



**INGENIERÍA INDUSTRIAL**  
UNIVERSIDAD DE CHILE

MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS - MGPP



## ESTUDIOS DE CASOS

**Nº104**  
**Gobernabilidad e instituciones en**  
**Haití:**  
**un análisis exploratorio**  
Jean Gardy Víctor



INGENIERÍA INDUSTRIAL  
UNIVERSIDAD DE CHILE

MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS-MGPP

ESTUDIOS DE CASO Nº 104

## Gobernabilidad e instituciones en Haití: un análisis exploratorio

Jean Gardy Víctor

Esta es la versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por el Programa de Becas de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI).

Magíster en Gestión y Políticas Públicas  
Fono (562) 9784067, Fax (562) 6894987  
[www.mgpp.cl](http://www.mgpp.cl) - [mgpp@di.uchile.cl](mailto:mgpp@di.uchile.cl)  
República 701, Santiago, Chile



## Resumen

Desde que nació como república en 1804, Haití ha tenido pocos momentos de estabilidad política y su historia está marcada por una sucesión de regímenes autoritarios y por protestas sociales recurrentes. Hoy, transcurridos más de 200 años después de su independencia, este país es conocido por su violencia política y la pobreza de su población que a diario los medios de comunicación proyectan a través del mundo. También transmiten la imagen de un país incapaz de asegurar el orden dentro de sus fronteras, puesto que en el transcurso de 10 años Naciones Unidas efectuó dos intervenciones para asegurar la paz entre facciones políticas y sociales. Al igual que la mayoría de los países de la región, Haití inició una transición democrática en la década de los 80, en particular en 1986, cuando el dictador Jean Claude Duvalier dejó el poder. Desde ese momento y hasta 2004, el país entró en un círculo de crisis políticas marcadas por golpes de Estado, conflictos electorales y de gobierno, por lo que se consideró que este país era un Estado ingobernable.

Este trabajo trata de explicar por qué Haití tuvo esta trayectoria de ingobernabilidad durante su transición. La discusión teórica realizada sobre el tema lleva a plantear que el nivel de gobernabilidad depende de dos grandes variables: la capacidad de los actores estratégicos para lograr un consenso en torno a los grandes desafíos que plantea la transición y la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad. Distintos niveles de consenso y de capacidad pueden llevar a una amplia gama de condiciones de gobernabilidad, de las cuales es posible desprender cuatro grandes categorías: favorables, difíciles, frágiles y hostiles.

Aplicado al caso de Haití, puede decirse que el país hizo frente a condiciones hostiles para la gobernabilidad a lo largo de su transición democrática. Estas condiciones son producto, por una parte, de la falta de consenso logrado entre los actores estratégicos en torno a los tres grandes desafíos que planteaba la transición: 1) elaborar una nueva constitución que definiera reglas del juego político capaces de facilitar los acuerdos y así reducir los conflictos políticos y sociales históricos, 2) realizar elecciones que permitieran poner de pie las primeras instituciones democráticas y 3) lograr acuerdos para gobernar. Por otra parte, el Estado tiene muchas limitaciones económicas y administrativas, por lo que su capacidad para responder a las demandas de la sociedad ha sido muy débil.

Pese a que desde el año 2004 los actores han manifestado una mejor disposición para dialogar, y a que se han logrado algunos avances en el fortalecimiento de la capacidad del Estado, persisten las limitaciones estructurales como la corrupción, la debilidad de las instituciones electorales y la fragilidad de la estabilidad del gobierno y del Parlamento. En este contexto, las políticas públicas pueden ser claves en la medida en que fortalecen las instituciones políticas y la administración pública.



## Introducción

Desde que nació en 1804, Haití ha tenido pocos momentos de estabilidad política y su historia está marcada por una sucesión de regímenes autoritarios y protestas sociales recurrentes. La caída de la larga dictadura de los Duvalier, en 1986, y la aprobación por referéndum de una nueva Constitución democrática, un año más tarde, abrió la posibilidad para que se iniciara una transición hacia la democracia. Sin embargo, la historia se repitió, puesto que los 20 años de transición (1986-2006) dieron lugar a tres golpes de Estado de carácter militar, una rebelión social armada que ocasionó la destitución de un Presidente y, mención aparte, dos intervenciones militares encabezadas por las Naciones Unidas.<sup>1</sup>

Las continuas crisis políticas a las cuales se enfrentó Haití tuvieron un efecto sin precedentes sobre la situación socioeconómica y el debilitamiento de la capacidad institucional del Estado. En efecto, el país presenta uno de los más altos índices de volatilidad económica de la región, junto con una tendencia de crecimiento negativa entre 1961 y 2004<sup>2</sup>, e indicadores sociales por debajo del promedio regional<sup>3</sup>. Asimismo, las continuas violaciones a la Constitución y los conflictos generados tanto por la formación de las instituciones electorales como por los resultados de las elecciones, debilitaron las instituciones políticas al quitarles legitimidad y estabilidad (como es el caso de la institución electoral, el sistema judicial, las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo).

Dos décadas después de iniciada la transición, las elecciones generales realizadas en 2006 abrieron nuevamente el espacio para que las instituciones democráticas empezaran a funcionar bajo el mando de las autoridades legítimas elegidas, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo. En esta nueva etapa de la transición, la reducción de la pobreza, la recuperación económica y las reformas de las instituciones se situaron en el centro de las preocupaciones expresadas por los actores políticos.

Pese a lo anterior, no cabe duda que el logro de esos objetivos pasa por la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas de buena calidad. Para dar frutos, éstas necesitan un entorno institucional orientado hacia la buena gobernabilidad, la cual, a su vez, depende de la capacidad de cooperación de los actores estratégicos (respecto de las orientaciones políticas, económicas y sociales del gobierno). Considerando la larga historia de gobernabilidad en Haití, caracterizada por el disenso entre los actores políticos y el debilitamiento de la capacidad del Estado, surgen las siguientes preguntas: ¿Están realmente cumplidas las condiciones para que, en esta nueva fase de transición, Haití alcance medios de gobernabilidad que le permitan salir adelante? ¿Pueden las políticas públicas hacer algo por la gobernabilidad en Haití?

La presente investigación tiene como propósito explorar esta problemática, así como su relación con las instituciones políticas. Específicamente, se intentará establecer cuáles han sido las condiciones que impidieron que se desarrolle un nivel aceptable de gobernabilidad en Haití y qué perspectivas generan hoy en día dichas condiciones para las políticas públicas.

---

1. Fuerzas militares de Cascos Azules.

2. «Haiti. Options and Opportunities for Inclusive Growth. Country Economic Memorandum». June 1, 2006.

3. CEPAL, 2006. «Panorama Social de América Latina».

Se trata de un trabajo analítico que intenta explorar el problema de la gobernabilidad en Haití, a través de un marco analítico enraizado en la discusión teórica actual sobre el tema y la revisión de los principales hechos históricos ocurridos en dicho país durante estos últimos 20 años. En consecuencia, la metodología de trabajo de este estudio de caso consiste en el análisis cualitativo de hechos y datos relacionados con la gobernabilidad y las instituciones. Para esto:

- Se realiza una revisión de fuentes secundarias y de material bibliográfico para cubrir los tópicos referidos a los antecedentes generales y al actual estado de la discusión experta sobre el tema.
- Se exploran algunas fuentes de datos como el "compendio estadístico" del PNUD (2004), las encuestas de hogares<sup>4</sup> del Instituto Haitiano de Estadística y de Informática (IHSI, 2001), así como distintos informes publicados por las agencias de cooperación internacionales<sup>5</sup>.

Además de esta introducción, el presente estudio se organiza en cuatro capítulos. En el primero, se realiza un breve recuento histórico del contexto de la gobernabilidad en Haití con énfasis sobre las estructuras sociales, políticas y económicas a partir de su independencia. El segundo capítulo, por su parte, se centra en la discusión acerca del concepto de gobernabilidad y sus relaciones con la democracia, con el objetivo de proporcionar un marco conceptual que le permita al lector acercarse a la situación de este país. En el tercer apartado, en tanto, se efectúa una aplicación del marco conceptual. En el cuarto capítulo, por último, se presentan algunas consideraciones sobre las perspectivas del desarrollo de políticas públicas en un entorno en donde el nivel de gobernabilidad es muy débil.

---

4. Institut Haitien de Statistiques et d'Informatique (2005), «Enquête sur les conditions de Vie en Haïti».

5. Principalmente el PNUD, el BID, el Banco Mundial y el FMI.

# I. Contexto de la gobernabilidad en Haití: Herencia histórica y evolución reciente

La historia de Haití ofrece un panorama dual marcado por destacadas realizaciones históricas y dificultades en la edificación del Estado. Para entender dicha realidad, esta primera parte hace un recuento histórico en el cual brevemente se expone el contexto de la gobernabilidad en Haití -desde 1804-, a través del análisis de las estructuras sociales, políticas y económicas de este país.

## 1. Estructura social

Antes de su independencia en 1804, la sociedad haitiana era fragmentada, ya que estaba dividida en tres categorías sociales: los plantadores y los funcionarios coloniales blancos, los *affranchis*<sup>6</sup> y mulatos, y los esclavos. Dentro de estas clases, así como entre ellas, había conflictos, segregación y racismo de todo tipo. Con la independencia, los blancos fueron expulsados y la sociedad se estructuró en torno a dos clases sociales<sup>7</sup>: la aristocracia, "compuesta de jefes militares<sup>8</sup>, *affranchis* y mulatos", y los antiguos esclavos convertidos en campesinos y soldados del Ejército.

Durante todo el siglo XIX, y hasta aproximadamente la mitad del siglo XX, se produjo una creciente marginación de la masa campesina, articulada en torno a dicotomías geográficas (urbana/rural<sup>9</sup>), lingüísticas (francés<sup>10</sup>/criollo) y raciales (negro/blanco), las cuales contribuyeron a profundizar la distancia entre las elites y la población. Las relaciones entre esas dos clases se caracterizaron por una mezcla de "desprecio y paternalismo" -de parte de la elite hacia la masa- y una combinación entre "admiración, respeto (porque la elite representaba el modelo de vida a la cual aspiraban) odio, miedo y desconfianza (responsabilizan a esta clase por su situación) de la masa hacia la elite" (Simpson, 1942).

Durante los años 40, la estructura social comenzó a modificarse en forma significativa, cuando el poder pasó a Dumarsais Estimé, un Presidente negro no afiliado a la burguesía tradicional. Esto favoreció la ascensión de una clase media negra urbana, la cual se integró activamente a la vida política y económica del país. Este proceso se aceleró bajo el mando de los Duvalier (1957-1986), quienes ampliaron la base social de la clase media a costa de un fuerte conflicto social entre los nuevos ricos urbanos negros y los ricos tradicionales, quienes tuvieron a lo largo de toda la historia el mando político y económico de Haití.

El resultado de estos dos siglos de lucha fue la fragilidad social de la población, que durante los últimos 20 años logró ciertos límites que transformaron el país en el más pobre de la región.

6. Esclavo emancipado.

7. Entre estas dos clases había un pequeño grupo de trabajadores y de políticos arruinados que se desplazaban de una a otra clase, pero que no constituía una clase media.

8. Los jefes militares podrían ser esclavos que se destacaron durante la guerra, *Affranchis*, y mulatos (como Alexandre Pétion, militar y político haitiano) que se comprometieron personalmente con ella.

9. La expresión «moun andeyò», que significa «persona de fuera», se utilizaba para calificar a los habitantes de las zonas rurales.

10. Pese a que el francés era la lengua nacional, sólo cerca del 5% lo hablaba.

En efecto, las últimas estimaciones del nivel de pobreza<sup>11</sup> indican que más del 75% de la población vive con menos de US\$ 2 al día, mientras que cerca de la mitad -considerados como extremadamente pobres- acceden a menos de un dólar al día. Este nivel de pobreza ubica a Haití como "el país con mayor incidencia de pobreza e indigencia no solo del Caribe, sino probablemente de toda la región" (CEPAL, 2006), superando a países como Honduras (2003: 74,8%) y República Dominicana (2005: 46,5%), y muy por arriba del promedio en América Latina<sup>12</sup>. Haití es también el país más desigual de la región con un coeficiente de Gini en torno a 0,65<sup>13</sup>, con cerca de la mitad de la riqueza nacional concentrada en un 10% de la población.

La tasa de analfabetismo, por otra parte, continúa siendo muy alta, con un 45% de la población de más de 15 años que no sabe leer ni escribir (o sea, la tasa más elevada de la región). Además de graves problemas de cobertura, el sistema educativo haitiano también tiene dificultades de calidad y equidad. Del 65% de los niños de 6 -11 años que efectivamente asiste a la escuela primaria, un 35% no llega al quinto año por razones financieras y académicas (49,5% de los jóvenes de 15-24 años no pasa la prueba final de este ciclo)<sup>14</sup>. A pesar del nivel de pobreza, más del 50% de los alumnos están matriculados en escuelas privadas que representan alrededor del 85% de la oferta educativa, por lo que los hogares gastan cerca del 14% de su escaso ingreso en educación. La misma situación se registra en el sector salud, donde el Estado sólo entrega el 30% de los servicios, los cuales, además, se concentran en la área urbana, mientras que las ONG proveen el 70% restante, principalmente en el área rural (Banco Mundial, 2006). Frente a la ausencia de las redes formales de protección social<sup>15</sup> y a sus limitaciones, y debido al alto nivel de desempleo, las remesas y las estructuras informales de solidaridad ciudadana constituyen escapatorias que permiten reducir la vulnerabilidad social.

## 2. Estructura política

Una nueva elite militar surgió como heredera natural del poder político como consecuencia de haber dirigido y ganado la guerra entre 1791 y 1804, y porque era necesario proteger la independencia recién conquistada contra la amenaza del regreso de los franceses. Además, la fuerza armada indígena fue el único espacio institucional que tenía mecanismos informales de ascensión social. En efecto, los acontecimientos políticos de tipo "golpe de Estado" y "revuelta" podían permitir que un miembro del Ejército de rango intermedio ascendiera a la elite política. Es por ello que, a lo largo del siglo XIX, el Ejército constituyó un espacio dentro del cual los actores sociales se enfrentaron para obtener el poder político. De aquí que no es casualidad entonces que de los 26 presidentes que se sucedieron entre 1804 y 1915 sólo uno fuera civil y dos terminaran sus mandatos, en tanto que la mayoría de los demás fueron derrocados mediante golpes de Estado.

