trabajador desempleado es inferior a la del sector rural. Esto último se debe a que por su característica, la migración hacia el entorno urbano rompe parte de los lazos sociales desarrollados en el sector rural, y su rearmado puede implicar elevados costos, dado el mayor anonimato en el nuevo contexto.

Los pagos esperados en cada uno de los destinos por parte del jefe de familia diferirán según el destino y los estados de la naturaleza (estar empleado o no). Por otra parte, el hecho de que el modelo permita representar la decisión de migración en contextos ambiguos implica que las probabilidades de conseguir o no trabajo en cada uno de los destinos dependa también del escenario general que espere el jefe de familia –a los que denominaremos "distribuciones de probabilidad subjetivas factibles sobre los estados de la naturaleza"– una vez tomada la decisión de migrar. Justamente, la ambigüedad reside en el hecho que el agente no sabe cual de estas "distribuciones factibles" efectivamente sucederá. El factor determinante de estas distribuciones subjetivas factibles –a las que denominaremos μ_i – es el hecho de que el agente asuma que las probabilidades sobre los estados dependen de que se verifique o no (luego de decidir migrar) un desastre natural, evento disruptivo que frecuentemente azota la economía haitiana. Ahora bien, estas distribuciones subjetivas persividas sobre los estados son exante. En otras palabras, al tomar la decisión de migración el jefe de familia no sólo tendrá en cuenta la utilidad esperada de los pagos, sino también el hecho de que tanto la probabilidad de los distintos pagos (de trabajar o no trabajar) como el valor de los pagos (retorno del trabajo o pago de la red de contención) sean dependientes del escenario que se realice (existencia o no de un desastre natural).

VIII.3 La microeconomía de la decisión de migración en presencia de ambigüedad

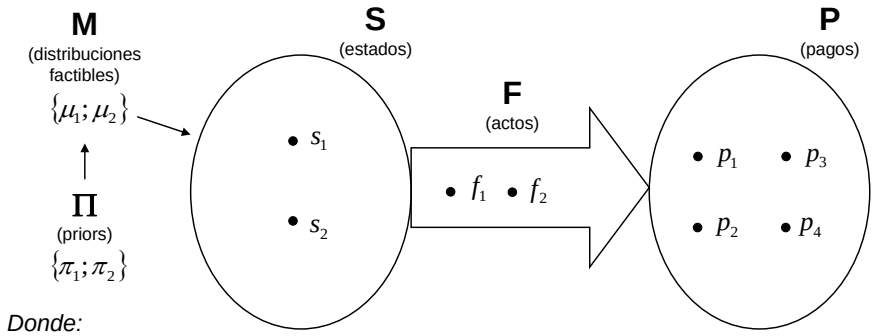
Como ha sido mencionado anteriormente, desde una perspectiva microeconómica la decisión de migración que enfrenta el jefe de familia será modelada como un problema de decisión bajo ambigüedad. Un agente enfrenta ambigüedad cuando no es capaz de definir una única medida de probabilidad sobre los estados de la naturaleza (en este caso, los pagos asociados a conseguir o no trabajo). La característica del problema es entonces diferente a la de maximizar la utilidad esperada de los pagos en un contexto incierto. En ese caso, los agentes son capaces de asignar una única medida de probabilidad sobre los posibles estados de la naturaleza, lo que permite aplicar la teoría convencional de decisión de la utilidad esperada subjetiva (UES).

Desde fines de los años ochenta se han desarrollado numerosos enfoques de preferencias que contemplan ambigüedad. En nuestro caso, el problema de migración será resuelto utilizando las preferencias suaves por la ambigüedad de Klibanoff, Marinacci y Mukerji (2005). La principal razón para utilizar este criterio es el hecho de que es aplicable sobre cualquier problema de utilidad esperada subjetiva en la tradición de Savage (1954). Para un análisis detallado de las preferencias suaves por la ambigüedad y su aplicabilidad a problemas microeconómicos en economías emergentes (en particular problemas de asignación de cartera) ver Corso (2014 y 2015). De acuerdo con este criterio, al momento de decidir, el agente requiere de los siguientes conjuntos de información. En primer lugar, el conjunto de estados de la naturaleza S. Es decir, las posibles realizaciones de todas las variables relevantes para su toma de decisión. En el caso del problema de migración que se busca representar, el conjunto de estados de la naturaleza posee dos elementos: s_1 (el agente consigue trabajo), s_2 (el agente no consigue trabajo). Un segundo conjunto de información se corresponde con el conjunto de actos (conjunto F), que tiene como dominio el conjunto de estados de la naturaleza y como imagen el conjunto de pagos (remuneración o compensación de la red social). Los elementos del conjunto de actos constituyen las variables de control del problema microeconómico de migración. En este caso, el conjunto de actos posee dos elementos: f_1 = permanecer en el campo, f_2 = migrar al entorno de la economía moderna. En tercer lugar, el conjunto de pagos. Es decir, los pagos que resultan de las posibles combinaciones de estados y actos. Este conjunto se compone de las remuneraciones en el caso de conseguir trabajo o de los pagos de las redes de contención social, en caso contrario.

