

Reformas económicas y estratégicas de lucha contra la pobreza: desafíos y apuestas de la democracia haitiana

Wilson Laleau

Economista.

Traducción: Gabriela Cabantous.

Resumen

En la primera parte el presente texto intenta demostrar que las reformas económicas aplicadas en los últimos 30 años en Haití de ninguna forma tuvieron como objetivo la disminución de la pobreza o la promoción del desarrollo humano sostenible, sino garantizar el mantenimiento de los dirigentes en el poder, es decir, el mantenimiento del statu quo. En esta parte se verá, en efecto, que estas reformas redujeron la autonomía de los actores económicos. La segunda parte demostrará que el hecho de que los distintos gobiernos hagan el duelo del voluntarismo político perjudica la estabilidad de la democracia en Haití. Esta imposibilidad, que se dice comprobada, de cambiar el destino de la nación no es más que una estafa y no hace más que traducir lo que Jean-Paul Fitoussi llama la retórica de la resignación. La tercera parte, para concluir la exposición, presenta consideraciones de orden general.

Abstract

The first part seeks to show that the economic reforms implemented over the past 30 years in Haiti have in no way been aimed at poverty reduction and the promotion of sustainable human development, but to ensure that leaders remain in power, maintaining the statu quo. This part demonstrates that, in effect, these reforms reduced the autonomy of economic agents. The second part shows the fact that the various governments mourning political voluntarism harms the stability of democracy in Haiti. This impossibility, which is claimed to be proven, to change

the destiny of the nation is nothing more than a scam and merely translates what Jean-Paul Fitoussi called the rhetoric of resignation. The third and final part offers considerations of a general nature.

Palabras clave

Reformas Económicas; Pobreza; Desarrollo Humano; Democracia; Agricultura; Políticas Públicas.

Keywords

Economic Reforms; Poverty; Human Development; Democracy; Agriculture; Public Policies.

Cómo citar este artículo

Laleau, Wilson 2008 "Reformas económicas y estratégicas de lucha contra la pobreza: desafíos y apuestas de la democracia haitiana" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, N° 23, abril.

Las reformas económicas haitianas recientes

Charles Cadet en su libro titulado *Crise, marginalisation et pauperisation dans L'Haiti contemporaine (Crisis, marginalización y empobrecimiento en Haití contemporáneo)*, publicado en 1996, hace bien en resaltar que, a diferencia de la experiencia latinoamericana, la de Haití se explica mejor por las causas internas de la misma economía nacional. Gastos suntuarios del poder público basados en anticipos de un crecimiento no concretado (debido también a un contexto económico mundial en una época muy difícil) complicaron las finanzas públicas y debilitaron la capacidad de las autoridades haitianas de defender la paridad de la moneda nacional. Se sucedió una primera serie de reformas, en 1982, que hicieron depender los ingresos del Estado de los impuestos internos (IVA e impuestos directos) más que de los impuestos aduaneros. En efecto, la tentativa de "industrialización a toda marcha" que se inició con la adopción de la estrategia de sustitución de las importaciones redujo la agricultura al rol de sustento del desarrollo industrial.

Haití, como todos los países latinoamericanos, está alieneado, desde principios de los años cincuenta, en un corpus elaborado por los primeros teóricos de la dependencia y del intercambio desigual, quienes postulaban que el desarrollo de los países especializados en la producción de bienes primarios estaba trabado porque los términos del intercambio no eran favorables para ellos. Entonces, la relación entre agricultura y cre-

cimiento económico global fue desviada hacia una creencia que establecía la primacía de la industrialización sobre el desarrollo agrícola. Todos los recursos (inclusive los agrícolas) fueron orientados a favor del desarrollo industrial por medio de subvenciones directas, tasas de interés preferenciales, impuestos indirectos, precios insignificantes para las materias primas de origen agrícola, tipo de cambio sobrevaluado, etc. A la agricultura se le asignó el rol de proveedora de bienes y mano de obra baratos; divisas extranjeras, ahorro interno y productos alimenticios, todo fue destinado a activar la industria local. La agricultura rural orientada al consumo local fue sencillamente abandonada en favor de la agricultura de productos para la exportación. Sin embargo, en 1973, un informe de la DEA hizo sonar la alarma sobre la necesidad de mejorar los ingresos agrícolas para evitar la quiebra del sector. Sectores de producción como el del café fueron considerados amenazados. Se le propuso al Estado revisar el sistema fiscal haitiano para hacerlo menos dependiente de los impuestos aduaneros, lo que fue fundamentalmente una política absurda con efectos prácticamente irreversibles.