---

11. «Enquête sur les conditions de vie en Haïti», Vol 2, juillet 2005.

12. CEPAL, «Panorama Social de América Latina», 2006.

13. El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Corresponde a un número entre 0 y 1, donde 0 equivale a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1, a la perfecta desigualdad.

14. Véase cita 11.

15. 95% del empleo se sitúa en el sector informal, por lo que se encuentra excluido del sistema de protección social.

En 1807, Dessalines, padre de la independencia, fue asesinado por un grupo encabezado por los jefes militares opuestos a su régimen y a sus políticas. Esto provocó la primera guerra civil en 1807, la que dividió el país en dos partes: el régimen feudal del norte, encabezada por Henry Christophe, y la república del poniente, liderada por Alexandre Pétion, quien estableció un régimen parlamentario que le aseguraba un poder vitalicio. En 1818, Jean Pierre Boyer sucedió a Pétion en el sur y en 1820 reunió la isla luego de la muerte de Christophe en el norte. Después de Boyer, Haití tuvo 22 presidentes durante los siguientes 72 años. Entre 1911 y 1915, el país cayó en un caos político y económico, con la sucesión de seis gobiernos, tres de los cuales fueron sacados del poder después de una revolución mientras que los demás mandatarios fueron asesinados. Frente a este caos y para proteger sus intereses, el gobierno de los Estados Unidos intervino el 28 de julio de 1915.<sup>16</sup>

Durante la ocupación americana (1915-1934) se despidió al ejército indígena y se constituyó la Guardia Nacional organizada, centralizada y principalmente preparada para hacer frente a los movimientos de resistencia ubicados en el norte.

La directa intervención de la elite mulato-económica en la política haitiana hizo resurgir con fuerza los problemas de clase y de color que si bien siempre han existido en esa sociedad, esta vez se articularon en torno a algunas corrientes ideológicas como el *noirisme*<sup>17</sup>, las cuales sirvieron de base para el golpe de Estado del General Magloire en 1946, gracias al cual Dumarsais Estime llegó al poder. Luego de un período de inestabilidad política, en 1957 se realizaron elecciones en las que ganó François Duvalier.

Al llegar al poder, Duvalier creó su propia fuerza armada<sup>18</sup> para extender y mantener su poder en el país y así contrarrestar a la Guardia Nacional, la que después de la ocupación se volvió políticamente poderosa, nombrando y revocando gobiernos. En 1964, Duvalier cambió la Constitución para autonombrarse Presidente vitalicio y, de esta manera, generar las condiciones para que su hijo, Jean Claude, tomara el poder en 1971 tras su muerte.

Rodeado por los consejeros e ideólogos de su padre, Jean Claude optó por construir un régimen híbrido, compuesto por la estructura de poder establecida por su padre (en torno a la milicia militar y religiosa), pero incluyó a ciertos actores tradicionales (mulatos y elites económicas) que su padre había alejado. Esta configuración del régimen se transformó en una fuente de conflicto interno, el cual, sumado a las crisis económicas de los 80, las protestas sociales y la interrupción de la ayuda internacional, provocaron la caída de Jean Claude el 7 de febrero de 1986.

El período 1986-2006, generalmente llamado "transición democrática", es en realidad una etapa de múltiples intentos por establecer un orden democrático gobernable. Este fue marcado por tres fases:

- 
16. La causa inmediata de la intervención americana en Haití fue, por una parte, por una pelea económica entre el Banque Nationale y el New York National City Bank y, por la otra, debido a un enfrentamiento entre el Estado haitiano y la firma «Haitian National Railroad», de propiedad de los americanos (Jerbi, 2001).
  17. El «noirisme» es una ideología política que se desarrolló después de la ocupación americana, en reacción a los prejuicios de color en Haití, y que tenía como objetivo la creación de una burguesía y de un clero negro.
  18. El brazo armado estaba constituido por los *tonton macoutes*, hombres próximos al dictador de Haití François Duvalier, y por los Voluntarios de la Seguridad Nacional de Haití con un tamaño tres veces superior a las Fuerzas Armadas, según el sociólogo Anthony Maingot (1987).

- 1986-1994: Intentos por pasar radicalmente de un régimen totalitario a uno democrático. Mientras que, en términos formales, el país adoptó una nueva Constitución democrática en 1987. En la práctica, el protagonismo de las Fuerzas Armadas y de los grupos asociados a la dictadura de los Duvalier mantuvieron un régimen autoritario y anárquico. De hecho, durante este período, el país sufrió tres golpes de Estado de carácter militar, lo que llevó a Naciones Unidas a intervenir en 1994 y, con ello, el Presidente Aristide pudo regresar a la presidencia luego de su derrocamiento en 1991.
- 1994-2004: Bloqueo del proceso de democratización debido a las luchas al interior y entre los partidos políticos, las cuales produjeron una serie de crisis electorales en 1995, 1997 y 2000, polarizando el sistema político y afectando la legitimidad de los gobiernos hasta el año 2004. Mientras el gobierno de René Préval (1996-2001) fue bloqueado por los conflictos con el Parlamento, el de Aristide (2001-2004) fue desechado por la crisis generada por las elecciones legislativas y presidenciales de mayo y noviembre de 2000.
- 2004-2006: Participación de la sociedad civil y búsqueda de consenso para gobernar. Después de la dimisión del Presidente Aristide, en 2004, el juez más antiguo de la corte de casación, Boniface Alexandre, tomó el poder, al tiempo que una misión internacional de la ONU -encabezada por Brasil- fue enviada a Haití para lograr su estabilización. Un consejo integrado por miembros de la sociedad civil nombró a Gerard Latortue como Primer Ministro y con mucha dificultad este gobierno realizó las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2006, las cuales fueron ganadas por el ex Presidente Préval y su agrupación *Lespwa*<sup>19</sup>. Fue así como este gobierno tomó oficialmente el poder en mayo de 2006 y formó un gobierno de coalición encabezado por su ex Primer Ministro Jacques Edouard Alexis.

### 3. Estructura económica

La estructura económica de Haití tiene su raíz en la economía colonial del siglo XVIII, basada en la mano de obra abundante y barata de los esclavos, y el sistema agrícola de grandes plantaciones orientadas principalmente hacia la exportación de azúcar, café y algodón. Luego de 12 años de guerra (1791-1803) las plantaciones fueron destruidas, las exportaciones cayeron y el país fue aislado por los grandes socios comerciales de Francia que también eran potencias coloniales.

Ante la necesidad de reconstruir Haití y generar recursos para, entre otras cosas, mantener el Ejército y fortalecer la defensa militar contra las amenazas de regreso de los franceses, los primeros gobernantes<sup>20</sup>, así como la nueva elite económica, trataron de reactivar las grandes plantaciones aplicando el *caporalisme agraire*<sup>21</sup>. Este proyecto, sin embargo, fracasó debido a las condiciones imperantes en la colonia tras la

---

19. Esta palabra significa esperanza.

20. Jean Jacques Dessalines (1804-1806) y Henry Christophe (1807-1819).

21. Por *caporalísimo agrario* se entiende el forzar a los campesinos a trabajar contra su voluntad en las plantaciones bajo control militar.

guerra de independencia: destrucción de los equipos de capitales, escasez de personal calificado, en tanto que los campesinos -antiguos esclavos- se negaron a someterse al trabajo forzado en las plantaciones (símbolo de la esclavitud). Con respecto a este último punto, Fatton Jr. (2006) señala que el imperativo de protección de la independencia y el desarrollo de un sistema agrario en torno a las grandes plantaciones coincidieron con los intereses de la elite económica y política, pero no así con los intereses de los campesinos (antiguos esclavos), quienes "soñaban con un igualitarismo agrario; ellos simplemente querían poseer su propio pedazo de tierra, sobrevivir de manera independiente a partir de la misma".

Este modo de producción no era viable y cayó definitivamente alrededor de 1820, afectado por la guerra civil entre las facciones de la elite política y la creciente competencia en el mercado internacional del azúcar. En este escenario, los dirigentes distribuyeron la tierra a los campesinos y la economía del país se desarrolló en torno a la pequeña plantación transformándose en economía de subsistencia.

El sistema de pequeña propiedad no justifica por sí solo que Haití no haya tenido un procedimiento de capitalismo productivo, ya que la estructura sociopolítica también impidió que los campesinos explotaran las tierras. En efecto, hasta 1986 el gobierno central los despojó del poco excedente de su trabajo mediante un alto nivel de impuestos, por lo que éstos se vieron imposibilitados de invertir en tecnología que podría haber generado una mayor productividad. Además, los impuestos elevados no sirvieron para proveer servicios, sino que fueron utilizados por la elite política. Marginados y sin acceso a educación, salud y recreación, los campesinos tuvieron que trabajar para sobrevivir y reproducirse, lo que generó una presión demográfica sobre la tierra, aumentando con ello la parcelación y la pobreza.

Con la ocupación americana se introdujo el orden en la administración y las finanzas públicas y se organizaron los servicios públicos de salud y educación (Simpson, 1941). Este nivel mínimo de infraestructura sirvió de base para la recuperación de la actividad económica posterior a la Segunda Guerra Mundial. En efecto, aprovechando el alza de los precios de productos de exportaciones primarias y la disponibilidad de capital extranjero, el comercio exterior alcanzó un 14% del Producto Interno Bruto (PIB), el cual pasó de US\$ 262 millones -en término real de 1955- a 307 millones de dólares, en 1956 (PNUD, 2002). El establecimiento de la dictadura de Duvalier, sin embargo, provocó el bloqueo de la ayuda internacional y la posterior desaceleración y estancamiento de la economía.

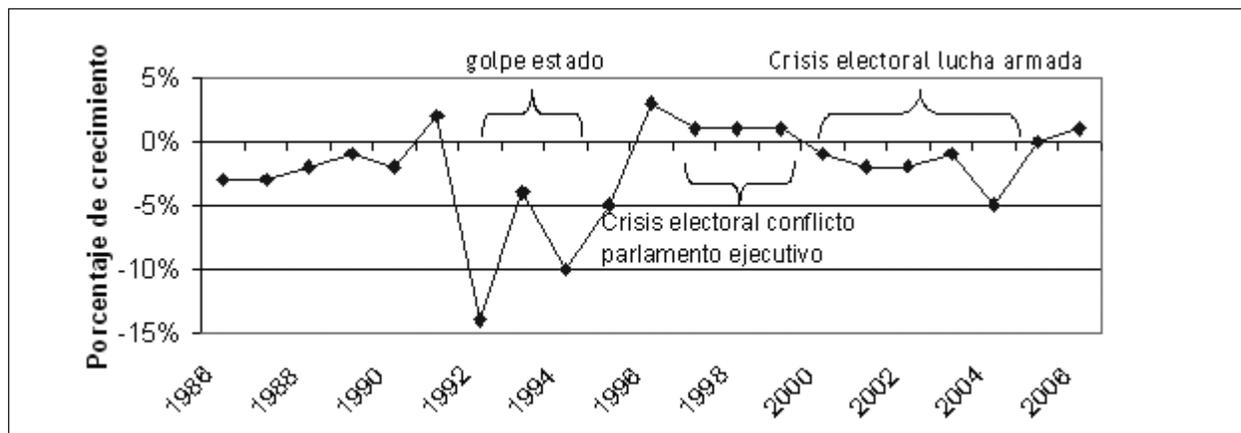
La muerte de François Duvalier y la toma del poder por su hijo, Jean Claude, inició un período de crecimiento económico impulsado, entre otros, por la renovación de la ayuda internacional en 1973, el rápido desarrollo del sector industrial y el aumento de los precios de materias primas como el café, el azúcar, el cacao y los aceites. La economía creció a un ritmo promedio de 4,5%, entre 1970 y 1980, y la inversión total alcanzó un 10% del PIB (PNUD, op.cit). Sin embargo, a pesar de esta expansión, la agricultura se estancó y la producción de alimentos por habitante siguió disminuyendo en términos reales.

Entre 1980 y 1985, golpeados por la crisis internacional de la deuda de los 80, el déficit presupuestario, la devaluación del tipo de cambio y la mala gestión de la administración pública, el crecimiento económico cayó a un ritmo de 2,5% al año, la inflación pasó de 6% a 8% y el desempleo oficial, de 22% a más del 30%. La crisis económica y el posterior fracaso del ajuste estructural impuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) puso en evidencia los problemas fundamentales de corrupción de la administración de François Duvalier

y de su hijo. Las investigaciones de Marc Bazin, Ministro de Finanzas encargado de las reformas del FMI, mostraron que menos del 36% de los ingresos del gobierno fue malversado, en tanto que Bazin declaró que el país era el "más mal gestionado en la región".

Entre 1986 y 2006, el ingreso per cápita se redujo en 1,8% anual en promedio, por lo que en 2006 representaba un 64% de su valor de 1986. Mientras que los períodos de recuperación económica fueron cortos y no alcanzaron el 3% desde 1990<sup>22</sup>, los tres años de embargo económico (1991-1994) y de inestabilidad política golpearon fuertemente el crecimiento, ya que, en promedio, el PIB per cápita cayó un -31% entre 2001 y 2006 (Gráfico1).

**Gráfico 1: Haití PIB per cápita 1986-2006**



Fuente: Banco Mundial, WDI (2007).

En la actualidad, más de un 60% de la población haitiana vive de la agricultura, el sector más importante de la economía después del área de servicios. Su mejoramiento, sin embargo, se ha visto limitado por su estructura de minifundios y el bajo nivel de ingreso de los campesinos que no les permitió ahorrar e invertir. Esto ha reducido los niveles de tecnología y de productividad del trabajo ya que, en su mayoría, las plantaciones siguieron usando las técnicas de producción del siglo XVIII. Asimismo, el alto nivel de impuesto a las exportaciones registrado hasta los 80, el mantenimiento de los monopolios exportadores, los costos del transporte, la insuficiencia de financiamiento y las catástrofes naturales erosionaron las capacidades de los campesinos, quienes concentraron su producción en productos de supervivencia libres de gravamen.

