

RESTRINGIDO

CEPAL/WAS/R. 23

Junio 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina
Oficina de Washington



VII^a REUNION DE LA COMISION MIXTA PARA LA IMPLEMENTACION
DE LOS PROGRAMAS DE COOPERACION EXTERNA CON HAITI

Preparado por el Sr. Raoul Nelson de la Oficina de CEPAL en Washington.
Las opiniones expresadas son las del autor y no reflejan necesariamente
las de la CEPAL.

Raoul G. Nelson
12 de junio de 1981

VII^a Reunión de la Comisión Mixta para la Implementación
de los Programas de Cooperación Externa con Haití

En representación de CEPAL-ILPES, participé en los debates de la VII^a Reunión de la Comisión Mixta para la Implementación de los Programas de Cooperación Externa con Haití, la que se celebró del 27 al 29 de mayo del año en curso, en la Sede de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Washington, D.C. La delegación haitiana a dicha reunión fué de muy alto nivel; estuvo encabezada por el Secretario de Estado del Plan, quien pasó a presidir las sesiones; el Secretario de Estado de Finanzas y otros altos funcionarios.

Como se recuerda, la Comisión Mixta instituída desde hace tres años, está integrada por delegados de las instituciones y países que suministran asistencia técnica y financiera a Haití por una parte, y por la otra de representantes del gobierno haitiano encabezados generalmente por el Secretario de Estado del Plan. Como su nombre lo indica, está encargada de examinar los proyectos de desarrollo socio-económico, presentados por el país, y recomendar el financiamiento de la ejecución de los mismos a los gobiernos e instituciones miembros.

La reunión que se comenta aquí es la séptima. Tuvo por objeto el exámen de la evolución socio-económica reciente, sus perspectivas a la luz del Tercer Plan para el período 1981-1986 y la evaluación de las necesidades de apoyo externo técnico y financiero.

1. Evolución Económica Reciente

Entre los años extremos del período 1974-1979 el producto bruto interno por habitante se elevó de 123 a 126 dólares (de 1970), indicando lo anterior que fueron magros los resultados de los esfuerzos por mejorar las condiciones socio-económicas de la población haitiana. En 1980, pese a la evolución favorable de los términos del intercambio, como consecuencia de la cotización internacional del café, el principal producto de exportación del país, el ingreso bruto interno se acrecentó en un 5.1%, tasa apenas superior a la de 4.7% registrada en el año anterior, y al promedio anual de 4.1% logrado durante el período 1975-80. En los resultados registrados en el año más reciente influyeron varios factores de signo contrario. En particular, el relativo estancamiento del sector agropecuario de mayor peso en la estructura productiva y ocupacional del país ha agravado durante los últimos años la oferta de alimentos y materias primas originadas en el sector. Lo anterior, que significó niveles crecientes de importación de alimentos, contribuyó a los déficits que se han venido registrando en el intercambio de mercaderías con repercusiones de signo similar en la cuenta corriente del balance de pagos.

Tendencias escasamente dinámicas, o cercanas al estancamiento, mostraron otras actividades como las de "ensamblado" y el conjunto del sector terciario.

Aún la inversión pública que venía progresando a ritmos acelerados en el quadrienio 1976-1979 para apoyar la ejecución de los proyectos de desarrollo, invirtió en 1980 su tendencia ascendente.

Su monto en ese último año fue inferior en un 24% a la cifra registrada en 1979. Según las autoridades haitianas, esa disminución se explicaría por la terminación de las grandes obras de infraestructura, y la escasa lista de proyectos de inversión de reemplazo.

2. Perspectivas para el período 1981-1986

2.1 Objetivos Globales del Plan Quinquenal

Son numerosos y complejos los problemas socio-económicos que aquejan al país. Es de la opinión de la delegación haitiana, sin embargo, que hay que establecer prioridades en la solución a aportar a los mismos. En esta perspectiva se procura:

- fijar las condiciones para un crecimiento sostenido, apoyado en el aumento de la productividad de trabajo;
- aumentar significativamente la producción alimenticia, de modo de satisfacer la demanda local y reducir las importaciones pertinentes que han venido incidiendo negativamente en el rubro de intercambio de mercaderías en cuenta corriente de la balanza de pagos;
- incrementar las oportunidades de trabajo productivo con miras a reducir el desempleo y subempleo que afectan en alta proporción a la fuerza laboral;
- mejorar el esquema distributivo del ingreso, el que en el caso de Haití se caracteriza por uno de los coeficientes de desigualdad más altos del mundo; y
- atenuar las disparidades socio-económicas interregionales.