Este tipo de política estaba perfectamente de acuerdo con la necesidad de mantener la dominación de la ciudad sobre el campo, donde sin embargo viven más de dos tercios de la población. Lo que ocurre es que las protestas urbanas son las que provocan los golpes de Estado y las revoluciones. Todas las élites adquieren legitimidad política en la ciudad. Esto conforma un círculo vicioso: con precios agrícolas que se mantienen bajos artificialmente, el poder urbano arruina a los campesinos más vulnerables cuya única riqueza por lo general consiste en poder contar con precios agrícolas subvencionados, obligándolos al éxodo que los hacina en las villas miserias. Cuando sabemos, por medio de la Encuesta sobre Condiciones de Vida en Haití 2001 (ECVH) que los más pobres invierten más del 53,4% de sus ingresos en alimentos, y que cerca de la mitad del consumo urbano consiste en productos alimenticios, podemos notar no sólo lo absurdo del sistema sino también su irreversibilidad. Como dice Daniel Cohen en *Richesse du monde, pauvreté des nations (Riqueza del mundo, pobreza de las naciones)*, "las ciudades se llenan de vagabundos y de indigentes que se convierten en los 'carboneros' de una política de la que fueron las primeras víctimas". Cada vez se hace más difícil romper el engranaje; las protestas urbanas sancionarán severamente a los gobiernos que lo intenten.

En este contexto se pusieron en práctica políticas de reforma económica a comienzos de los años ochenta. En primer lugar se trataba de conseguir la estabilización de la economía, es decir, sanear las cuentas públicas reduciendo los gastos, en general aquellos relacionados con las clases sociales más dóciles. De esta forma, la parte del gasto público destinada a sectores clave como la agricultura, la educación y la salud quedó

muy debilitada y bajó a niveles inferiores a la media en países comparables. La segunda serie de medidas abarcó políticas estructurales. Por éstas entendemos un amplio dominio de intervenciones públicas y no sólo económicas, destinadas a actuar sobre los fundamentos de la sociedad con vistas a resultados macroeconómicos. Como ejemplo de dichas políticas podemos considerar la liberación comercial, la liberación de las cuentas de capital, la liberación del mercado de cambios, la reforma de las empresas públicas, la reforma de la administración y la reforma del sistema educativo.

No puedo entrar aquí en detalles sobre estas políticas. Para resumir, digamos qué defectos en su concepción y/o en su puesta en marcha hicieron que la mayor parte de estas políticas agravaran el mal que debían curar. En realidad, padecieron tres problemas principales.

El primero fue considerar a la economía como si procediera de una especie de ontología propia, de una verdad trascendental despojada de todo parásito normativo, una especie de *deus ex machina* situada fuera de la sociedad con la que lo social no tiene nada que ver.

El segundo es la total contradicción que existe entre la economía de los libros y la política económica aplicada aquí. En primer año de economía enseñamos que, cuando hay recesión, hay que reactivar. Naturalmente esto no se puede hacer sin conocer la naturaleza de la crisis que sufre la economía y las modalidades de esta reactivación. Nunca el objetivo puede ser profundizar la recesión. Los políticos de Haití en los últimos años no hicieron otra cosa que acarrear la destrucción de la riqueza, sin resolver de manera duradera la inflación, lo cual era su meta principal. Es cierto que existió el problema de la inestabilidad política y también existe el problema de la esencia de estas políticas.

El tercer problema consiste en dejar siempre para el día siguiente la satisfacción de necesidades básicas. Esta creencia ciega en un mañana mejor sólo condujo a aceptar todo tipo de sacrificios, como el de las inversiones a futuro que son la educación y la salud.