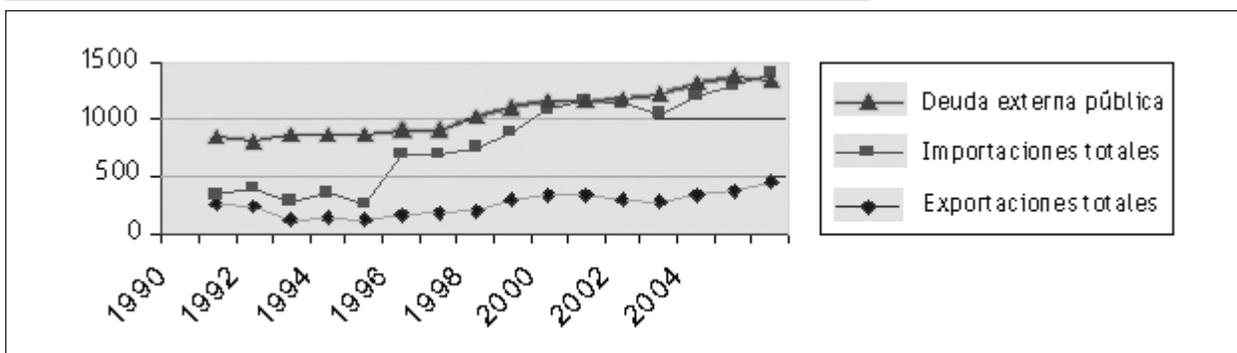
La oferta exportable destinada en forma preponderante al mercado de los Estados Unidos, por otra parte, está compuesta por un número muy estrecho de productos (la maquila de confección<sup>23</sup>, el café, el cacao y los mangos constituyen el 75% del total). Entre las importaciones, en tanto, destacan los productos alimenticios (24% del total), hidrocarburos (16%), y automóviles y otros equipos (14%).

22. Período de recuperación parcial: 2,5% en 1991, 2,7% en 1996, desde 0,7% hasta 1,3% entre 1997-2000 y 0,9% en 2006. Banco Mundial, WDI (2007).

23. Plantas que ensamblan partes importadas de ropas y otros productos textiles.

Desde 1996 se incrementó significativamente el déficit de la balanza comercial, debido al aumento de las importaciones y al estancamiento de las exportaciones, así como consecuentemente a un alza paulatina de la deuda externa pública (Gráfico 2). Las industrias de producción orientadas hacia el mercado nacional, por su parte, fueron poco competitivas y quebraron bajo los efectos de la liberalización económica, por lo que los emprendedores de este sector se transformaron en importadores (PNUD, op.cit). Tanto la competitividad de este sector como la del área de servicios está principalmente limitada por la falta de infraestructura (electricidad y carreteras), la disponibilidad de capital humano calificado<sup>24</sup>, la volatilidad macroeconómica ligada a la ayuda externa fuertemente correlacionada con la inestabilidad política y el alto nivel de riesgo asociado a las inversiones privadas (Banco Mundial, 2006).

**Gráfico 2. Haití: exportación, importación y deuda externa pública (1990-2005)**



Fuente: CEPAL (2006).

Finalmente, la revisión del contexto político, económico y social permite concluir que la transición democrática en Haití sufrió un problema de gobernabilidad crónica, herencia de más de un siglo de conflictos sociales y políticos. Mientras el país fracasó en su intento de implementar un régimen democrático desde el fin de la dictadura, la capacidad económica del Estado se quebró debilitando aun más a la población. En los siguientes capítulos nos proponemos debatir los aspectos conceptuales y las prácticas de gobernabilidad en Haití en la historia reciente.

24. El nivel de escolarización es baja y la gran mayoría de los profesionales competentes emigran (Orozco, 2006).

## II. Discusión teórica

En esta parte se expondrá la discusión teórica en torno a la gobernabilidad y las instituciones políticas en Haití. Primero, se revisará el debate sobre el significado de la gobernabilidad y su relación con la democracia. Luego, se presentará una propuesta teórica acerca de las condiciones que pueden favorecer un determinado nivel de gobernabilidad en un contexto de transición democrática. Lo anterior servirá de base para plantear hipótesis con respecto a la gobernabilidad en Haití desde 1986.

### 1. Gobernabilidad y democracia

Al inicio del análisis de la gobernabilidad en Haití surgen dos observaciones a partir de la revisión de la amplia literatura disponible sobre este tema. Primero, la diversidad de definiciones que se han dado a lo largo del tiempo (Flisfisch, 1989) y el consenso logrado en torno a la existencia de un vínculo entre democracia y gobierno. Resulta difícil captar el concepto de gobernabilidad a partir de percepciones unilaterales, puesto que está muy vinculado con la concepción de democracia. Esta relación proviene de una retroalimentación mutua y dinámica entre ambas nociones que se manifiesta de manera distinta en el tiempo y en el espacio. En efecto, mientras en ciertos tiempos la democracia puede aparecer impidiendo el funcionamiento de un gobierno, en otras ocasiones y lugares, la falta de democracia dificulta el desempeño del mismo.

Desde el surgimiento del término, a mediados de los 70, se consideró que la democracia podría constituir un freno a la gobernabilidad. En consecuencia, el informe de la comisión trilateral<sup>25</sup> planteó que, al permitir la articulación de mayores demandas sociales, las democracias en Europa Occidental, Japón y Estados Unidos sobrecargaban la agenda gubernativa, reduciendo así la capacidad de estos gobiernos para responder de manera efectiva a las demandas de la sociedad. O sea, lleva a una "mala gobernabilidad" (Huntington *et al.*, 1975). Esta relación negativa entre gobernabilidad y democracia dio vida a una perspectiva tecnocrática del concepto de gobernabilidad, al cual desde entonces se le consideró como un asunto técnico ligado al desarrollo estratégico desde la cúpula del Estado, con el objetivo de contener las demandas sociales y canalizar los conflictos sin que ellos amenacen la estabilidad del sistema socioeconómico y político (Filmus, 2005).

Los organismos de financiamiento internacional retomaron el concepto a partir de los 90 y en el contexto latinoamericano se usó como sinónimo de la palabra inglesa *governance*<sup>26</sup>, que designa el ejercicio del poder

25. En 1975, Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki elaboraron un reporte para los gobiernos de tres países occidentales (Japón, Estados Unidos y Francia). En él los autores hicieron un diagnóstico de los problemas y causas que desde su perspectiva eran centrales para el desempeño eficaz del gobierno y de la economía en las sociedades occidentales post-industriales con regímenes políticos democráticos.
26. Prats (2001) señala que el PNUD constituyó la excepción a esta regla. En efecto, el PNUD utilizó la expresión gobernabilidad para hacer referencia a (i) el proceso y las reglas mediante los cuales se elige, mantiene, responsabiliza y reemplaza a los gobiernos; (ii) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; (iii) el respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos.

o la función de gobernar (Tommasini, 1992). Entonces se constató que América Latina tuvo "problema de gobernabilidad", es decir, deficiencia en las reformas político-jurídicas-institucionales que faltaban en el marco del Consenso de Washington y que deberían hacer que los gobiernos y el Estado fuesen más eficientes, menos corruptos y más transparentes (Muñoz, 2007). Desde esta perspectiva, el problema de gobernabilidad en América Latina no fue producto del exceso de democracia, sino que estuvo asociado a fallas en el desarrollo de los instrumentos que facilitan la transición y la consolidación de la democracia.

En reacción a las primeras visiones conservadoras, e impulsado por las críticas sobre la limitación del uso del concepto de gobernabilidad por parte de las instituciones internacionales, se desarrolló un enfoque integral y sistémico de la gobernabilidad en torno a un planteamiento técnico-político. Este, por una parte, reconoce la importancia de los atributos técnicos de un gobierno, pero, además, plantea que es importante tomar en cuenta todas las condiciones necesarias para que la función de gobernar se pueda desempeñar con eficacia, legitimidad y respaldo social (Tomassini, Op. cit.). Mientras que la eficacia abarca el aspecto técnico de la gobernabilidad, es decir, el desempeño del gobierno en las distintas áreas a las cuales se extienden sus acciones, la legitimidad y el respaldo social son variables políticas que permiten que el capitalismo contemporáneo asegure el equilibrio entre los sistemas económico, político-administrativo y sociocultural<sup>27</sup>. En particular, se trata de elementos cohesionadores basados en el igualitarismo y la universalización de los derechos individuales que permiten contrarrestar la desigualdad inherente al sistema capitalista (Gutiérrez, 1998).

Ambas dimensiones técnicas (desempeño del gobierno) y políticas (legitimidad y respaldo social) son elementos que se interrelacionan en democracia y que pueden permitir mantener en equilibrio el orden social. Por ello, la gobernabilidad se puede definir como *la calidad del desempeño del gobierno en un marco de legitimidad y de respaldo social*. No se trata de un Estado fijo que se puede identificar sino, más bien, se podría asimilar preferentemente a un "campo" con frontera difusa, delimitado por el desempeño del gobierno y por la parte legitimidad/respaldo social, dentro del cual el orden social se mantiene en equilibrio. Por lo tanto, el equilibrio/desequilibrio de éste último es un buen indicador del nivel de gobernabilidad.

De acuerdo a esta perspectiva, ¿cuáles son las condiciones de la gobernabilidad para un país en transición o consolidación democrática? O, dicho de otra manera, ¿qué es lo que asegura un buen desempeño y legitimidad de la sociedad dentro del "campo" de la buena gobernabilidad?

Las condiciones de la gobernabilidad son aquellas que garantizan la legitimidad, el respaldo social y el desempeño del gobierno independiente de la fase en la que se encuentre la democracia. En este sentido, la *capacidad de los actores estratégicos para lograr consenso en torno a las orientaciones políticas y económicas de la sociedad, así como la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad* satisfacen este criterio. A continuación se desarrolla cada una de esas dos condiciones, con el objetivo de ver cómo la combinación de cada una de ellas actúa sobre el nivel de gobernabilidad de un determinado Estado.

---

27. Habermas J. (1991), «Problemas de legitimación en el capitalismo tardío». Citado por Gutiérrez (1998).

## 2. Capacidad de los actores para lograr consenso: El rol de las instituciones

Los actores estratégicos son los individuos, organizaciones o grupos con recursos y maniobra política suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Prats, 2001). De acuerdo a Michael Coppedge (1996)<sup>28</sup>, generalmente cada recurso se asocia a un grupo prototipo. Por ejemplo, "el gobierno (grupo) se asocia con los altos cargos públicos (recurso), los tecnócratas y los medios de comunicación con las ideas y la información, las empresas con los factores de producción, el ejército y la policía con la fuerza violenta, los partidos políticos con los activistas y la autoridad moral con la iglesia". El consenso entre estos actores es clave para la gobernabilidad, tanto para las sociedades en transición democrática como en el caso de sociedades donde la democracia se ha consolidado, porque mantiene el equilibrio dinámico de las fuerzas políticas, al tiempo de alejar *los riesgos inaceptables* que surgen cuando uno o más de estos actores se sienten en riesgo vital (Flisfich, Op.cit.).

Sin embargo, el consenso no sólo es producto de la mera voluntad de los actores, sino que también depende de sus ganancias esperadas luego de intercambios políticos, los cuales, al contrario de los intercambios económicos que se hacen por ventajas económicas sobre derechos de propiedad seguro, se realizan por "ganancia de autoridad", la que otorga el derecho de reasignar o cambiar los derechos de propiedad (Furubotn y Richter, 1998)<sup>29</sup>. Dicha ganancia depende del costo adicional que implica tener la garantía de que se va a cumplir el contrato o que, en el caso que no se cumpla, tendrá alguna compensación. Cuando este costo es demasiado alto, el consenso no es viable.

Generalmente, la falta de información en torno a las preferencias y los riesgos vinculados a los comportamientos oportunistas hacen que estos costos adicionales, comúnmente llamados "costo de transacción" en la literatura económica y política (Coase, 1933, 1963; Williamson, 1989; North, 1990) no sean nulos, sobre todo porque se trata de un intercambio político, donde la naturaleza del "bien" transado hace difícil su apropiación efectiva. En consecuencia, se intercambian en los distintos espacios de poderes, acciones o recursos actuales (como votos) por promesas de acciones o recursos futuros (*transacciones intertemporales*). También pueden apoyar al gobierno en un tema crítico de política pública a cambio de un cargo en la burocracia estatal o el apoyo para una reforma en un área particular de la política en retribución de concesiones en otro campo (BID, 2006).

La existencia de un costo difícilmente medible asociado a las transacciones políticas hace necesario crear instituciones políticas, las cuales son reglas formales del juego político (Spiller y Tommasini, 20003). Estas instituciones definen de manera explícita la estructura, el funcionamiento y los mecanismos de decisiones que permiten reducir las informaciones y desincentivar los comportamientos de *free-riding*. Además, regulan las relaciones de poder entre los actores a través de variables políticas como las elecciones, las reglas electorales y el sistema de partido, entre otros.

---

28. Citado por Prats (2001).

29. Citado por Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero (2003) en «Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama». En la práctica, al final no se puede destacar que estos cambios puedan traer beneficios económicos tanto para estos actores políticos como para los grupos específicos que representan.

Al definir las reglas formales que especifican los procesos y establecen las garantías asociadas a los intercambios políticos, las instituciones limitan los comportamientos de los actores indicando qué conductas o situaciones se requieren, prohíben o permiten (Zurbriggen, 2006). En las preferencias de estos actores también influyen sus incentivos y la distribución de los poderes. De esta manera, determinan en gran medida la capacidad de los actores políticos para lograr el consenso.

Si bien las instituciones resuelven en gran parte la capacidad de los actores de lograr consenso, durante el proceso de transición a la democracia estas instituciones no están bien definidas, sino que se encuentran en un estado cambiante y de fluidez, generando una lucha ardua entre los actores políticos por redefinir reglas del juego que les beneficien en lo inmediato y en el futuro (O'Donnell y Schmitter, 1991). En esta situación, se necesita la existencia de una cultura política y de ciertas actitudes y hábitos básicos como la confianza interpersonal o la confianza en las instituciones para lograr consenso sobre la adopción de ciertas reglas del juego (Lipset, 1960; Almond y Verba, 1963; Banfield, 1958 e Inglehart, 1988)<sup>30</sup>. Importan entonces las condiciones iniciales en las cuales se encuentra cimentada la sociedad en cuestión. En particular, las estructuras, los conflictos sociales y el legado institucional e ideológico cobran una importancia especial, en la medida que puedan imponer restricciones al acuerdo de los actores, con el fin de respetar las reglas democráticas necesarias para iniciar la transición y luego consolidar el proceso.