Esos grandes objetivos enmarcan el Tercer Plan quinquenal 1981-1986 ya sometido a la aprobación de las autoridades pertinentes. A grandes rasgos, se señalan a continuación los criterios adoptados para la selección de los proyectos en el programa de inversiones durante el período de vigencia del plan.

a) En la elección entre proyectos similares que ofrecen las mismas ventajas en cuanto a empleo, nivel de productividad e ingreso de los trabajadores, se otorgará prioridad al plazo de maduración de las inversiones y a las repercusiones de las mismas sobre otros sectores.

b) Para permitir que la agricultura cumpla con el papel que se le asigna, se desplegará un gran esfuerzo por mejorar las redes de riego y las condiciones de producción en las áreas montañosas.

c) Se otorgará prioridad a la producción de alimentos, de artículos de exportación y de insumos industriales.

d) La expansión agrícola se apoyará sobre proyectos de desarrollo rural integrado incluyendo la extensión de los servicios sociales.

e) El desarrollo industrial se apoyará sobre la promoción de las manufacturas de montaje o ensamblado, y en el marco de la descentralización se estimulará la localización de las mismas, en ciudades distintas de la capital, o sea en la ciudad de Cap-Haïtien en el Norte o en la ciudad Les Cayes en el sur del país. Se espera que dichas manufacturas de alta relación trabajo/capital tendrán efectos positivos sobre la absorción del desempleo. En apoyo a lo anterior, continuará el proceso de sustitución de importaciones mediante la concentración de las inversiones en las actividades pertinentes.

f) Las inversiones en obras de infraestructura y transportes se canalizarán hacia aquellos proyectos que puedan tener impacto o repercusiones sobre la expansión agrícola.

g) En lo referente a la expansión de los servicios sociales (agua potable, salud, educación, vivienda, etc.) se pondrá mayor énfasis en la satisfacción de las necesidades de las áreas rurales.

2.2. Finanzas Públicas y Proyectos de Reformación Administrativa

La delegación sometió a la consideración de los participantes a la séptima reunión, un análisis del estado de las finanzas públicas del país, incluyendo previsiones acerca del comportamiento del ahorro público, el que ^{se} /situaría a niveles suficientes para cubrir los fondos locales de contrapartida al aporte externo.

En esa perspectiva, a través de la reciente reforma presupuestaria, se ha puesto en aplicación el nuevo enfoque de los gastos públicos, anunciado durante la sexta reunión. Dicho procedimiento introduce el principio del compromiso previo que acorta el circuito de los gastos.

Informó asimismo que la "Administración General de las Contribuciones" y la Administración General de las Aduanas han asumido todas las operaciones de percepción de impuestos y derechos, hasta recientemente a cargo de la "Regie du Tabac et des Allumettes".

En complemento de lo anterior, el gobierno haitiano puso en vigencia el 21 de mayo del año en curso la nueva tarifa aduanera que unifica las tasas y derechos sobre un mismo producto, y hace mayor uso de los derechos ad valorem.

Aún así, queda por darse cumplimiento a ciertos compromisos hace tiempo asumidos por la delegación haitiana. Entre ellos

se menciona:

- a) la reducción y supresión de los gastos no presupuestarios, y
- b) la consolidación de las cuentas abiertas para los proyectos de desarrollo.

2.3 Proyecto de Reforma Administrativa

Durante los debates, la delegación haitiana señaló que el gobierno de su país está consciente de las debilidades estructurales de la administración pública (dicotomía, dispersión, carencia de un estatuto de la función pública, etc.). Para enderezarlas, se está contemplando la elaboración de un plan de reforma administrativa. Para esos fines se propone identificar los problemas planteados por las modalidades de funcionamiento de dicho sector a todos sus niveles (centrales, comunales, organismos autónomos, empresas estatales, etc.) y fijar los objetivos de la reforma, abarcándose los aspectos vinculados con:

- a) la organización de las estructuras de la función pública;
- b) la revisión, adaptación y modificación de los sistemas, y métodos de la misma; y
- c) la formación de personal.

Informó la delegación haitiana que algunos estudios al respecto están siendo elaborados, entre ellos:

- La preparación de una guía y nomenclatura administrativa.
- El establecimiento de un mapa administrativo de instituciones comunales y de los servicios exteriores.

Están siendo elaborados, asimismo, ciertos estudios de carácter práctico que se espera quedarán completados alrededor de septiembre del año en curso. Dentro de los temas tratados, se

mencionan los relativos a:

- la incidencia del reajuste de los sueldos de los funcionarios en el presupuesto nacional,
- las obligaciones o cargos envueltos en la creación de un Ministerio de la Función Pública, y
- al establecimiento de un repertorio de los documentos en uso en la función pública.