A diferencia de los entornos inciertos, en un entorno ambiguo el agente no es capaz de asignar una única distribución de probabilidad subjetiva sobre el conjunto de estados de la

naturaleza (como en el caso del enfoque de utilidad esperada subjetiva). El enfoque de preferencias suaves por la ambigüedad representa este hecho a través de un conjunto de múltiples distribuciones de probabilidad subjetivas factibles M. En este caso, asumiremos que este conjunto consta de dos elementos. El primero, μ_1 constituye la distribución de probabilidad subjetiva sobre los estados de la naturaleza, en ausencia de desastres naturales. El segundo, μ_2 constituye la distribución de probabilidad subjetiva sobre los estados de la naturaleza en el caso que se verifiquen desastres naturales. Adicionalmente el enfoque supone que el agente (el jefe de familia) asigna una medida de probabilidad subjetiva $\Pi = \{\pi_1, \pi_2\}$ (a la que denominaremos *priors*) sobre los elementos de M. Es decir, π_1 es la probabilidad que el agente asigna a que una vez tomada la decisión de migración, se realice la distribución μ_1 sobre los estados de la naturaleza (conseguir trabajo o no), mientras que π_2 es la probabilidad que le asigna a que sea μ_2 la distribución que finalmente rija las realizaciones de los estados de la naturaleza.

Por último, restan incorporar las preferencias. En primer lugar, al igual que en la teoría de la utilidad esperada, el agente ordenará preferencias sobre los pagos de conseguir o no trabajo a través de una función de utilidad U, que será asumida cóncava, presentando aversión por el riesgo. Por otro lado, el criterio de Klibanoff, Marinacci y Mukerji adiciona una función de ambigüedad ϕ, que ordena preferencias sobre los valores de utilidad esperada obtenibles con cada una de las distribuciones subjetivas μ_i. Se asumirá aversión por la ambigüedad, de manera que la función de ambigüedad será también cóncava. A continuación se presenta un esquema con los elementos constitutivos del enfoque, descritos previamente.



Donde:

$$s_i \in S \begin{cases} s_1 = consigue\ trabajo \\ s_2 = no\ consigue\ trabajo \end{cases} \qquad f_j \in F \begin{cases} f_1 = permanece\ en\ el\ entorno\ de\ la\ actividad\ tradicional. \\ f_2 = migra\ a\ la\ ciudad. \end{cases}$$

$$p_i \in P \begin{cases} p_1 = w^R\ (salario\ sector\ tradicional) \\ p_2 = c^R = w^R\ (pago\ red\ de\ contención\ s.tradicional) \\ p_3 = w^U\ (salario\ sector\ moderno) \\ p_4 = c^U\ (pago\ red\ de\ contención\ s.moderno) \end{cases}$$

A diferencia del enfoque convencional de utilidad esperada subjetiva, bajo el criterio de preferencias suaves por la ambigüedad el agente maximiza la suma de las valoraciones subjetivas (valor de la función ϕ) de las utilidades esperadas de sus actos, calculadas bajo las diversas distribuciones subjetivas μ_i, ponderadas por sus priors subjetivos de ocurrencia. Es decir:

$$\max_f \sum \pi(\mu_i) \cdot \phi\left[E_{\mu_i} u(p(f))\right]$$

En base a este criterio, la acción óptima del jefe de familia será:

Permanecer en el entorno de la actividad tradicional, sí y sólo si:

$$\sum \pi(\mu_i) \cdot \phi\left[E_{\mu_i} u(p(f_1))\right] > \sum \pi(\mu_i) \cdot \phi\left[E_{\mu_i} u(p(f_2))\right]$$

Migrar a la actividad moderna, sí y sólo si:

$$\sum \pi(\mu_i) \cdot \phi\left[E_{\mu_i} u(p(f_1))\right] > \sum \pi(\mu_i) \cdot \phi\left[E_{\mu_i} u(p(f_2))\right]$$

VIII.4 Comportamientos agregados de la economía dual: Funciones de producción

Sector tradicional

En el sector tradicional se asume una función de producción en la que el factor tierra es fijo, de la forma:

$$Ytr_t = Atr(\mu_i) \cdot Ltr_t^{\alpha} \cdot \overline{T}^{1-\alpha}$$

Donde:

Ytr_t = producto sector tradicional.