A modo de ilustración, permítanme dar un solo ejemplo: el de la política monetaria. Desde principios de los ochenta, la política monetaria estuvo determinada por la preocupación por mantener la estabilidad de los precios. Tres cambios importantes caracterizaron la política en este campo: la liberación de la tasa de interés y la subsiguiente modificación de los instrumentos de la política monetaria y creación de los "bonos BRH"; la liberación del tipo de cambio; y la liberación del mercado de crédito, lo que implicó prácticamente la supresión del crédito orientado, sobre todo, hacia actividades agrícolas. Era cuestión de que el gobierno controlara el crecimiento de la oferta de moneda para ponerlo en línea con los objetivos de la inflación estipulados en los acuerdos de estabilización aprobados con el FMI

y de que la tasa de interés real se tornara positiva para alentar el ahorro interno. Asimismo, con la liberación del tipo de cambio se buscaba mejorar la competitividad de la economía nacional tanto en las importaciones como en las exportaciones. La liberación del mercado de crédito debería profundizar este último resultado, orientando el crédito hacia sectores de mayor valor agregado, lo que a la larga favorecería la reducción de costos unitarios y la dominación de la inflación. La realidad no tuvo nada

«La realidad no tuvo nada que ver con lo que se esperaba. El gobierno entró en una especie de ‘trampa monetaria’»

que ver con lo que se esperaba. El gobierno entró en una especie de “trampa monetaria”. Se hizo difícil el arbitraje en términos de políticas públicas para reorientar la cartera de crédito de los bancos comerciales (lo que consistía en actuar directamente sobre el volumen de la masa

crediticia o indirectamente a través de tasas de interés sobre los bonos). Frente a la falta de elasticidad de la demanda de bonos con respecto a las tasas de interés, el Banco Central intentó en 2005 reducir el volumen de la masa monetaria a 6,3% de la liquidez del sistema contra 7,3% en 2003 y 9,2% en 2001. El resultado fue el deterioro neto de la calidad de las carteras bancarias si nos atenemos a los índices de rentabilidad ROA (retorno de acciones) 0,8% contra 1,94% y ROE (rendimiento del activo) 15,1% contra 35%. El informe 2006 cuenta con una ligera mejora de los índices, pero mientras tanto la emisión de bonos aumentó. A pesar de que las tasas de interés bajaron alrededor de 8 puntos porcentuales, los bancos prefirieron colocar el capital que tenían en bonos BRH, prácticamente sin riesgo aunque a una rentabilidad más baja, que financiar el mejor proyecto de inversión. Los recursos de la economía fueron desviados en detrimento del sector productivo. Además, las tasas de interés se dispararon alcanzando umbrales casi usurarios. La competencia esperada entre los operadores del sistema –que debería haber tenido un efecto reductor de los precios– fue corta y la batalla por la captación del ahorro implicó aumento de costos de recaudación mientras que el crédito se repartió entre

un número muy reducido de clientes aumentando el costo unitario de la gestión. La diferencia entre las tasas deudora (pagada por los tomadores de crédito del sistema) y acreedora (recibida por los tenedores de depósitos) llegó a ser una de las más elevadas del mundo. Solamente 25-30% de los fondos captados por el sistema bancario se transformaron en crédito frente a 60-65% en República Dominicana. En definitiva, estas políticas acarrearón la masificación de la pobreza con una población cada vez más dependiente de las transferencias de la diáspora para financiar el consumo de bienes, la mayor parte de ellos importados. En veinte años, la parte de los salarios en el valor agregado perdió 7 puntos mientras que la de las utilidades aumentó 9 puntos y representa aproximadamente 68%. Esta situación no tiene equivalente en ninguna parte del mundo.

El papel de la democracia

Ahora bien, ¿cuál es el papel de la democracia en todo esto? ¿Puede decirse que el desarrollo lleva a la democracia o es a la inversa? O, mejor dicho, ¿los resultados de la economía están ligados a las decisiones políticas, o las decisiones políticas condicionan los resultados de la economía? Aunque los países desarrollados son, en su mayoría, democracias en la actualidad, el vínculo entre desarrollo y democracia no está tan claro. Fue después de la Segunda Guerra Mundial que la relación entre la teoría económica y la democracia dio un giro decisivo. Schumpeter publicó en 1942: *Capitalismo, socialismo y democracia*. Los trabajos de Bergson (1930) y Samuelson (1947) mostraron que el modelo económico queda incompleto si se sostiene la hipótesis de que el primer objetivo del soberano (gobierno, dictador, poder, etc.) es maximizar el bienestar colectivo. El programa de trabajo consiste en encontrar reglas de comportamiento óptimas para el Estado.