Junto con lo anterior, estan en vias de preparación estudios específicos, relativos por ejemplo a la formación y capacitación del personal, a la organización de un servicio de documentación y publicación.

Finalmente, los participantes a la reunión fueron informados de que el gobierno haitiano, dispuesto a cumplir con las exigencias impuestas por la ejecución del tercer plan de desarrollo, está tomando medidas para mejorar la información estadística y los servicios de contabilidad pública, reforzar la elaboración de proyectos mediante la creación de un fondo de pre-inversión, y fortalecer la coordinación de los proyectos de desarrollo mediante la organización más frecuente de reuniones de los grupos técnicos a cargo de los diversos sectores de actividad económica, y la participación del sector privado en las mismas.

3. Cooperación Externa

3.1 Modalidades y Evolución Durante el Segundo Plan Quinquenal 1976-1981

Al tratar del tema de la cooperación externa, la delegación haitiana señaló que si bien la ayuda de dicho origen fué importante durante la ejecución del Segundo Plan Quinquenal 1976-1981,

durante la cual alcanzó al 57% de las inversiones totales, ella, no obstante, experimentó fuertes fluctuaciones de un año al otro. Estas pueden atribuirse tanto a la limitada capacidad de absorción financiera del país, como a las condiciones atadas a la prestación de la asistencia externa, y la falta de una política de movilización sistemática de la misma.

En lo referente al primer punto, son notorias las deficiencias de la estructura administrativa haitiana, lo que limita su capacidad para identificar, elaborar y establecer un portafolio de proyectos listos para la puesta en ejecución.

Lo anterior se vé agravado por las deficiencias del sistema nacional de información y de control presupuestario, lo que traba la movilización de los fondos nacionales de contrapartida. Para paliar en parte las deficiencias antes señaladas se ha creado, con el apoyo del gobierno de la República Federal de Alemania, un fondo de pre-inversión, con el objeto de mejorar la presentación de los proyectos de desarrollo, y la posibilidad de conseguir financiamiento externo para la ejecución de los mismos.

Asimismo, las fluctuaciones antes señaladas en la asistencia financiera externa al país, derivan en parte de las condiciones atadas a la prestación de la misma. Entre ellas, la delegación haitiana menciona la cláusula según la cual el aporte externo se limita sólo al financiamiento de los gastos en divisas, y la obligación impuesta al gobierno haitiano de suministrar fondos de contrapartida en moneda local. A juicio de la delegación haitiana, dicha cláusula debería ser más flexible; el componente "donación" de dicha asistencia debería tener una participación creciente en el financiamiento de los costos locales, y

deberían simplificarse los procedimientos administrativos para el desembolso del aporte externo.

3.2. Necesidades de Asistencia Externa Durante la Ejecución del Tercer Plan Quinquenal 1981-86

Se estimaron en un poco más de 1000 millones de dólares (\$1.004 millones), o sea en 200 millones de dólares por año, los requerimientos de financiamiento externo para la ejecución de los proyectos que conforman el Tercer Plan Quinquenal de Desarrollo 1981-86. La cifra señalada equivaldría al 80% del monto global de las inversiones para el período de vigencia del Plan. Por orden de prioridad decreciente, la mayor parte de los montos previstos (un 74%) se canalizaría hacia la agricultura, la energía, los transportes y el desarrollo urbano.

La puesta en marcha del Plan está condicionada a la ejecución de la reforma administrativa y fiscal que capacitaría al gobierno para absorber los montos fijados de asistencia técnica y financiera externa.

Con el propósito de reforzar los cuadros administrativos involucrados en el sistema de planificación, la delegación haitiana solicitó una asistencia técnica creciente de parte de las agencias bilaterales y multilaterales, entre las cuales se mencionó específicamente CEPAL.

Al mismo objetivo apunta el proyecto de establecer un grupo Ad-Hoc, con el encargo de idear mecanismos de reforzamiento técnico de las reuniones de la Comisión Mixta.

Como era previsible, la reunión que se describe no se caracterizó, como en años anteriores, por debates muy animados, y aún menos por críticas directas a la Administración haitiana. Eso se debe en parte a que tiende a manifestarse, aunque en forma muy incipiente, una cierta coordinación de las actividades entre las agencias de la asistencia externa y las autoridades haitianas. En las conversaciones de pasillo, se dijo que los documentos presentados por la delegación del país, habían sido discutidos previamente con los delegados de las agencias gubernamentales e internacionales representadas en Haití, y recogieron en su versión definitiva las sugerencias fundamentales sometidas por ellos.