Atr = productividad total de los factores del sector (dependiente de la distribución μ_i).

Ltr_t = factor trabajo en el sector tradicional. El mismo resulta de la agregación del stock de PEA del sector y de los nuevos flujos de individuos que se suman a la PEA, y que deciden permanecer en el entorno de este sector y consiguen trabajo.

α = participación del factor trabajo.

$\overline{T}$ = factor fijo tierra.

Sector moderno

La producción en el sector moderno requiere trabajo y capital. Se asume una tecnología de producción del sector manufacturero tipo Cobb-Douglas, con la siguiente especificación:

$$Ym_t = A \cdot Lm_t^{\beta} \cdot K_{t-1}^{1-\beta}$$

Donde:

Am = productividad total de los factores del sector (dependiente de la distribución μ_i).

Ym_t = producto del sector moderno.

L_t^M = sector trabajo en el sector moderno.

K_t^P = stock agregado de capital privado.

Los supuestos institucionales fundamentales

Entre los principales supuestos institucionales del modelo se encuentran los siguientes:

1. El mercado de trabajo del sector tradicional es competitivo.

2. Las firmas del sector moderno demandan trabajo en la ciudad, y pagan un salario fijo que se encuentra por encima del valor que vacía el mercado. Este comportamiento se debe al hecho que la dinámica salarial del sector moderno es consistente con la evolución del salario de actividades comparables, en el exterior.

3. Se asume que el salario fijo pagadero por las empresas del sector moderno evoluciona de acuerdo con una tasa fija.

4. Se asume que en el sector tradicional la probabilidad de mantenerse desempleado cualquiera sean las distribuciones supuestas sobre los estados de la naturaleza es cero.

5. En el sector moderno existe una actividad "informal" en el que participan aquellos individuos que no logran ser empleados formalmente en el sector moderno. En este sector informal el trabajador recibe un pago red_m.

Decisión de migración a nivel individual

$$\pi_1 \cdot \phi\left(\mu_1(e)\cdot U\left(w_r^e\right)+\mu_1(d)\cdot U\left(red_r\right)\right)+\pi_2 \cdot \phi\left(\mu_2(e)\cdot U\left(w_r^e\right)+\mu_2(d)\cdot U\left(red_r\right)\right)=$$
$$\pi_1 \cdot \phi\left(\mu_1(e)\cdot U\left(w_m^e\right)+\mu_1(e)\cdot U\left(red_m\right)\right)+\pi_2 \cdot \phi\left(\mu_2(e)\cdot U\left(w_m^e\right)+\mu_2(e)\cdot U\left(red_m\right)\right)$$

El agente, a nivel individual decidirá migrar siempre que la suma ponderada de las valoraciones subjetivas de la utilidad esperada bajo ambas distribuciones subjetivas factibles de decidir migrar al sector moderno supere a la suma ponderada de las valoraciones subjetivas de la utilidad esperada bajo ambas distribuciones subjetivas factibles de decidir permanecer en la actividad tradicional. Estará indiferente siempre que:

$$\pi_1 \cdot \phi\left(\mu_1(e)\cdot U\left(w_r^e\right)+\mu_1(d)\cdot U\left(red_r\right)\right)+\pi_2 \cdot \phi\left(\mu_2(e)\cdot U\left(w_r^e\right)+\mu_2(d)\cdot U\left(red_r\right)\right)=$$
$$\pi_1 \cdot \phi\left(\mu_1(e)\cdot U\left(w_m^e\right)+\mu_1(e)\cdot U\left(red_m\right)\right)+\pi_2 \cdot \phi\left(\mu_2(e)\cdot U\left(w_m^e\right)+\mu_2(e)\cdot U\left(red_m\right)\right)$$