No obstante, desde el siglo XVIII, el interés de los economistas clásicos por la cuestión del Estado y su rol en la economía era evidente. Emma Rothschild, en "The debate on economic and social security in the late eighteenth century: lessons of a road not taken" (publicado en la revista *Development and Change*, 1996, Vol. 27, N° 2), muestra bien que, para los autores clásicos como Smith, Turgot, Condorcet, el desarrollo social no se oponía, sino que más bien era una condición para el desarrollo económico y el comercio. Debemos recordar que el siglo XVIII dio nacimiento a la democracia (liberalismo político), pero alentó el desarrollo de la economía capitalista (liberalismo económico). Aunque ambas comparten el individualismo metodológico, abarcan dos realidades diferentes. Según Tocqueville, en la democracia reinará la pasión por la igualdad. Mientras que el capitalismo no es para nada igualitario. En él domina el ideal meritocrático. Los individuos, al reaccionar ante diversos estímulos, alcanzarán resultados diferentes.

La búsqueda de la eficacia del sistema justifica que la sociedad aliente a los mejores, sin perjuicio de encarar medidas sociales correctivas para ayudar a los que se quedan en el camino. Salvo raras excepciones, las de aquellos que consideran a la democracia un fin, en general el término democracia no está definido por economistas, que sólo la ven como un principio de organización de la sociedad que permite alcanzar una cantidad de objetivos deseables. La idea que se vuelve central en los debates es la de gobernanza. Su utilización abusiva parece reflejar insatisfacción en el análisis de la democracia tradicionalmente desarrollado en economía. Los trabajos empíricos sobre las relaciones entre democracia y desarrollo económico no proporcionan pruebas claras.

No queda duda de que un sistema capaz de mantener la paz civil, de hacer respetar los derechos sobre la propiedad, especialmente los de los inversores, favorecerá más el crecimiento. La historia económica reciente como los *success stories* (casos exitosos) asiáticos o los resultados más recientes de la economía de Malasia, después de la crisis financiera de 1997, parecen demostrar, sin embargo, que las políticas a favor del crecimiento pueden a veces negar en su esencia el objetivo democrático.

No obstante, aunque el vínculo entre democracia y desarrollo no sea unívoco, las desigualdades evidentes perjudican la estabilidad política e impiden que el desarrollo y la democracia se instalen sobre una base durable. Creo que lo que le faltó a Haití durante este largo período de transición supuestamente democrática es un debate estructurado sobre orientaciones estratégicas que permitieran arribar a verdaderas doctrinas ideológicas de manera de aclarar cuál es la elección que se les ofrece a los ciudadanos.

A pesar del pulular de tantos partidos políticos que reivindican todos lo mismo, la modernización del país, es indignante constatar en la actualidad que las causas del mal aún no se conocen en profundidad, no hay un buen diagnóstico. La reiteración de crisis cada vez más violentas, que Gérald Chery en una frase que le pertenece califica de "crisis permanente", es un testimonio impactante de esto. Nuevos paradigmas (sobre economía, relaciones internacionales, Estado) comienzan a aparecer en círculos universitarios o en las oficinas de organizaciones internacionales, y son adoptados aquí sin una evaluación crítica. Si es insuficiente el conocimiento de la naturaleza de los problemas y los desafíos que enfrenta la nación, las soluciones sólo pueden ser erradas.

Para terminar mi exposición quisiera hacer dos propuestas y recordar cierto número de desafíos a los que, en mi humilde opinión, Haití debe enfrentarse para escapar de las garras de la pobreza y la inestabilidad política.

En primer lugar, no se conocen ejemplos de países que hayan alcanzado progresos económicos y sociales significativos negando al actor principal que es el Estado.