Así pues, las reglas formales del juego político, la cultura política y la estructura política y social determinan el nivel de consenso entre los actores políticos y, por ende, las condiciones políticas de la gobernabilidad. En la siguiente sección se analiza un segundo componente de las condiciones de la gobernabilidad: la "capacidad del Estado para responder a las demandas sociales".

### **3. Capacidad de respuesta del Estado frente a las demandas de la sociedad**

Otro pilar fundamental de la gobernabilidad es la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales. Por Estado se entiende "una organización institucional autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas políticas y económicas. Es una estructura en la cual se encuentran presentes, simultáneamente, aspectos organizacionales y funcionales. Los elementos organizacionales son la base estable y permanente, es decir, la estructura orgánica del Estado en la cual se desenvuelven dinámicamente los elementos funcionales, que cambian más rápidamente que su estructura orgánica. Es la organización que articula a un conjunto de instituciones estatales, para-estatales y sociales, que realizan un esfuerzo estratégico por lograr los objetivos de las políticas que, en general, buscan el cambio social y la implementación de reformas. Es también la organización con monopolio de la violencia, que se extiende en un territorio y cuyos límites están marcados por su capacidad para recaudar impuestos. Finalmente, es la expresión de determinados compromisos de clase que se procesan entre la sociedad" (Medina, Manuel y Barroetaveña, 1999).

---

30. Citado por Ronald Inglehart (1988) en «Cultura política y democracia estable», REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (REIS) Nº 82, abril-junio de 1988.

La naturaleza de los compromisos que se procesan en la sociedad y de los objetivos estatales, sus articulaciones y su implementación generan ciertos valores y rasgos específicos que permiten distinguir distintos modelos de Estado como el de Bienestar europeo, centrado en la regulación macroeconómica y la institucionalidad para el bienestar social; el Estado interventor latinoamericano, proteccionista e involucrado en el proceso de industrialización sustitutivo; el Estado desarrollista asiático, que promueve una institucionalidad económica y social destinada a empujar los objetivos específicos a corto, mediano y largo plazo y, finalmente, el modelo de Estado neo-liberal que descansa sobre la idea de libre actuación del mercado.

Cada uno de estos modelos trata las demandas sociales de distintas maneras. Así, mientras el Estado de bienestar se centra en generar mecanismos para atender esas demandas, el Estado liberal plantea que las fuerzas del mercado asignan los recursos de manera eficiente de tal manera que, en suma, se genera mayor bienestar en la sociedad. Los modelos latinoamericano y asiático, en tanto, se encuentran a medio camino entre estos dos extremos.

De todos modos, en los distintos modelos la capacidad para atender las demandas ha sido el punto de quiebre que llevó a cambios completos o modificación parcial de paradigmas. Como se mencionó en el debate sobre la relación entre democracia y gobernabilidad, la sobrecarga de la agenda gubernamental en el modelo de bienestar llevó a modificaciones en su articulación. Asimismo, las fallas del mercado generan desequilibrios y desigualdad, los cuales polarizaron la agenda social y amenazaban constantemente la estabilidad del Estado liberal. En América Latina, los Estados han tenido dificultades para mantenerse en equilibrio entre estos dos paradigmas, puesto que estaban tratando de atender las urgencias sociales y construir simultáneamente la institucionalidad de mercado que debería llevar al fortalecimiento de la capacidad del gobierno. Además, a los cambios de modelos se superpusieron los problemas vinculados con la transición democrática que hicieron de la región una de las más inestables y poco preparadas para implementar reformas como las promovidas por el Consenso de Washington.

En suma, "la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones colectivas" en beneficio de la sociedad es importante para la estabilidad del Estado, independiente del modelo de Estado que se considere. En particular, la capacidad de asegurar el orden público, de proveer los servicios básicos, de luchar contra la pobreza y la desigualdad, de regular la economía y de asegurar la gestión administrativa y financiera son elementos que definen la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad (Banco Mundial, 1997). Por el contrario, elementos como la corrupción, el clientelismo y la falta de transparencia erosionan esta capacidad y debilitan el Estado. De hecho, desde fines de los 90 se ha adoptado la expresión "Estado débil" para caracterizar a los Estados que tienen poca capacidad para cumplir con estas funciones básicas.

El punto clave aquí es que cuando el Estado no es capaz de responder a las demandas, se mina su base, con el consiguiente deterioro de su legitimidad, la evaporación del respaldo social y la amenaza del orden social, con lo que la sociedad se acerca a la frontera de la ingobernabilidad.

#### 4. Propuesta de un modelo de análisis

La capacidad de los actores para lograr consenso y la del Estado para responder a las demandas de la sociedad constituyen las condiciones dinámicas para que exista gobernabilidad y, por tanto, son *las fuerzas que orientan a los países hacia un nivel de gobernabilidad en el tiempo*. Así, distintos *niveles de consenso* y de *capacidades del Estado* pueden generar condiciones que favorecen o impiden una buena gobernabilidad a futuro. Si bien se puede tener múltiples combinaciones entre los distintos niveles de estas dimensiones que llevan a una amplia gama de condiciones, es posible asumir que las condiciones de gobernabilidad se pueden reducir a cuatro grandes categorías (Cuadro 1):

**Cuadro 1: Condiciones de la gobernabilidad**

		Capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad	
		Débil	Fuerte
Nivel de consenso entre los actores estratégicos	Fuerte	<b>Condiciones favorables</b>	<b>Condiciones difíciles</b>
	Débil	<b>Condiciones Frágiles</b>	<b>Condiciones hostiles</b>

**Condiciones favorables.** Se trata de condiciones que se generan cuando hay un fuerte nivel de consenso entre los actores políticos y el Estado tiene fuerte capacidad administrativa y financiera para cumplir con su función de responder a las demandas de la sociedad. El caso de Chile que logró "una alianza para la gobernabilidad" (Muñoz, op.cit), y cuyo Estado presentaba una capacidad institucional fortalecida al inicio de la transición, es el ejemplo más ilustrativo de condiciones iniciales favorables de transición democrática en América Latina. Muchos de los países emergentes de Europa del Este también han tenido condiciones iniciales de transición similares.

**Condiciones difíciles.** Se trata de situaciones en las que un país tiene un sistema político fuerte, capaz y dispuesto a cooperar, pero que dispone de una débil capacidad económica. Si bien en dicha circunstancia, el desempeño del gobierno puede ser amenazado, la democracia y la estabilidad política no están en peligro inmediato. España de los años 70 es un fiel reflejo de esta condición. En efecto, mientras que el Estado tenía capacidades débiles, en octubre de 1977 el gobierno español y todas las fuerzas políticas se reunieron en el Palacio de la Moncloa para buscar un acuerdo político y económico que salvara al país de la crisis económica y la amenaza de un golpe de Estado de carácter militar. En 1981, España ya había salido de

la transición y no era un país en desarrollo. En 1991, con su integración a la Unión Europea, entró definitivamente en el mundo desarrollado.

**Condiciones frágiles.** En este caso el sistema político y/o los actores de la sociedad civil están muy divididos y, a pesar de que el Estado tenga capacidad para responder a las demandas de la sociedad, el sistema político se encuentra fuertemente fragmentado y existe alto riesgo de inestabilidad política (ejemplos: Bolivia y El Salvador).

**Condiciones hostiles.** Es el peor escenario para la gobernabilidad, ya que los actores están muy divididos y la institucionalidad del país presenta una escasa y precaria capacidad para atender los requerimientos básicos de su población. Muchos de los países descolonizados de la segunda mitad del siglo XX se encontraron en el límite extremo de estas condiciones hostiles debido a la luchas tribales, raciales, religiosas o políticas que impidieron que los diversos actores crearan y mantuvieran un consenso. Por otra parte, la falta de recursos humanos calificados y la persistencia de estructuras institucionales coloniales y oligárquicas impidieron el desarrollo de una institucionalidad capaz de responder de manera efectiva y real a las demandas básicas de la población. Países como la República Democrática del Congo y Nigeria, así como muchos otros países de África, comenzaron su transición democrática bajo esas condiciones.

En base a lo anterior, es posible sostener la hipótesis de que Haití tuvo condiciones iniciales de gobernabilidad hostiles, debido a la incapacidad de los actores estratégicos para lograr consenso en torno a las grandes apuestas que este país enfrentó a lo largo de su transición sumada a la poca capacidad que ha tenido el Estado para responder a las demandas de la sociedad.

También se puede argumentar que esas condiciones no han sido fijas. Éstas se repitieron a lo largo del tiempo, debido a que, justamente, no hubo una transición sino que distintos "intentos de transición (1987-1990; 1990-1991; 1994-2004)" durante los cuales las condiciones iniciales de gobernabilidad fueron, se mantuvieron y se reprodujeron en forma hostil.

### **III. Gobernabilidad en Haití desde 1986: Una exploración**

En esta tercera parte del trabajo se exploran las condiciones de gobernabilidad en Haití desde 1986. Luego de identificar a sus actores estratégicos, se analiza su capacidad para lograr consenso en torno a los desafíos claves que planteó la transición y la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad.

#### **1. Actores estratégicos de la gobernabilidad en Haití desde 1986**

Como se mencionó en el segundo capítulo, un actor es estratégico para la gobernabilidad cuando dispone de recursos de poder, de maniobra política, así como la capacidad para perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisión y de solución de conflictos colectivos. En Haití, los principales actores estratégicos de los últimos 20 años han sido los partidos políticos, la sociedad civil, el sector privado, los duvalieristas (seguidores de Duvalier), el Ejecutivo, el Presidente y el Parlamento.

El protagonismo de cada una de estas estructuras se manifestó de manera distinta a lo largo de la transición. Por ejemplo, entre 1986 y 1994, el Ejército fue el actor con más poder y sus acciones dificultaron las primeras tentativas de democratización del país. A partir de 1994, a pesar de que el país se había alejado del régimen autoritario y militar, los Presidentes Aristide y Préval no lograron profundizar la experiencia democrática, debido a los conflictos con el Parlamento, los partidos políticos y la sociedad civil. Finalmente, desde 2004 -luego del fracaso del gobierno de Aristide (2001-2004)- Haití empezó una nueva fase de transición, conducida por la sociedad civil y los partidos políticos, pero constantemente amenazada por la fragilidad de las alianzas y la debilidad de las instituciones.

#### **2. Capacidad de los actores para lograr consenso en Haití desde 1986**

En una sociedad con la democracia consolidada, los actores estratégicos se encuentran dentro de un entorno institucional que reduce los incentivos para perturbar la gobernabilidad más allá de un cierto límite. Pero en el caso de una sociedad en transición democrática, donde se implementan las reglas del juego político, económico y social que definen o redefinen las razones de fuerzas políticas de la sociedad, la aceptación de esas directrices por parte de los actores es imperativa para la consolidación del entorno institucional. En este contexto, el consenso entre los actores políticos para la gobernabilidad política se impone como principal condición inicial de éxito tanto de la democracia como de la gobernabilidad.

Ahora bien, ¿cómo se puede evaluar la capacidad de los actores para lograr consenso en el caso de Haití? Para responder a esta pregunta hay que recordar que la transición, del régimen autoritario duvalierista a un régimen democrático, planteó dos apuestas principales para Haití: diseñar la base legal del régimen democrático y crear las condiciones realistas para su aplicación. Estas apuestas implicaron elaborar una

nueva Constitución que define reglas del juego político capaces de facilitar los acuerdos y así reducir los conflictos políticos y sociales-históricos, organizar las elecciones, a la vez de hacer un gobierno que pueda funcionar. De aquí que la capacidad de los actores para lograr consenso en el contexto de la transición haitiana puede ser evaluada con respecto a qué tan capaces fueron estos actores de ponerse de acuerdo para dotar al país de una nueva Constitución, realizar las elecciones y gobernar. El análisis de cada uno de estos objetivos o desafíos permite tener una idea sobre el nivel de consenso que lograron los actores estratégicos entre 1986 y 2006.

### **2.1. Primer desafío: Consenso en torno a la elaboración y adopción de una nueva Constitución capaz de facilitar los acuerdos y reducir los conflictos**

Los actores presentes en el terreno político al inicio de la transición acordaron formar una Asamblea Constitucional compuesta por 61 miembros, 41 de los cuales fueron elegidos mediante elecciones y 20 nombrados por el Consejo Nacional de Gobierno (CNG), encabezado por el General Henry Namphy. Este proceso se hizo con un relativo éxito puesto que, a pesar de la baja participación en la elección de esta asamblea<sup>31</sup>, la nueva Constitución se aprobó por referéndum con amplia mayoría (el 29 de marzo de 1987). Sin embargo, tanto la elaboración como la adopción de esta Constitución se hicieron en un entorno efervescente, muy hostil a todo lo que se relacionara con la dictadura. Así pues, la Constitución se caracterizó por su disposición a impedir toda tendencia a la dictadura y, por tanto, excluyó a los duvalieristas del terreno político. En efecto, el nuevo texto de ley dispone que hasta 1997 no se certificará a ningún candidato que "sea conocido por haber sido, con exceso de celo uno de los arquitectos de la dictadura y del mantenimiento de ella en el poder". Con este artículo (291 de la Constitución) se confirmó la exclusión de un actor estratégico de la transición democrática, el cual había acumulado poder económico y político durante los 29 años de Duvalier. Esta disposición constitucional se transformó en un primer obstáculo para la formación de un consenso que asegurara el éxito de la transición.

La Constitución estableció también un régimen político híbrido organizado en torno a un Ejecutivo débil y un Parlamento dotado de amplio poder de control y de castigo sobre el primero. Ello afectó fuertemente la capacidad de los actores de hacer gobierno, en el sentido de que las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo llegaron al bloqueo gubernamental y a la inestabilidad del Parlamento. Antes de presentar algunos ejemplos, revisemos cómo se articulan en la Constitución las relaciones de poder entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

#### **a. Poder del ejecutivo**

El Ejecutivo está compuesto por el Presidente y el gobierno está encabezado por el Primer Ministro. Se trata de uno de los actores más importantes de la gobernabilidad que tiene la prerrogativa constitucional de

---

31. De acuerdo con el Ministerio de Información del momento, el 9,2% del electorado haitiano tomó parte en esas elecciones, aunque, según otras fuentes, tal participación habría oscilado entre el 1% y el 5% (OEA, 1988).