Donde las probabilidades bajo las distintas distribuciones subjetivas factibles resultan:

$$\pi_1 \cdot \phi\left(\bar{\mu}_1(e)\cdot U\left(w_{tr}^e\right)+\bar{\mu}_1(d)\cdot U\left(\overline{\overline{red}}_{tr}\right)\right)+\pi_2 \cdot \phi\left(\bar{\mu}_2(e)\cdot U\left(\bar{w}_{tr}^e\right)+\bar{\mu}_2(d)\cdot U\left(\overline{\overline{red}}_{tr}\right)\right)=$$
$$\pi_1 \cdot \phi\left(\frac{Lm_{t-1}}{Lu_{t-1}+Lm_{t-1}}\cdot U\left(\bar{w}_m^e\right)+\left(1-\frac{Lm_{t-1}}{Lu_{t-1}+Lm_{t-1}}\right)\cdot U\left(\overline{\overline{red}}_m\right)\right)+ \qquad (1)$$
$$\pi_2 \cdot \phi\left(\psi\cdot\frac{Lm_{t-1}}{Lu_{t-1}+Lm_{t-1}}\cdot U\left(\bar{w}_m^e\right)+\left(1-\psi\cdot\frac{Lm_{t-1}}{Lu_{t-1}+Lm_{t-1}}\right)\cdot U\left(\overline{\overline{red}}_m\right)\right)$$

Nótese que de acuerdo con la expresión (1), los valores de probabilidad de conseguir o no trabajo en la economía moderna dependerán endógenamente del estado del proceso migratorio y del nivel de desempleados observados en la economía moderna durante el período anterior. Cuanto mayor el número de miembros de la PEA que ya hayan migrado hacia el sector moderno Lm_{t-1} en períodos anteriores, y cuanto menor el número de desempleados Lu_{t-1}, mayor será el valor de probabilidad subjetiva $\frac{Lm_{t-1}}{Lu_{t-1}+Lm_{t-1}}$ que el agente asigne a conseguir trabajo en el sector moderno, y menor la probabilidad $1-\frac{Lm_{t-1}}{Lu_{t-1}+Lm_{t-1}}$ que le asigne a recibir el pago de la red de contención.

Como puede observarseen la expresión (1) se asume que la probabilidad subjetiva que el agente asume de conseguir trabajo bajo un mundo en el que se verifique un desastre natural resulta inferior en una proporción ζ, de manera que la probabilidad subjetiva de conseguir trabajo en presencia de desastres naturales resulta $\psi \cdot \frac{Lm_{t-1}}{Lu_{t-1} + Lm_{t-1}}$.

Con respecto a las formas funcionales, se asumirá una función de ambigüedad con coeficiente de aversión absoluta por la ambigüedad α constante, del tipo:

$$\phi\left(E_{\mu_i} u\right) = -\frac{1}{\chi} \cdot e^{-\chi \cdot E_{\mu_i} u}$$

Por otra parte, se asumirá una función de utilidad con coeficiente de aversión al riesgo relativo δ constante, de la forma:

$$u\left(p_{t+1}\right) = \frac{1}{1-\varepsilon} \cdot p^{1-\varepsilon}$$

Adicionalmente, se asumirá heterogeneidad, en el sentido que se considera que la PEA consta de cinco tipos de agentes, diferenciados por su grado de aversión absoluta por la ambigüedad, que toma valores entre 1 y 5.

Migración agregada

De la agregación de las decisiones individuales de migración, se determina un flujo migratorio, definido sobre el incremento de la población económicamente activa en el período "t":

$$ftr_t = \phi tr_t \cdot \left(PEA_t - PEA_{t-1}\right)$$

$$fm_t = \phi m_t \cdot \left(PEA_t - PEA_{t-1}\right)$$

Donde ftr_t y fm_t es el flujo de individuos que, respectivamente (¿), permanecen en la economía tradicional y que migran al sector moderno, definidos como una proporción ϕtr_t ϕm_t del incremento de la población económicamente activa, respectivamente.

La dinámica de la PEA y su localización resulta:

$$PEA_t = PEA_{t-1} \cdot \left(1 + n\right) \qquad (2)$$

Siendo "n" el crecimiento poblacional. La dinámica de la PEA en el sector tradicional y moderno se definen respectivamente como:

$$PEAtr_t = PEAtr_{t-1} + ftr_t \quad (3)$$

$$PEAm_t = PEAm_{t-1} + fm_t$$

En el sector moderno, se asume que el salario viene dado exógenamente, y depende de la productividad de una tecnología comparable en el exterior. Se asume que el salario del sector moderno crece en el tiempo a una tasa exógena "s". La ecuación XXX representa la dinámica salarial del sector:

$$\overline{Wm}_t = Wm_{t-1} \cdot (1+s) \quad (4)$$

De esta manera, la demanda de trabajo en el sector moderno queda determinada por la siguiente expresión:

$$Lm_t = Wm_t^{\left(1/\beta-1\right)} \cdot (\beta \cdot A)^{\left(1/1-\beta\right)} \cdot Kp_t \quad (5)$$