En segundo lugar, la modernización de la economía nacional exige, reclama una profunda reevaluación de las estrategias de ayuda internacional (cualquiera que sea la forma aceptada, con respecto a su gestión, pero también por los efectos de los comportamientos de sus actores: síndrome holandés). No se habla de liberalismo con respecto a los NPI (países de reciente industrialización) asiáticos más que con relación al papel fundamental que tuvo el mercado mundial en la validación de las estrategias seguidas. El actor principal no fue sólo el mercado, sino el mercado en el marco del Estado. (Pero un Estado educador, responsable, más allá de los partidos).

Desafíos para el futuro

Un desafío es un obstáculo a superar. Observo una cantidad de desafíos para la reactivación de la economía haitiana. Voy a quedarme con los siguientes que me parecen insoslayables.

- Mental: pensar con fuerza y coraje que no existe la fatalidad haitiana como no existió para Corea del Sur hace apenas unos cuarenta años, o para Malasia más recientemente. El elemento esencial aquí es la construcción de un consenso nacional sobre el desarrollo de la nación. El desarrollo es un proceso voluntario, no puede realizarse en frío. Hay que hacer un llamado a la ética, la solidaridad y la responsabilidad nacionales. Hay que resucitar la nación. El modelo de desarrollo haitiano debe ser concebido en Haití por los haitianos y es necesario asumir que hay que rechazar las recetas que no siguen el sentido del desarrollo socioeconómico del país, no importa de donde vengan. La liberación del mercado de capitales implica inestabilidad macroeconómica y quiebra la unidad nacional (demasiados indigentes).
- Institucional: se origina en dos antecedentes. La nación tiene necesidad de cambiar de montura institucional para embarcarse en esta aventura. El país está sub-administrado. Sobre todo está mal administrado. Los resultados de los países en el contexto de la globalización provienen no tanto de los resultados de sus empresas como de las administraciones nacionales (H. Syriex). Este mal funcionamiento encarece los costos de las

transacciones e interfiere con los sistemas de estímulo de la economía. El mal funcionamiento es fuente de despilfarro y corrupción y debilita la autoridad del Estado que dicta una norma y desarrolla o alienta prácticas para no aplicarla. Los modelos de crecimiento endógeno muestran cómo un cambio de estímulo puede cambiar en forma permanente los índices de crecimiento de la economía (Romer, Easterly).

- Tecnológico: los economistas del desarrollo como Nurkse y Rodan concibieron la idea de la ventaja del retraso de ciertos países. El costo de adopción de novedades tecnológicas es débil porque estas no tienen que reemplazar a las antiguas. W. Easterly destaca que "la prosperidad no se arraiga hasta que todos los actores responden a estímulos sanos". Esta se hace realidad cuando el gobierno es incitado a apoyar la adaptación tecnológica, la inversión productiva y el auge de una educación de calidad, y cuando es posible reemplazar las políticas tomadas mediante presiones de grupos con intereses antagónicos. El Banco Mundial calcula en alrededor de 236 y 331 millones de dólares el monto necesario en cinco años para alcanzar la escolarización universal en el año 2011. ¿Está realmente fuera de nuestro alcance un esfuerzo estrictamente nacional? Otros países no mucho más ricos que nosotros como Uganda y Tanzania lo han logrado.
- Estratégico: se plantea el problema de en qué áreas se utilizan o cómo se administran los recursos estratégicos del país. Nuestros recursos son los paisajes, la juventud de la población, nuestra ubicación geográfica, nuestra historia, nuestra cultura, nuestra diáspora. ¿Cuál es la política nacional para cada uno de estos temas? ¿Quién la define?
- Técnico: revisar las decisiones tomadas en el pasado sobre las modalidades de financiamiento de la economía, sobre el modo de inserción en el comercio internacional, etc. Este es el papel de la diplomacia haitiana.
- Ético: considerar fuera de la ley a la pobreza que condena a las personas a la mendicidad (utópico, pero realizable). Existen experiencias al respecto. Naturalmente los cambios que esto exige en la sociedad están a la

altura de los sacrificios a los que se sometieron los padres de la patria contra la esclavitud. En pocas palabras, ¿somos capaces? La cuestión queda planteada.