"conducir las políticas de la nación "(Constitución de Haití, 1987)<sup>32</sup>. Los poderes del Presidente y del Primer Ministro determinan las acciones estratégicas del Ejecutivo, las relaciones que establecen con los demás actores así como sus incentivos.

El poder del Ejecutivo es de dos tipos: constitucional y partidario. El poder constitucional puede ser legislativo, cuando la Constitución permite que el Presidente tome iniciativas de ley (Poder Legislativo proactivo) o reaccione ante una proposición de ley del Parlamento (Poder Legislativo reactivo). Las prerrogativas de nombramiento y despido del Ejecutivo forman parte del poder no legislativo del Presidente. El poder legislativo del presidente se evalúa considerando su facultad de emitir decretos, determinar la agenda de discusión en el Parlamento, disponer del derecho de veto total y parcial, tener las iniciativas exclusivas para elaborar ciertas leyes y la capacidad de convocar a referéndum y plebiscito (Scartascini, 2007).

En Haití, el Presidente no puede legislar por decreto, pero comparte con el Parlamento las iniciativas de ley. En particular, tiene la exclusividad de las leyes de presupuesto y de todas las demás leyes que se refieren a las finanzas públicas y la asignación de recursos a niveles regionales. El Presidente puede hacer objeciones en su totalidad o a parte de un proyecto de ley aprobado por el Poder Legislativo, aunque basta con el voto de la mayoría de los miembros presentes en ambas cámaras para revocarlo. El Presidente tampoco puede convocar a referéndum o plebiscito.

El cálculo del promedio entre los poderes proactivo y reactivo permite ver que el poder constitucional del Presidente en Haití es muy débil comparado con otros países de América Latina. Incluso es inferior al mínimo de la región<sup>33</sup>. El hecho de que el Presidente no pueda emitir decretos y convocar a referéndum debilita ambos poderes (proactivos y reactivos).

---

32. Artículo 156 de la Constitución de la República de Haití.

33. El promedio se calcula en base a los criterios establecidos en la Tabla 43 y 45 del Compendio Estadístico (PNUD, 2004) que considera un conjunto de 18 países, entre los cuales no se encuentra Haití. Los detalles de cálculo para Haití se ubican en el anexo.

**Cuadro 2: Poderes legislativos de los Presidentes en América Latina y Haití**

	Poder proactivo			Poder reactivo				Poderes para convocar plebiscito	Poderes legislativos totales	
	Decreto	Presupuesto	Poderes proactivos (subtotal)	Veto total	Veto parcial	Iniciativa exclusiva	Poderes reactivos (subtotal)			
Promedio América Latina	0,27	0,59	0,41	0,60	0,32	0,2	0,35	0,2	0,37	Medio
Chile (Max A.L)	0,33	0,73	0,50	0,85	0,85	0,67	0,77	1,00	0,66	Muy alto
Nicaragua (Min A.L)	0,00	0,73	0,31	0,15	0,15	0,00	0,09	0,00	0,19	Muy bajo
<b>Haití</b>	<b>0,00</b>	<b>0,45</b>	<b>0,19</b>	<b>0,08</b>	<b>0,08</b>	<b>0,17</b>	<b>0,12</b>	<b>0,00</b>	<b>0,14</b>	<b>Muy bajo</b>

**Fuentes:** PNUD (2004), BID (2007); cálculo propio según los criterios del establecido en la tabla 43 de compendio estadístico (PNUD, 2004)

**Nota:** Esta tabla se basa en el PNUD (2004), cuadro 43. El sistema de cálculo de los índices se describe en la tabla (ver también anexo). Los valores mostrados son los resultados de los índices normalizados con diferentes escalas. El subtotal de los poderes reactivo y proactivo se calculan sobre la base de las ponderaciones utilizadas por el PNUD (2004) en el cálculo del total de los poderes legislativos. El poder proactivo se calcula de acuerdo a la fórmula:  $[(\text{decreto} * 4) + (\text{presupuesto} * 3)] / 7$ . El subtotal del poder reactivo se calcula de acuerdo a la fórmula:  $[(\text{veto parcial} * 4) + (\text{iniciativa exclusiva} * 3)] / 7$ . El poder legislativo total se calcula sumando todos los valores del subíndice de los poderes proactivos y reactivos (utilizando los mismos pesos que la anterior) y también subíndice del plebiscito (ponderada por 1), y luego se divide por 15 (la suma de todos los pesos).

Otro tipo de poder constitucional que generalmente posee el Presidente, y que es determinante para la estabilidad del gobierno, es el poder no legislativo que define su facultad para nombrar o cesar en sus funciones al Primer Ministro. De acuerdo a la Constitución de 1987, el Presidente elige al Jefe de Gabinete dentro de la mayoría parlamentaria o en consulta con el Presidente de las dos cámaras (en el caso de que no logre mayoría en el Parlamento). El Primer Ministro elige a su gabinete y es responsable frente al Parlamento -(no ante el Presidente)- de implementar las políticas de la nación. Sin embargo, al contrario de lo que ocurre en todos los países de América Latina, donde el Presidente puede despedir a su Primer Ministro (Payne *et al.*, 2007), el Presidente haitiano no tiene la facultad de destituir al gabinete. Esta facultad la tiene el Parlamento, el cual luego de un voto de censura puede obligar la dimisión del Primer Ministro y la disolución del gabinete. Esta disposición redujo el poder no legislativo del Presidente, el que se encuentra entre los más bajo de América Latina (Cuadro 3).

**Cuadro 3: Poderes no legislativos de los Presidentes en América Latina y en Haití**

	Voto de censura parlamento		Voto censura Ejecutivo		Poderes legislativos totales
	<i>Censura</i>	<i>Censura normalizada</i>	<i>Censura</i>	<i>Censura normalizada</i>	
Promedio América Latina	3,11	0,78	0,14	0,03	0,41 Medio
(Max. A.L.)	4	1	1	0,25	0,63 Muy alto
(Min. A.L.)	0,00	0	0	0	0,00 Muy bajo
<b>Haití</b>	<b>0,5'</b>	<b>0,13</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,06 Muy bajo</b>

Fuentes: PNUD (2004), BID (2007); cálculo propio según los criterios del establecimiento en la tabla 43 del compendio estadístico (PNUD, 2004).

Esta debilidad del Ejecutivo tuvo consecuencias particulares en 1991 y entre 1997-1999. En 1991, el Presidente Preval tenía un apoyo relativamente bajo en el Parlamento y no logró crear el consenso necesario para que sus proyectos fuesen votados. Fue así como durante los siete meses de gobierno, el Parlamento rechazó sistemáticamente sus proyectos de ley. Entre 1997 y 1998, en tanto, durante el gobierno de Préval, la oposición tenía mayoría en el Parlamento. Luego de la dimisión del Primer Ministro, Rosny Smarth (7 de junio de 1997), el gobierno fue incapaz de tener un Jefe de Gabinete por más de un año, ya que el Poder Legislativo objetó constantemente cada candidato que propuso el Presidente.

### ***b. El Parlamento***

El Parlamento tiene tres funciones fundamentales: representar a los ciudadanos, legislar y controlar al Ejecutivo. La representación se hace a través de las reglas electorales y supone que las legislaturas representen las preferencias, intereses y necesidades de los ciudadanos. El tipo de poder de la legislatura define su capacidad de supervisión de las políticas a través del seguimiento, la revisión y la investigación que determinan el nivel de control que se puede ejercer sobre el Ejecutivo; los procesos de discusión, de votación y de negociación definen la capacidad de legislar (BID, 2006).

El sistema legislativo haitiano está estructurado en torno al Parlamento elegido mediante un sistema electoral directo de mayoría absoluta de doble ronda. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera vuelta, los dos candidatos más votados pasan a una segunda ronda, en la cual el candidato que obtiene un mayor número de votos gana las elecciones. En el Poder Legislativo rige un sistema bicameral compuesto por 30 senadores<sup>34</sup> y 99 diputados<sup>35</sup> elegidos por 6 y 4 años, respectivamente. Un tercio del Senado se renueva cada dos años mientras que el conjunto de la Cámara de los Diputados, cada cuatro. El

34. Hay tres senadores por departamento (en total son 10 departamentos).

35. Hay 1 diputado por circunscripción electoral (existen 99 circunscripciones).

mandato de los diputados define la legislatura y, desde que se adoptó la Constitución, ha habido cinco legislaturas<sup>36</sup>.

El poder formal del Parlamento es muy amplio. Como se discutió antes, éste tiene la iniciativa de las leyes y su aprobación, ratifica el presupuesto nacional, crea comisiones de investigación, puede censurar al gobierno y tiene la facultad de acusar al Presidente, a la vez de rechazar sus objeciones a un proyecto de ley. Así, el Ejecutivo puede iniciar un proyecto para ampliar los impuestos y los parlamentarios tienen el poder de modificarlo.

Mientras que estos últimos han cumplido mejor su función de representar a los haitianos, debido a su conocimiento de los problemas de sus votantes y porque hacen valer esos problemas en toda ocasión (Antoine, 2001), las estructuras electorales inestables -sobre las cuales descansa la elección de las legislaturas- limitan la legitimidad de los parlamentarios y, por ende, el ejercicio efectivo de sus funciones.

Una consecuencia de este sistema electoral es la inestabilidad del Parlamento y el posterior desequilibrio entre los poderes. Un escenario que se ha vivido en la 45, la 46 y la 47 legislatura. Las elecciones de 1993, realizadas para renovar el tercio del Senado, fueron boicoteadas y luego descalificadas cuando el Presidente Aristide regresó del exilio. Las elecciones de 1995, por su parte, fueron menos impugnadas, pero en 1997 y en 1999 no se renovó el tercio del Senado y el Presidente declaró que el Parlamento había caducado, ya que no se había organizado elecciones para su sustitución y que, de acuerdo a la Constitución, se requería por lo menos 2/3 del Senado para que el Parlamento siguiera funcionando. Finalmente, luego de los escándalos de fraudes masivos durante el primer turno, la segunda ronda de las elecciones del año 2000 fue boicoteada por la oposición y los escaños del Parlamento se quedaron casi totalmente en manos del partido *La Fanmi Lavalas*, encabezado por el Presidente Jean Bertrand Aristide. Cuando el Presidente dimitió prematuramente en 2004, el Parlamento se desintegró.

La inestabilidad del Poder Legislativo y la fragilidad del sistema electoral no le permitieron constituirse en un poder de control efectivo del Ejecutivo<sup>37</sup>. Luego de cada crisis, el poder relativo del Ejecutivo comparado con el del Parlamento salió reforzado. Por ejemplo, la caducidad de la 46 legislatura y la desintegración de la 47 abrieron el espacio para que el Presidente gobernara por decreto entre 1997-2001 y entre 2004-2006, respectivamente.

El número de leyes votadas por el Poder Legislativo desde que se adoptó la Constitución, el nivel de aceptación de las elecciones y las condiciones de fin de mandato son fieles reflejos del bajo desempeño y de la inestabilidad del Parlamento. En efecto, el conjunto de las cuatro legislaturas adoptó, en promedio, menos de 2,5 leyes al año, en tanto que el nivel de aceptación de las elecciones es bajo y el fin de mandato de las legislaturas se hace generalmente en el desorden total (cuadro 4).

---

36. Legislaturas 44-48. Estamos en legislatura 48.

37. Los diputados de la 46 legislatura fueron los que más usaron el poder de control del Ejecutivo al rechazar sistemáticamente a los Primeros Ministros elegidos por el Presidente. Sin embargo, la posterior caducidad de esa legislatura puso un fin al ejercicio de dicho poder.

**Cuadro 4: Inestabilidad y desempeño del Parlamento**

Año / Legislatura	Aceptación de la elecciones	nº de partidos con bancas	nº de partidos grandes	% de bancas de los grandes partidos	Leyes votados por el parlamento	índice de número efectivos de partidos sobre la base del porcentaje de bancas	Condiciones de fin de mandato
1987	Fracasadas	n/a	n/a	n/a	0	n/a	n/a
1988 / 44	Muy baja	n/a	n/a	n/a	14	n/a	Descalificado
1990 / 45	Alta	8	2	54,32%	18	5,435791218	0
1993 / 45	Muy bajo**						Descalificados
1995 / 46	Baja	10	1	83,95%	3	1,41431343	Caducidad
1997 / 46	Fracasada						Caducidad
2000 / 47	Muy bajo***	4	1	90,12%	3	0,183965859	desintegración
2006 / 48	no impugnadas	19	4	59,18%	n/a	8,778793419	Todavía vigente

\* Nivel de impugnación de las elecciones. Total: no hay ninguna impugnación o boicoteo de las elecciones; Alta: hay algunas impugnaciones, pero esto no afecta la legitimidad de la legislatura; Baja: hay muchas impugnaciones y boicoteo parcial; Muy baja: hay mucha impugnación y boicoteo total de la oposición; Fracasado: las elecciones no se hicieron o se hicieron, pero los resultados no fueron publicados.

\* Renovación 1/3 del senado.

\*\*\* Boicoteo muy fuerte en la segunda ronda.

En conclusión, a pesar de que se logró un acuerdo en torno a la formación de la Asamblea Constitucional y que la Constitución se adoptó por una mayoría absoluta de los votos durante el referéndum, la exclusión sistemática de los duvalieristas y la debilidad del Ejecutivo con respecto al Legislativo constituyeron fuentes potenciales de desacuerdo con fatales consecuencias para el inicio de la transición.

A continuación se aborda la problemática de las elecciones, la que también se relaciona con la Constitución y que tuvo muchas influencias en la gobernabilidad.

## 2.2. Segundo desafío: Consenso en torno a las elecciones

Las elecciones constituyen la puerta de entrada a la democracia, porque concretan los principios de participación y constituyen la base de legitimidad del poder. Las luchas entre los actores se vuelven peligrosas cuando buscan controlar el proceso electoral a su favor cambiando la fuerza de las reglas ya establecidas. La frecuencia de dichas luchas en torno a la formación de la institución electoral y el control de las elecciones es un indicador del bajo nivel de consenso que existe en relación a esas normas. Esta "incapacidad para lograr consenso en torno a las elecciones" se puede ilustrar a través de la descripción y análisis de los principales hechos ocurridos desde 1987 con las elecciones en Haití.

### a. Elecciones de 1987: Desacuerdo entre el Consejo Nacional de Gobierno (CNG) y el Consejo Electoral Provisional (CEP)

Las elecciones del 29 de noviembre de 1987 son las primeras que se realizaron bajo el mando de la Constitución y fracasaron a causa del gran disenso que existía entre los actores estratégicos de ese momento.