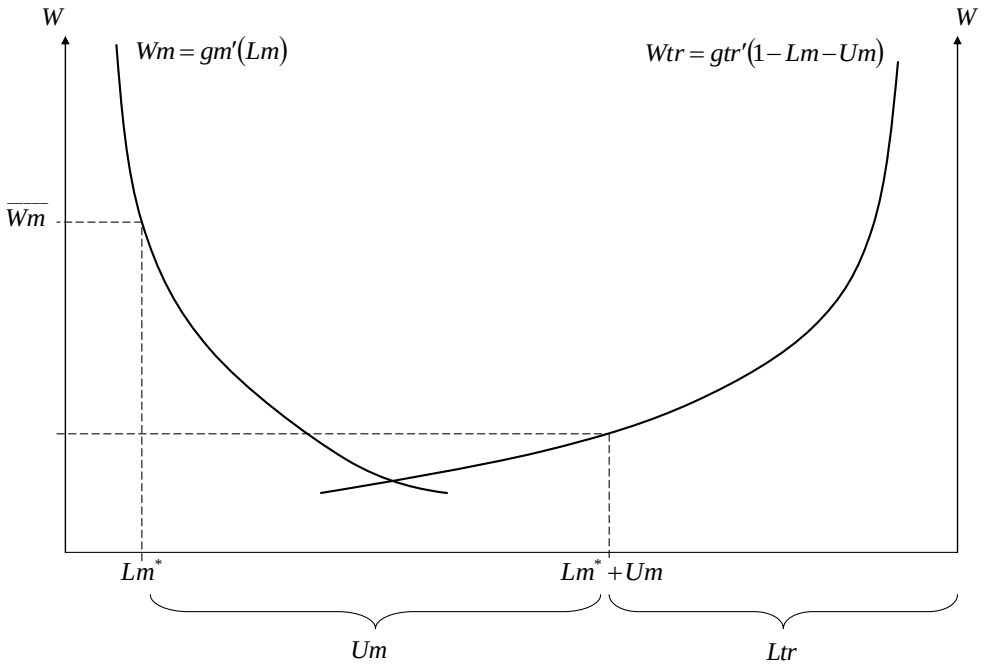
El desempleo en el sector moderno queda entonces determinado como:

$$Um_t = PEAm_t - Lm_t \quad (6)$$

Al ser un mercado competitivo, el salario del sector tradicional igualará la productividad marginal del trabajo en este sector, $gtr'(\cdot)$. Al tener un factor fijo (tierra), la evolución temporal del salario será función de la dinámica de migratoria, de manera que:

$$Wtr_t = gtr'(L_{tr}) \quad (7)$$

Dado que el salario del sector moderno se encuentra fijo, el diferencial con el salario del sector tradicional dependerá de la dinámica migratoria, que a su vez es función de la distribución de probabilidad sobre los pagos bajo los diversos mundos factibles, como así también de los valores paramétricos de la función de ambigüedad y la función de utilidad. La agregación de las dinámicas migratorias dada en (2) y (3), junto a la demanda de trabajo (5), determina el monto de la población desempleada en la economía moderna. Gráficamente:



Acumulación de capital

Se asume que los únicos agentes que ahorran son aquellos que se encuentran empleados en el sector moderno, y lo hacen a una tasa fija s. La dinámica de la acumulación de capital físico se especifica de acuerdo con la siguiente expresión:

$$K_t = (1-\delta)\cdot K_{t-1} + s\cdot Ym_t$$

Donde:

δ = tasa de depreciación.

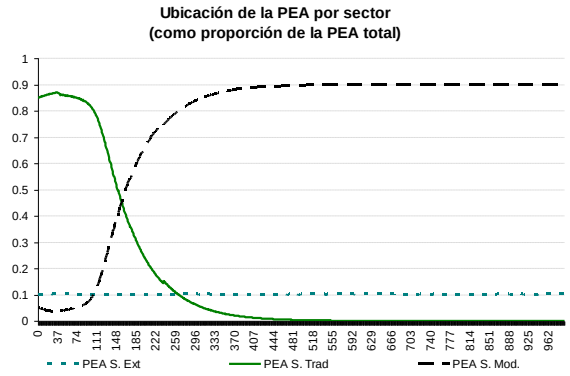
Ejercicios de calibración

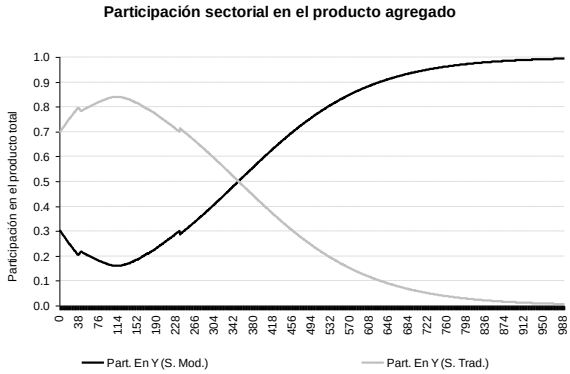
Tabla 1: Valores paramétricos asumidos en cada ejercicio

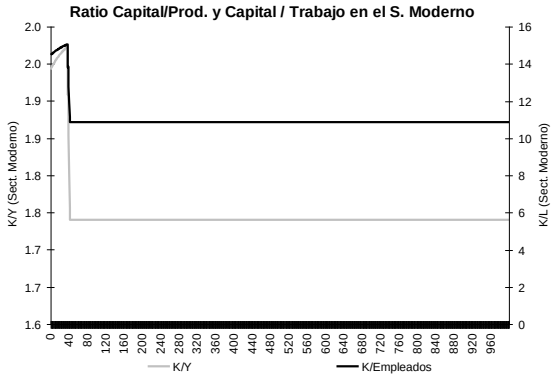
Parámetros	Ejercicio 1	Ejercicio 2
Observaciones	250	250
Aversión a la ambigüedad (parámetro χ)	1-5	1-5
Aversión al riesgo (parámetro ε)	2	2

Tasa de crecimiento de la PEA	1.5%	1.5%
Condición inicial proporción de PEA en E. Trad.	85%	85%
Condición inicial proporción de PEA en E. Mod.	5%	5%
Condición inicial proporción de PEA en E. Ext.	10%	10%
Salario fijo en la economía moderna (W_0)	2.5	2.5
Participación del factor tierra en el S. Trad. (α)	0.5	0.5
Participación del trabajo en el S. Mod. (β)	0.4	0.4
PTF S. Trad. (bajo μ_1 y μ_2) respectivamente	2	2
PTF S. Mod. (bajo μ_1 y μ_2) respectivamente	1.5 y 1.1	1.5 y 1.1
Pago red de contención S. Trad.	**0.6**	**0.6**
Pago red de contención S. Mod.	**0.6**	**0.2**
Tasa de depreciación del capital (δ)	5%	5%
Propensión a ahorrar en el S. Trad.	0	0
Propensión a ahorrar en el S. Mod.	0.1	0.1
Priors subjetivos π_1	0.5	0.5
Ajuste prob. de trabajar bajo μ_2 (parámetro ψ)	0.2	0.2
Stock de insumo fijo tierra ($\overline{T}$)	12	12
Prob. de trabajar en S. Trad. (bajo μ_1 y μ_2)	1.0	1.0
Condición inicial del stock de capital (K_0)	5	5
Condición inicial de la PEA (PEA_0)	6.9	6.9