Los problemas empezaron cuando el Consejo Nacional de Gobierno (CNG)<sup>38</sup> intentó regular el funcionamiento del Consejo Electoral Provisorio (CEP), a través de la emisión de un decreto previo a la instalación de este último en el que estableció las pautas sobre cómo debía actuar. El mismo día de su instalación, el CEP dio a entender al gobierno que este consejo no había sido creado por decreto gubernamental sino que por la propia Constitución y que, por contravenir el espíritu y la letra de esta última, el decreto era inconstitucional y debía ser rechazado. Esta situación originó una crisis en relación a quién asumiría las elecciones. Frente a las presiones y a los llamados a huelga de la sociedad civil y de los partidos políticos, las protestas y los conflictos en las calles, el gobierno anuló el decreto.

Para mostrar con más claridad la dificultad de llegar al consenso, a continuación se representa la situación como un juego secuencial en dos períodos (elaboración y adopción de la Constitución / preparación y realización de las elecciones) protagonizados por los dos principales actores estratégicos del momento: los partidos políticos y la sociedad civil / los duvalieristas y el Ejército<sup>39</sup>.

En la primera secuencia del juego, se plantea que la elaboración y adopción de la Constitución podría dar lugar a una inclusión o exclusión de los duvalieristas. Al incluirlos en el juego, la realización de las elecciones llevaría a una competencia abierta entre todos los actores, donde los electores elegirían a quién quieren que los gobierne. Si no se realizaran las elecciones, se mantendría el statu quo en cuanto a las posiciones de poder de los actores. En esta situación, tampoco habría transición democrática. Sin embargo, al excluir a los duvalieristas del juego (lo que en realidad se hizo), las elecciones los dejarían totalmente fuera del sistema político e, incluso, el Ejército podría verse debilitado producto de las conflictivas relaciones con las fuerzas sociales y los partidos políticos registradas entre 1986 y 1988. En el caso de la no realización de las elecciones, tanto los duvalieristas como el Ejército terminarían empoderándose (Figura 1).

Este último escenario es el que ocurrió en la realidad. La semana antes de las elecciones fijadas para el 29 de noviembre de 1987, la sede del CEP fue destruida. El día de la elección, "observadores que representaban al presidente Reagan, informaron que grupos armados no retenidos por el ejército dispararon sobre los votantes, matando a 34 de ellos e hiriendo a cerca del doble" (Lundhal, 1989). Bajo estas circunstancias, los partidos políticos y la sociedad civil perdieron toda esperanza de lograr el poder, mientras que el Ejército y los duvalieristas terminaron siendo empoderados.

---

38. El Consejo Nacional de Gobierno fue constituido después de la caída del régimen de Duvalier y estuvo compuesto por cinco miembros que dirigieron el país entre 1986 y 1988.

39. En esta representación, el Ejército es aliado de los duvalieristas mientras que los partidos políticos, principalmente de izquierda, son aliados de la sociedad civil. Esta representación de los actores corresponde a la realidad vivida entre 1986 y 1990. En efecto, mientras los militares integraron a los duvalieristas en sus distintos gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, en particular, las organizaciones, constituyeron la base social de los partidos políticos de izquierda.

**Figura 1: Juego de poder entre actores estratégicos 1986-1988**

Secuencia del Juego		Actores y sus Ganancias	
1	2	Partidos políticos y Sociedad Civil	Duvalieristas y Ejército
Referéndum*	Elecciones**		
Exclusión de los duvalieristas	Realiza	Ganar el poder	Excluir-Debilitar
	No Realiza	Perder el poder	Empoderado
Exclusión de los duvalieristas	Realiza	Resultado depende del las elecciones	Resultado depende del las elecciones
	No Realiza	Statu quo	Statu quo

\* Elaboración y adopción de la constitución por referéndum.

\*\* Elecciones presidenciales y legislativas de 1987.

### ***b. Elecciones de 1988: Desacuerdo entre el Ejército, los partidos políticos y la sociedad civil***

Luego del fracaso de las elecciones de 1987, el CNG programó nuevas elecciones para enero de 1988, con el objetivo de llevar el juego antes descrito a la secuencia inicial. Es decir, integrar a los duvalieristas al proceso electoral y conservar la influencia adquirida desde 1986 por el Ejército en el terreno político. Sin embargo, la sociedad civil y los partidos se negaron a participar en este juego, afirmando que el gobierno era responsable del fracaso de las elecciones de noviembre de 1987 y que debía dimitir.

Las organizaciones de la sociedad civil se negaron a designar miembros para formar el nuevo Consejo Electoral Provisorio (CEP) propuesto por el Consejo Nacional de Gobierno (CNG). Los partidos políticos le pidieron la renuncia al CNG y propusieron un nuevo gobierno que tendría a su cargo constituir un CEP que reasumiera el proceso electoral y despachara los asuntos de Estado hasta que el Presidente -libremente electo- asumiera el poder. Por su parte, los organismos de Derechos Humanos, los sindicatos y las organizaciones populares exigieron el restablecimiento del CEP original, al tiempo que se solicitó la formación de un nuevo gobierno provisional.

A pesar de los llamados al diálogo realizados por la Conferencia Episcopal y la comunidad internacional, el CNG constituyó su CEP y celebró las elecciones el 17 de enero de 1988, en la cual se eligió como Presidente a Lesly François Manigat<sup>40</sup>, junto con un Parlamento compuesto en su mayoría por partidarios de Duvalier. Sin embargo, las denuncias de fraude, el boicoteo de los partidos políticos y la débil participación de los votantes (cerca de 8%), le quitaron legitimidad a este proceso electoral.

Poco tiempo después, debido a un conflicto entre el Ejército y el Presidente Manigat (coalición duvalierista-Ejército), el gobierno y el Parlamento fueron derrocados por el General Henri Namphy. El Ejército, a su vez, se dividió y el General Namphy fue derrocado por el General Prosper Avril. Este último tuvo oficialmente una posición de apertura al diálogo con los partidos políticos y la sociedad civil. Promovió

40. Lesly François Manigat fue ex ministro de Duvalier y jefe del partido Alianza Nacional para la Democracia y el Progreso (ANDP).

y en febrero de 1989 participó en un Foro Nacional<sup>41</sup> con los partidos políticos, del cual emanó la decisión de crear un tercer Consejo Electoral Independiente. Sin embargo, bajo la presión de las organizaciones populares hostiles al gobierno y agrupadas en un frente de rechazo total (Antonin, 1991), el General Avril dimitió en marzo de 1990 siendo reemplazado por Ertha Pacal Trouillot, una abogada de la Corte de Casación.

### ***c. Elecciones de 1991: Primer éxito electoral***

Los fracasos de las elecciones de 1987 y 1988, unido al rechazo del CEP de Avril en 1989, debilitaron al Ejército y a los duvalieristas, mientras que las fuerzas políticas-sociales de izquierda a favor de las elecciones se quedaron con el liderazgo. El 16 de diciembre de 1990 se realizaron nuevas elecciones, las cuales fueron ganadas por una coalición de izquierda agrupada en el partido Frente Nacional para el Cambio y la Democracia (FNCD), la que instaló al sacerdote Jean Bertrand Aristide en el poder. El 7 de enero de 1991, Roger Lafontant, ex Ministro del Interior de Duvalier, y algunos militares trataron de derrocar a la Presidenta (previsional) Ertha Pascal Trouillot. Sin embargo, una movilización popular hizo fracasar este intento.

### ***d. Elecciones de 1995 y 1997: Lucha interpartidos, polarización, y legitimidad limitada***

Después del regreso del Presidente Aristide en 1994, el agrupamiento de partidos oficialistas, la Plataforma Política Lavalas (PPL) y los partidos de la oposición discutieron la posibilidad de constituir un nuevo CEP -el sexto- así como organizar las elecciones legislativas y presidenciales de 1995. Sin embargo, a pesar de que el Ejecutivo se había comprometido a crear un Consejo Electoral de consenso, la mayoría de los miembros elegidos fueron integrantes de la PPL, por lo que los partidos de oposición exigieron hacer modificaciones en su composición, ya que no tenían confianza en la capacidad de este CEP para hacer elecciones libres y equitativas.

Finalmente, la primera vuelta de las elecciones se hizo con poca participación ciudadana y muchas denuncias de fraudes. De acuerdo al Dr. Robert Pastor, observador del centro Carter, "las elecciones fueron nada más que un desastre con un sistema de cálculo de votos poco confiable. Virtualmente todos los partidos políticos, salvo el PPL asociado al gobierno, condenaron la elección y exigieron su anulación antes de que se habían publicados los resultados"<sup>42</sup>.

Previamente a la segunda vuelta, Aristide inició nuevas negociaciones con los partidos políticos de la oposición bajo la mediación de la OEA y de la ONU. A pesar de las promesas y el cambio del presidente del CEP, la falta de confianza entre la oposición y el gobierno no permitió que se lograra un acuerdo. El testimonio del coordinador especial de los Estados Unidos para Haití, el embajador James Dobbins, da cuenta de este ambiente de desconfianza que impidió llegar a un acuerdo en torno a las elecciones: "Los dirigentes de la

---

41. El Foro Nacional ha reunido a un gran número de partidos políticos excepto a los representantes de los duvalieristas. Tomó la decisión de crear un Consejo Electoral, cuyos miembros fueron escogidos dentro de los grupos de defensa de los derechos humanos, la universidad, la Asociación de Periodistas, las Iglesias, los sindicatos y el gobierno.

42. Pastor, 1997, pp-119-120. Citado por Mattew J. Jerbi (2001).

oposición no están dispuestos a trabajar con el Consejo Electoral haitiano, incluso después de que su demanda inicial de sustitución del presidente del CEP se ha cumplido. Por su parte, las autoridades haitianas temían que la oposición, consciente de la posibilidad de perder las elecciones en el futuro próximo, se aprovechara de cualquier función que podría ser concedida en la selección de los miembros del Consejo Electoral para bloquear las elecciones y postergar indefinidamente la instalación del nuevo parlamento<sup>43</sup>.

Finalmente, el gobierno realizó la segunda vuelta del Poder Legislativo y Ejecutivo en septiembre y diciembre de 1995, respectivamente. Estos actos fueron boicoteados por la oposición y la participación llegó a cerca de un 30%. La Plataforma Política Lavalas (PPL) ganó 17 de los 27 escaños en el Senado y 70 de los 133 cupos en la Cámara de Diputados, en tanto que René Préval, candidato de Lavalas, fue elegido Presidente. El boicoteo de las elecciones creó un ambiente de fuerte polarización política, mientras que la escasa participación de la población en las elecciones limitó la legitimidad tanto del Parlamento como del Ejecutivo.

#### ***e. Elecciones de 1997 y de 2000: División intrapartidos y crisis electoral***

Las elecciones de 1997, previstas para renovar el tercio del Parlamento, se hicieron con otro Consejo Electoral Provisorio, pero, en esta ocasión, los parlamentarios y hasta el Primer Ministro denunciaron fraude. Durante esas elecciones, la PPL se dividió en dos partidos políticos: la Organización del Pueblo en Lucha (OPL), compuesta por los líderes que se alejaron del gobierno y del ex Presidente Aristide, y *La Fanmi Lavalas*, encabezada por éste último y que se transformó en el principal partido oficialista. Los resultados de estas elecciones no fueron publicados. El Senado siguió funcionando hasta 1999, amputado en un tercio de sus miembros. Ese año el Presidente Préval optó por constatar que el Parlamento había caducado.

Después de más de un año de negociación, se logró un acuerdo con la oposición para realizar elecciones legislativas en el año 2000. Sin embargo, este acuerdo, una vez más, se rompió luego de los fraudes generalizados verificados por los observadores internacionales y los partidos políticos de la oposición durante la primera vuelta electoral. A pesar de las denuncias y el boicot de casi todos los partidos, el gobierno organizó la segunda vuelta que ganó el Presidente Aristide y su partido. Producto de estas elecciones, tanto el gobierno entrante como el Parlamento funcionaron en un ambiente de crisis, marcado por las manifestaciones de la oposición y de la sociedad civil que reclamaban la dimisión del Poder Ejecutivo y Legislativo.

#### ***f. Elecciones de 2006***

La crisis electoral de 2000 llevó a una crisis de gobierno que le costó su puesto al Presidente Aristide. Después de dos años de un gobierno de transición (2004-2006), el 2006 se realizaron nuevas elecciones. Pese al ambiente de violencia en el que se desarrollaron, la participación alcanzó el 70%. Sin embargo,

---

43. US. House, Assessment, p. 20. Citado por Matthew J. Jerbi (2001).

muchos candidatos consideraron que hubo un fraude masivo, entre los que se incluyó René Préval, el máximo favorito, quien alegó que se registraron irregularidades en la gestión de los centros de votos<sup>44</sup>. Finalmente, después de un caótico proceso marcado por la manifestación y controversia en relación al cálculo de los votos, el Consejo Electoral declaró Presidente a Préval, en tanto que su partido, *Lespwa*, obtuvo la mayoría relativa en el Parlamento.

A la luz de este breve recuento histórico, se puede observar que todas las elecciones han estado marcadas por profundas divisiones en la clase política, así como en la formación del Consejo Electoral Provisional. Por lo tanto, el nivel de consenso logrado en las elecciones ha sido muy bajo a lo largo de la transición.

### **2.3. Tercer desafío: Consenso para gobernar**

A pesar de la elaboración de una nueva Constitución y la realización de elecciones, los actores estratégicos tuvieron como desafío ponerse de acuerdo para gobernar el país. Es decir, comprometerse a que ninguno de ellos usaría su poder para impedir el funcionamiento del gobierno. En Haití se intentó hacer gobierno en tres ocasiones: durante los cuatro meses de Manigat, los siete meses de Aristide (febrero a septiembre de 1991) y los 10 años de gobierno que lideraron las dos grandes figuras de Lavalas: Aristide y Préval<sup>45</sup>. Durante la presidencia de Manigat (febrero a junio de 1988), el gobierno se vio debilitado debido a su tensa relación con el Ejército. En los siete meses del Presidente Aristide (febrero a septiembre de 1991), se creó una coalición contra su gobierno, la que lo llevó a su derrocamiento. Finalmente, las dificultades para gobernar durante los años de los gobiernos de Lavalas (1994-2004) se vinculan con las relaciones de conflictos entre el Ejecutivo, el Legislativo y los partidos políticos.