Figura 1: Salidas correspondientes al ejercicio 1







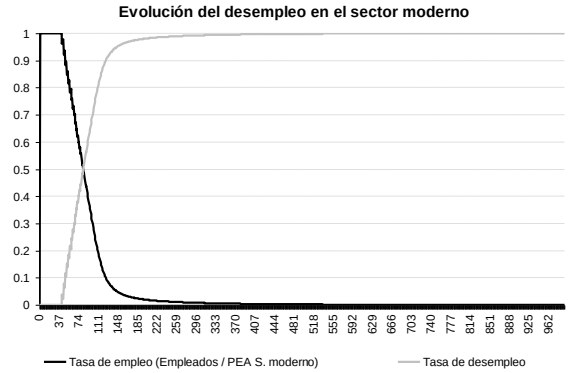
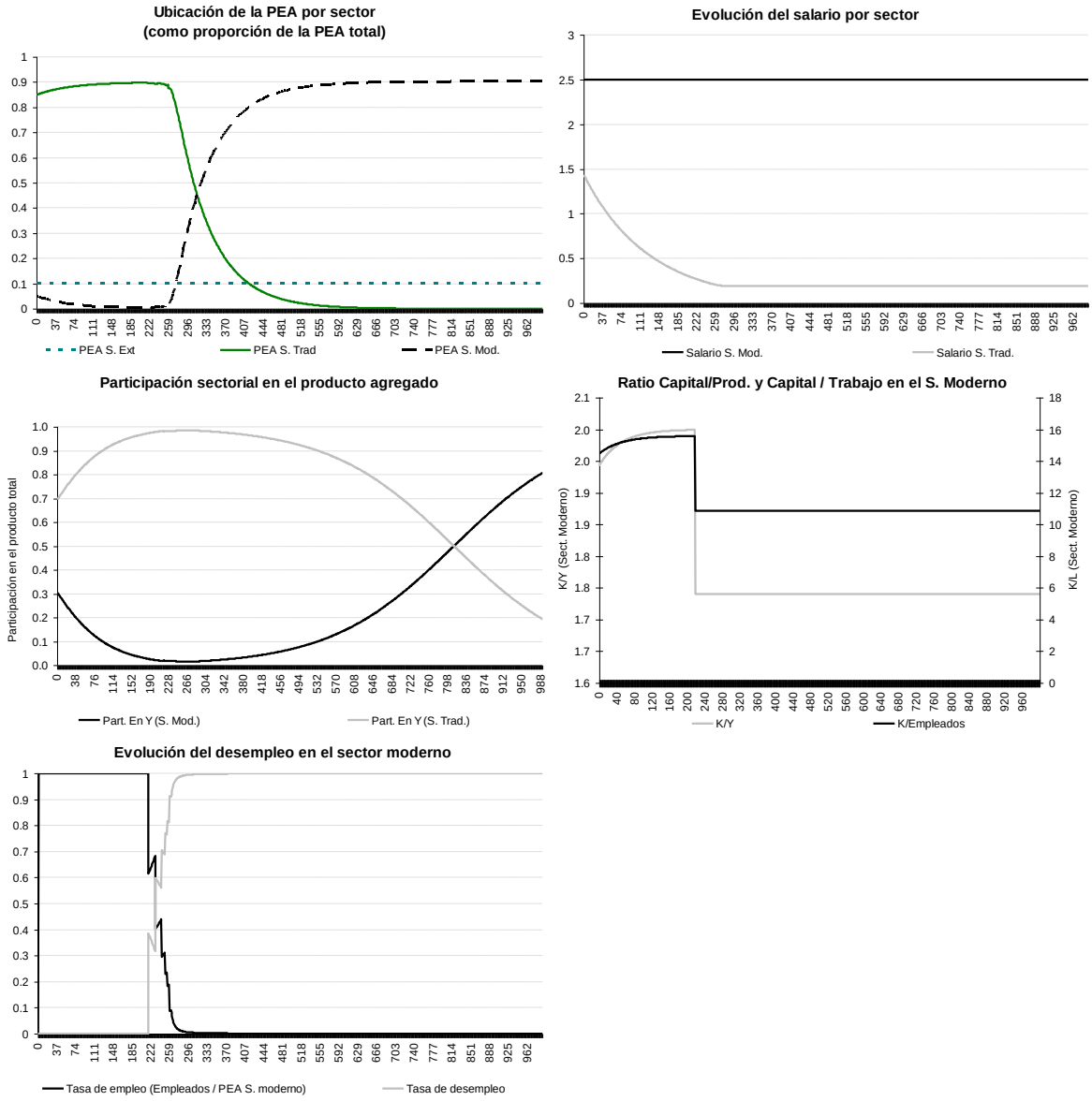


Figura 2: Salidas correspondientes al ejercicio 2



IX. Bibliografía

Acemoglu, D. (2008): Introduction to Modern economic Growth, Princeton University Press, Prncenton, USA.

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012): Why is Haití so Poor?, http:whynationsfail.com 3 april**.**

Agenor (2010): Innovation, Public Capital and Growth, Working Paper 135, Center for Growth and Bussines 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), supplem,ent 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 (1964):*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 (2014): Haiti Poverty Assesment 2014, 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.

Better Work Haití (2014): "Garment Industry, 8th Biannual Synthesis Report Under Hope II Legislation", Synthesis Report (ILO/IFC)**.**

BID (2014): ¿Cómo repensar el desarrollo productive?. Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica, Crespí, G., Fernández Arias, E. y Stein, (eds).¿, Washington.

BID (2014): Report on Financial Sector, mimeo.

BID (2010): La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos. Carmen Pagés (ed.), Washinton, DC.

Bowles, S., Durlauf, S. y Hoff, K. (eds.) (2006): PovertyTraps, 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 adn Compañy, New York.

Buffie, et al (2012): Public Investment, Growth, and Debt Sustainability: Putting Together the Pieces, IMF Working Paper 12/144.

Burdisso, T., Corso, E. y Katz, S. (2012): Un efecto Tobin perverso: disrupciones monetarias y financieras y composición óptima del portafolio en Argentina, Desarrollo Económico, Vol. 53, nro. 209-201, pp. 75-112.

Bugamelli y Paterno (2005): Do Workers' Remittances Reduce the Probability of Current Account Reversals?, WB Reasearch WP 3766.

Calderon, y Levy Yeyati, E. (2007): Zoming In: fron Aggregate Volatitlity to Income Distribution, Bussines School, Working Paper 2007-03, UTDT, Buenos Aires.

Calvo, Izquierdo y Mejia (2004): On The Empirics Of Sudden Stops: The Relevance Of Balance-Sheet Effects, NBER Working Paper 10520.

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.

CRIF (2014): Annual Report.

Collier (2007): The Bottom Billion, Oxford University Press, Oxford.

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, Washinton DC.

Corso, Eduardo A. (2014). "Ambiguity, ambiguity aversion and stores of value: The case of Argentina". Cogent Economics & Finance. Volume 2, Issue 1.

Corso, Eduardo A. (2015). Ambigüedad y decisiones de cartera, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

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 Mistery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the Wets 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 Jpurnal of Political Economy, vol. 80, issue 4, pages 623-48.

Fairbanks (2013): Report on the Haitian Situation, IDB, memo.

Fanelli (200…): Volatility

Fanelli y Tommasi (2014): Instituciones y Políticas Macroeconómicas, en Diklemas 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. yy Mihov, I. (2006): Fiscal, Discipline, Volatility and Growth, WB Research Project.

Feenstra (200): "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy." Journal of Economic Perspectives, 12(4): 31-50.

Floro y Ray (1997): Vertical Links Between Formal and Informal Financial Institutions, Review of Development Economics, Volume 1, Issue 1, Pages 1–133.

FMI (2005): Selected Issues, que acompañan a la revisiónd el artículo IV.

FMI (2007): Selected Issues, que acompañan a la revisiónd el artículo IV**.**

FMI (2014): Haití: Ex post Assessment of Longer Term Program Engagement, December, Washignton.

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 revisiónd el artpiculo IV.

FMI (2015): World Economic Outlook, April, Washingotn.

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.

Frenkel, R. (2012). What have the crises in emerging markets and the Euro Zone in common and what differentiates them?, Lectura 67, ITF (www.itf.org.ar).

Frey y Osborne (2013): The future of employment: How susceptible are jobs to computerization?, 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.

Haussman, Pritchett y Rodrik (2004): Growth Accelerations, Harvard University.

Haussman, R. y Rodrik, D. (2005): Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador, *Economía,* Vol. 6, No. 1 (Fall, 2005), pp. 43-101.

Haussman,R. Rodrik, D. y Velasco, A. (2005): Growth Diagnostic. enThe Washington Consensu Reconsidered: Towards a New Global Governance, Stioglitz, 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

Hornbeck, J.F. (2010): "The Haitian Economy and the Hope Act", Congressional Research Service Report, Washinton 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 Consultoria 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): Análisis macroeconómico de los flujos de inversión 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.

Klibanoff P., Marinacci M. and Mukerji S. (2005). "A Smooth Model of Decision Making Under Ambiguity". Econometrica, Vol. 73, No 6 (November, 2005), pp 1849-1892.

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

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.

Lopez, H., Molina, L., and M. Bussolo (2007) "Remittances and the Real Exchange Rate,", World Bank Policy Research Working Paper 4213.

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 xplorationin economic History, Routledge, Londons 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

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.

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 Reasearch Working Paper 5606, World Bank.

Murillo-Zamorano (2014).

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.

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 Goval Value Chains", Synthesis Report, Paris.

Perry, G. (2009): Beyond Lending, Center for Global Development, Washington**.**

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 Debvelopment Studies, Vol. 49, issue 1.

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 Industrialisation 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 economiscs of Growth, Michigan, USA.

Stein,. (2012): Como estimular nuevos exportadores, 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: Investement and Trade for Development, United Nations.

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.