#### ***a. Relación Ejército-Presidente: El caso del derrocamiento de Manigat en 1988***

A pesar de las protestas de la sociedad civil y de los partidos políticos que rechazaron los resultados de las elecciones de 1988, el problema real de Haití fue la incapacidad del Presidente y del Ejército para mantener la alianza que habían conformado para llegar al poder. Esta unión se rompió debido a una discusión sobre quién debía tener el poder en el Ejército. De acuerdo al artículo 143 de la Constitución, el Presidente es el Jefe del Ejército, pero nunca lo dirige en persona. Sin embargo, cuando el Presidente Manigat quiso hacer valer esta prerrogativa, se enfrentó a la resistencia de la institución militar como lo demuestran los hechos que a continuación se exponen.

El 14 de junio de 1988, el General Henri Namphy tomó la decisión de asignar nuevos destinos a ciertos oficiales del Ejército. Al día siguiente, el Presidente Manigat emitió un comunicado en el que declaraba que

---

44. Por ejemplo, los partidarios de Préval alegaron que en las zonas pobres (mayoritariamente Pro-Préval) los centros no abrieron o abrieron tarde, por lo cual hubo muchas dificultades para que la gente pudiera votar. Por el contrario, en los centros localizados en las zonas donde vive la burguesía y la clase alta del país los centros se abrieron rápidamente y no se registraron problemas.

45. Aristide: 1994-1996 y 2001-2004. Préval: 1996-2001 y desde marzo de 2006.

la decisión de reasignar cargos dentro del Ejército se había tomado sin su conocimiento previo, en circunstancias que, de conformidad con la Constitución, el Presidente también era Jefe de las Fuerzas Armadas, aunque no las comandara en persona. Fue así como en su comunicado "ordenó el restablecimiento del statu quo, es decir, ordenó el retiro de la decisión"<sup>46</sup>.

Las Fuerzas Armadas emitieron un comunicado de prensa que retiró "temporalmente" la orden de las distintas reasignaciones, al tiempo que reafirmó la lealtad de los militares hacia el gobierno. Sin embargo, a los pocos días el Presidente Manigat dio de baja al General Namphy por haber ordenado la reasignación en contra de las "normas constitucionales" y lo puso bajo arresto domiciliario. Nombró entonces el General Morton Gousse, quien, con la venia del Presidente Manigat, reasignó a más de 30 oficiales de la policía y de las Fuerzas Armadas. Esta reasignación de ciertos militares poderosos preparó el camino del golpe de Estado encabezado por el General Namphy, en tanto que los oficiales fueron reasignados el 20 de junio de 1988.

### ***b. Relación entre el Ejército, el Presidente, el Parlamento y la Sociedad Civil: El caso del derrocamiento de Jean Bertrand Aristide en 1991***

Al contrario del caso de Manigat, el derrocamiento del Presidente Aristide no se conecta sólo con su relación con el Ejército, sino también con sus contactos con el conjunto de los demás actores. Por una parte, el partido del Presidente no tenía la mayoría en el Parlamento, por lo que necesitaba construir una coalición para poder gobernar y, en particular, para elegir un Primer Ministro y así asegurarse que tuviera suficiente apoyo en el Parlamento para llevar adelante sus políticas. Dicha coalición no se concretó, porque el Presidente se encontraba en posición de fuerza después de las elecciones que ganó con más de un 65% de los votos y consideraba que no era conveniente intercambiar el apoyo de la población, a la cual había prometido reformas profundas dentro de la sociedad, con los votos en el Parlamento que lo obligaría a abandonar algunas de sus políticas. Además, el Parlamento estaba dividido en muchos pequeños partidos representativos de la política tradicional, los cuales defienden los intereses de la elite económica hostil a los cambios impulsados por el Presidente. Esto dificultó la viabilidad del acuerdo que era necesario para gobernar (Jerbi, 2001).

Por otra parte, las relaciones del Presidente con los demás actores no eran buenas y empeoraron al aplicar algunas políticas que tocaron fuertemente sus intereses. De acuerdo a Jalabert<sup>47</sup> (2005), "lo que es obvio es que desde diciembre de 1990, la elección del sacerdote no es apreciado por todos. La burguesía haitiana, comprometida con el régimen de Duvalier, detiene el poder económico y no está conforme con la llegada al poder de un hombre que incluyó en su programa de gobierno una amplia reforma agraria en la parte más rica de la región de Artibonite"<sup>48</sup>. Estos propietarios no quieren que el proyecto llegue a un resultado. Aun cuando estos proyectos sean confusos, los emprendedores haitianos no aceptan el discurso social de

46. Comunicado del Presidente Manigat del 15 de junio de 1988. Foreign Broadcast Information Service (FBIS), 16 de junio de 1987, y Le Nouvelliste, 15 de junio de 1988, citado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

47. Traducción del texto original que se encuentra en francés.

48. Artibonite es una región del centro de Haití, rica en plantaciones de arroz.

Aristide y no están dispuestos a aceptar un sistema de protección social que ellos impidieron durante la dictadura de Duvalier. [...] Tampoco Aristide es apreciado por la iglesia, que está combatiendo el movimiento de los *Ti-legliz*<sup>49</sup> desde el inicio de su desarrollo. Finalmente, el Ejército ha vivido mal la llegada del nuevo Presidente al poder y se queda parado". En efecto, el mismo día de su investidura, Aristide solicitó del Comandante en Jefe del Ejército, General Herard Abraham, el retiro de seis generales y un coronel. En la tarde del 7 y 8 de febrero surgieron rumores de golpe militar que fueron disipados (Xabier, 1991).

El acuerdo que Aristide necesitaba para gobernar se hizo contra su gobierno. Los múltiples partidos en el Parlamento se pusieron de acuerdo para rechazar sus políticas mientras el sector privado y el Ejército se unían para derrocar al presidente. Las organizaciones populares de la sociedad civil que apoyaban al Presidente Aristide se encontraron de nuevo frente a una coalición compuesta por las elites económica y política y por el Ejército. El Presidente fue derrocado por éste en septiembre de 1991, después de siete meses de gobierno.

Lo ocurrido entre 1990-1991 se puede ilustrar mediante el mismo juego que se expuso al inicio de esta sección. La coalición sociedad civil - partidos políticos de izquierda ganó con la elección del presidente Jean Bertrand Aristide en febrero de 1991. Por efecto de esta misma elección, los duvalieristas, los partidos políticos de derecha y el ejército se debilitaron políticamente. Sin embargo, estos actores que detentan el poder económico y la fuerza violenta, cambiaron las razones de fuerza política en septiembre de 1991 con el golpe de Estado realizado por el General Cedras.

### **3. Capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad**

La cuestión relativa a la naturaleza del Estado en Haití ha sido ampliamente debatida en la literatura. ¿Es el Estado haitiano oligárquico, mesocrático, débil o predador? En superficie, el Estado presenta una característica y evolución histórica que podría parecer idéntica al Estado de los países latinoamericanos, pero en el fondo existen diferencias estructurales que hacen que autores como Fatton Jr (2006) califiquen de preferencia el Estado de Predador. En consecuencia, en lo institucional, hasta 1946 el Estado presenta aspectos de un Estado oligárquico, que restringe la participación de la población en las decisiones y que mantiene el statu quo en las relaciones económicas y sociales. Sin embargo en la práctica, contrario a lo que sucede en los países de América Latina que mantuvieron este sistema para "el funcionamiento expedito de la economía primario-exportadora que prevalecía en la región" (Muñoz[2001, p. 68]), el Estado se limitó -a lo largo del siglo XIX hasta 1915- a administrar el sistema tributario, sin preocuparse de la provisión de servicios básicos, ni tampoco a desarrollar, extender o proteger la estructura de pequeña plantación sometida a la presión demográfica y a la competencia internacional.

La llegada al poder de la clase media y de la elite negra cambió el aspecto formal. Se acercó más a un Estado mesocrático, es decir, un Estado cuya estructura esta controlada por la clase media. Sin embargo,

---

49. Conjunto de iglesias con una ideología política de izquierda.

desde Dumarsais Estimé hasta François Duvalier, el Estado no cambió sus prácticas, ya que los gobernantes y sus partidarios decidieron sacar, cada vez más, los recursos derivados del trabajo de los campesinos para mantener los gobiernos en el poder y así enriquecer sus partidarios.

Las presiones para cambiar el Estado empezaron realmente a partir de 1985, cuando la masa pobre excluida comenzó a agruparse en torno a organizaciones populares y sociales, capaces de agregar sus demandas, formularlas y emprender acciones para presionar a las autoridades del gobierno. A partir de este momento, las demandas se articularon en torno a la transformación política y administrativa del Estado en una "entidad" capaz de usar los recursos y poderes que le otorgue cada individuo, para responder a las demandas de la colectividad. Es por ello que la palabra clave de los ochenta fue "cambio". El deseo de cambiar el Estado se manifestó en la aprobación de la constitución de 1987 por una mayoría de 99% de los votantes.

Sin embargo, la lucha política entre los beneficiarios del Estado tradicional (los ex duvalieristas, la burguesía tradicional y el Ejército) y los que se presentaron como representantes de la clase popular (las organizaciones sociales y populares y los partidos políticos de izquierda) frustraron las esperanzas. Producto de este enfrentamiento se erosionó la capacidad económica y administrativa del Estado, mientras que se acentuaron las necesidades de la sociedad en su conjunto. Después de 20 años, a pesar de algunos cambios estructurales importantes que se produjeron en la estructura estatal, las demandas sociales fundamentales -asociadas al cambio de Estado reclamado desde 1985- quedaron totalmente insatisfechas. Incluso, todavía se reclama el orden y la seguridad, el acceso a servicios básicos mínimos y la igualdad de oportunidades. Para dar cuenta de la "capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad", a continuación se analiza su habilidad para entregar orden y seguridad, así como asegurar su gestión administrativa y económica, además del problema de la corrupción.

### **3.1 Capacidad del Estado para asegurar el orden**

Una mirada hacia la evolución histórica de las fuerzas de seguridad (desde 1986) revela que el Estado tiene una gran debilidad para asegurar el orden. La primera falla grave en materia de seguridad ha sido ciertamente la incapacidad del Ejército para asegurar el orden durante el primer acto democrático de la transición como fueron las elecciones del 29 de noviembre de 1987. Luego, el Ejército se debilitó minado por la división interna y los sucesivos golpes militares hasta su completa desmovilización en 1995. Dentro de un intervalo de 10 años, entre 1994 y 2004, se necesitaron dos intervenciones internacionales para mantener el orden e impedir que el país cayera dentro de una situación de guerra civil (Recuadro 1).

**Recuadro 1: Intervención de la ONU en Haití (1994 y 2004)**

En 10 años, la ONU tuvo que efectuar dos intervenciones militares en Haití, una en 1994 y otra en 2004. Estas son, por una parte, símbolo de la frustración de los intentos de poner de acuerdo a los actores políticos, pero también, la prueba de que el Estado fracasó en su prerrogativa de proveer orden y proteger la soberanía nacional.

En efecto, en 1994 las fuerzas de paz intervinieron en Haití para reponer el poder al Presidente Aristide, tres años después de su exilio tras el golpe de Estado encabezado por el Ejército. Previo a la intervención militar, los intentos de acuerdo habían fracasado o, cuando se firmaron, fueron violados sistemáticamente, entre ellos, los acuerdos de Washington y de Governors Island.

En 2004, la crisis electoral del año 2000 y la posterior crisis de gobierno del Presidente Aristide (2001-2004), llevó a una situación de conflictos políticos y armados que el gobierno y la policía no pudieron contrarrestar. Frente al caos generalizado y a la violencia en las calles, el Presidente Boniface Alexandre, quien recientemente había sido instalado en lugar de Aristide, autorizaba -por medio de la Resolución 1559- el envío de una fuerza multinacional a Haití.

Los acontecimientos del año 2003, durante los cuales un grupo armado logró controlar una gran parte del territorio, confirmaron las enormes debilidades de la Policía Nacional de Haití (PNH). La policía tiene un efectivo muy reducido, con cerca de 63 policías por 100.000 habitantes, lo que representa menos del cuarto del promedio regional (Banco Mundial, 2006). Junto con esta carencia de personal<sup>50</sup>, la efectividad de su trabajo se ha visto afectada durante los últimos años por la politización y la corrupción de la institución que tuvo que pasar por diversas tentativas de purga para erradicar los elementos corruptos.

La incapacidad para asegurar el orden también se relaciona con la debilidad del sistema judicial de Haití que sufre problemas administrativos graves como "la escasez de recursos adecuados; abuso y corrupción en las fuerzas de seguridad; demoras inaceptables en los procedimientos penales, omisión de investigar graves violaciones de derechos humanos y de procesar y castigar a los responsables. Además, a pesar de que la Constitución reconoce la independencia del Poder Judicial con respecto al Ejecutivo, existen varios aspectos estructurales del procedimiento legal como la designación de los jueces, el soborno, las amenazas y otras influencias impropias de ese género que se ejercen sobre los tribunales, así como la inexistencia de un eficaz mecanismo de supervisión" (OEA, 2006)<sup>51</sup> que limitan la independencia del Poder Judicial y afectan la efectividad de sus decisiones.

50. Antes de 1994 se estimaba en cerca de 6.000 el número de policías. En 2006, este número se encontraba entre 3.000 y 5.000, de acuerdo a los datos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

51. «Haití: ¿Justicia Frustrada Estado de Derecho? Desafíos para Haití y la Comunidad Internacional».

### 3.2. Gestión administrativa y económica del Estado

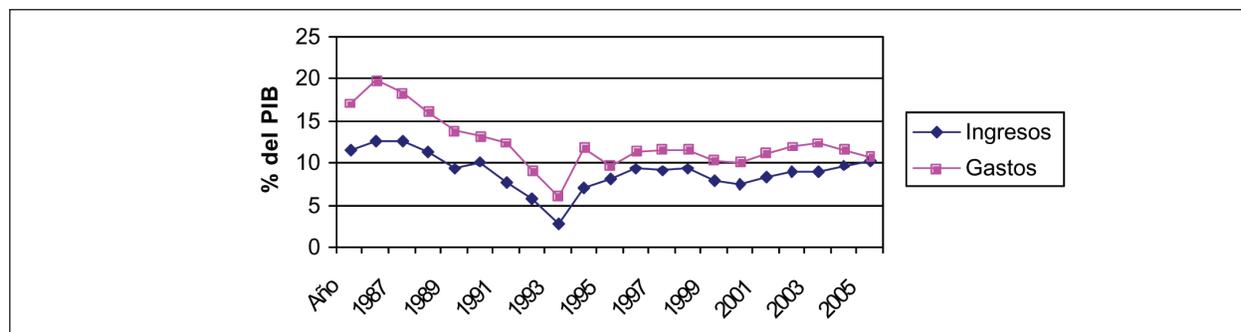
La gestión administrativa y económica del Estado es otra dimensión clave que da cuenta de la capacidad del gobierno para responder a las demandas de la sociedad. Esta gestión es aún más relevante cuando se trata de un Estado con recursos limitados que se enfrenta a una demanda social amplia y urgente.

#### a. Disponibilidad de los recursos

Los recursos del Estado en Haití provienen de los ingresos internos a través del sistema de impuestos y las ayudas internacionales. El perfil del ingreso y del gasto durante los últimos 20 años indica que el primero ha variado entre un 2,6% y un 12,6% del PIB, en tanto que desde 1990 se encuentra por debajo del 11% (variando la mayoría del tiempo entre un 7% y un 9%). Por otra parte, el gasto del Estado se situó entre un 6% y un 20%, pero durante los últimos 15 años ha variado entre un 9% y un 16% (Gráfico 3).

Esto sugiere que hay dos restricciones significativas respecto de la capacidad del Estado para proveer servicios sociales y hacer inversión en capital físico y humano. La primera de ellas es su débil base fiscal, la cual ha dejado un insuficiente nivel de recaudación para soportar las necesidades de desarrollo del país. La segunda, por su parte, tiene que ver con la ineficiente administración de los recursos internos y de la ayuda internacional (FMI, 2004).

**Gráfico 3: Ingreso y gasto en Haití: 1986-2006**



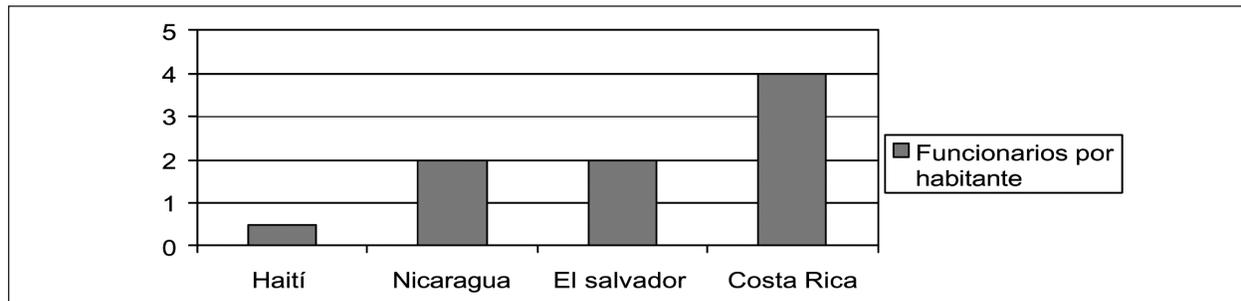
Fuente: BRH.

Con respecto a la debilidad de la base fiscal, un estudio de la CEPAL sobre tributación en América Latina encontró que para todas las categorías consideradas, Haití formaba parte del grupo de países con menor tasa de impuesto sobre distintos períodos (Cetrángolo y Gomez-Sabaini, 2006). Esto confirmó la conclusión del FMI (op.cit), respecto de los años 2000-2001, que estableció que el nivel de recaudación en Haití -en porcentaje del PIB- es uno de los más bajos del mundo.

### b. Capacidad administrativa del Estado

El tamaño del sector público es pequeño, considerando los desafíos que enfrenta Haití. En efecto, hay solamente cerca de 0,5 funcionarios por cada 100 habitantes. Este nivel es bajo si se lo compara con países como Nicaragua, El Salvador y Costa Rica (PNUD, 2002).

**Gráfico 4: Funcionarios por habitantes**



Fuente: PNUD (2002), Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano.

Entre 1998 y 2004, el empleo en el sector público pasó de 0,9% a 0,7% de la población, producto de la reforma *départ volontaire et retraite anticipée*<sup>52</sup>, implementada por el gobierno del Presidente Préval en 1998. Esta reforma redujo el tamaño del sector no solamente en cantidad, sino que también en calidad, puesto que los mejores funcionarios dejaron la administración pública atraídos por las oportunidades del sector privado y de las ONG (recuadro 2).

La masa salarial del sector público también es muy baja. Entre 1998 y 2003, los gastos cayeron de un 4,5% del PIB a un 3,3%, cifra que sitúa a Haití por debajo del promedio mundial que registra un 5,4% del PIB. En este mismo período, los salarios del sector público cayeron en 1/3 en términos reales. A pesar del bajo nivel de la masa salarial, ésta representa una parte significativa del gasto del presupuesto del gobierno, lo que refleja un nivel general muy bajo del ingreso y del gasto (en el año 2004, los gastos en sueldos y salarios representaron un 33% del ingreso del gobierno y un 26% de sus gastos).

Además, el nivel de salarios en el sector público es significativamente inferior a los del sector privado. Es así como el empleo público de alto nivel de calificación tiene un salario 40% por debajo del sector privado, mientras que los de menor nivel tienen un salario de un 7% menos. Esto plantea preguntas acerca de la capacidad del gobierno para prestar servicios públicos esenciales como la salud, la educación y la garantía del orden público. Además, el bajo nivel de los salarios públicos también plantea dudas sobre la capacidad del gobierno de atraer y retener personal de calidad, a la vez de evitar la corrupción.

52. Programa que consistió en premiar a los funcionarios dispuestos a dejar sus puestos de trabajo o a jubilarse anticipadamente, con el objetivo de subir los salarios y atraer a las personas más capacitadas.

**Recuadro 2: Radiografía del sector público haitiano (2001)**

El número de empleadores en el sector público en 2001 era de 36.002 empleados. Ellos se reparten en tres grandes sectores de la actividad gubernamental: sector económico y financiero (16%), sector soberanía y ciudadano (9,6%) y sector cohesión social (74,4%). Esta distribución difiere sensiblemente de la que se observa en la encuesta de los agentes de la función pública realizada en 1995 por el Ministerio de la Función Pública y el PNUD.

Estas variaciones probablemente se explican por la aplicación de la ley de *départ volontaire et retraite anticipée* de 1997. El 70% de los funcionarios se agrupan en dos sectores: el Ministerio de la Educación Nacional (50% del total) y el Ministerio de la Salud Pública (20% del total).

El perfil sociodemográfico del funcionario efectuado a partir de los datos de la encuesta es el siguiente: el sector público está constituido por agentes relativamente jóvenes (2/3 de ellos tienen menos de 45 años y más de 1/3 se encuentran entre los 35 y 45 años), en tanto que un 59% de ellos son mayoritariamente jóvenes con predominio de hombres (59%). Respecto de la tasa de escolaridad, 25% de los funcionarios dice tener nivel universitario -2,3% tiene un nivel de estudio superior (Magíster y Doctorado)-, 55% tiene nivel secundario, 14% nivel primario y 2% no había asistido a ninguna escuela.

La presencia de individuos con niveles avanzados de formación no se refleja en los resultados de la administración pública. Entre las explicaciones sobre este hecho se encuentra la falta de independencia y de autonomía de los funcionarios, cuya contratación se hace sobre una base de favoritismo, clientelismo y nepotismo. Es así como las informaciones recogidas revelan que sólo un 12,6% de los funcionarios fue contratado luego de un concurso de selección.

Otra característica de la administración pública es su desigual distribución en el territorio: mientras el 46% de los funcionarios se encuentra en el área metropolitana, un 53% de ellos se concentra en una sola región, en tanto que las demás regiones tienen entre 10% y 3% de los funcionarios con un total de 85% en el área urbana.

**Fuente:** Síntesis del trabajo de Antoine Ambroise para el PNUD, sobre la base de los datos del Servicio del Archivo Central del Personal vinculado a la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa. PNUD (2002).

**c. Corrupción**

Como se vio en el recorrido histórico de la primera parte de este estudio, desde el siglo XIX se instaló en Haití una tradición de uso de la administración pública para fines privados. Esta tendencia se intensificó durante el mandato de François Duvalier y se sistematizó durante los 14 años del gobierno de su hijo Jean Claude. Durante la transición esta herencia se traspasó a la administración pública a tal punto que hoy la corrupción constituye uno de los problemas más importantes que erosiona la ya limitada capacidad del Estado haitiano.

Una encuesta realizada por el gobierno en enero de 2007 arrojó que el 91% de los hogares, el 87% de los empresarios y el 92% de las ONG consideran que la corrupción es un problema muy grave<sup>53</sup>. Esta percepción confirma las preocupantes posiciones que el país ha ocupado en las evaluaciones que hacen organizaciones internacionales como Transparency Internacional<sup>54</sup> y el Banco Mundial (según sus indicadores, Haití se sitúa entre los países más corruptos de la región). Este nivel de corrupción reduce la capacidad financiera del Estado, ya que la corrupción constituye una forma de impuesto que no cobra el Estado sino que el corruptor y, consecuentemente, debilita la capacidad del gobierno para proveer los servicios básicos a la sociedad.

---

53. «Governance et corruption, résultat de l' enquête diagnostique sur la gouvernance». Janvier, 207.

54. En los informes de transparencia, Haití ha ocupado los últimos lugares en materia de corrupción, medida según su índice de percepción.

## IV. Conclusiones

Los distintos actores de la gobernabilidad en Haití muestran hoy una mejor disposición para dialogar y reconocer que, efectivamente, no han podido hacer frente a los desafíos que la transición planteó luego del fin de la dictadura en 1986. Desde el año 2004 se ha hecho un esfuerzo para reducir las debilidades del Estado a través de la racionalización de la gestión macroeconómica, lo que ha permitido un aumento en el ingreso del gobierno y un mejor control de sus gastos. En particular, la elaboración de un Marco de Cooperación Temporal (CCI en francés)<sup>55</sup>, en el cual participaron casi todos los actores políticos y sociales, ha permitido que este país defina los principales ejes de intervención del Estado, a la vez de asegurar una mejor coordinación y focalización de la ayuda internacional (principal fuente de financiamiento del presupuesto del gobierno haitiano).

Sin embargo, a pesar de que en Haití existe un consenso tácito en torno al gobierno de Préval elegido en el año 2006, el país no está libre de una nueva crisis institucional, ya que las fuentes de desacuerdo aún existen en la sociedad. En efecto, el mandato del tercio de los Senadores elegidos durante ese mismo año se está acabando y todavía no se realizan elecciones para sustituirlos. De manera que, nuevamente, en la raíz de este problema se encuentra la institución electoral que todavía no tiene una estructura organizacional permanente. Es así como aún no se concretan las ideas para establecer una Conferencia Nacional, como tampoco un plan de modernización de los partidos políticos. Así, aun cuando es posible observar avances sustanciales en la capacidad de los actores para ponerse de acuerdo y mejorar la gestión macroeconómica del Estado, persisten muchas limitaciones que mantienen condiciones de gobernabilidad difíciles y frágiles.

En este escenario, resulta imperativo concretar las ideas de acuerdo expresadas durante estos últimos dos años, de manera que se rompan las restricciones políticas-estructurales y se pueda formar un consejo electoral, así como normalizar la relación entre el Parlamento y el Ejecutivo, junto con la creación definitiva de una fuerza de seguridad. También se necesitaría reformar en profundidad los canales que permitan a Haití transformar sus resultados macroeconómicos en mejor calidad de vida para su población. En particular, se debe mejorar la capacidad administrativa del Estado, a través de la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción.

---

55. Cadre de Cooperación Intérimaire.

## V. Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (1997). "Informe sobre el desarrollo 1997. El Estado en un mundo en transición".
- BANCO MUNDIAL (junio 2006). "Haiti. Options and Opportunities for inclusive Growth". Country Economics Memorandum.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), "La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina", Informe 2006.
- BECK, T.; CLARKE, G.; GROFF, A.; KEEFER P. y WALSH P. (2002). "New tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions", Regulation and Competition Policy, Development Research Group, World Bank, Washington D.C, 2002.
- CÁRDENAS, M.; JUNGUITO R.; PACHÓN M. (febrero 2006). "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The effects of the 1991 Constitution", Inter-American Development Bank.
- CEPAL (diciembre 2006). "Panorama Social de América Latina".
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE HAÏTI, marzo de 1987.
- FATTON JR., R. (enero 1999). "The Impairments of Democratization: Haiti in Comparative Perspective" Comparative Politics, Vol. 31, N° 2, pp. 209-229.
- FATTON JR., R., "The Saturnalia of Emancipation and the Vicissitudes of Predatory Rule" Third World Quarterly, Vol. 27, N° 1, pp. 115-133, 2006.
- FILMUS, D., "Gobernabilidad democrática: conceptualización". Aportes Andinos N° 13. Gobernabilidad, democracia y Derechos Humanos.
- FLISFISH, A. (julio-septiembre 1989). "Gobernabilidad y consolidación de la democracia: Sugerencias para la Discusión". En Revista Mexicana de Sociología. Vol. 51, N° 3, México.
- GILBERT, R., "Haití: antecedentes económicos y sociales", Serie Estudios y Perspectivas N° 23, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- GOROSTIAGA, X. (mayo-junio 1991). "Haití. Lavalas-La avalanche", Nueva Sociedad N° 113, pp. 6-9.
- GUTIÉRREZ, L.C., "La gobernabilidad en el México contemporáneo", Afers Internacionals, N° 40-41, pp. 187-215.
- INSTITUTE HAÏTIEN DE STATISTIQUE ET D'FORMATIQUE (julio 2003). "Enquête sur les Conditions de Vie en Haïti". Volume I.
- INSTITUTE HAÏTIEN DE STATISTIQUE ET D'FORMATIQUE (julio 2005). "Enquête sur les Conditions de Vie en Haïti ". Volume II.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (junio 2005). "IMF country Report N° 05/205".
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (agosto 2007). "IMF country Report N° 07/292".
- Jalabert, L. (2005). "Un populismo de la misère: Haïti sous la présidence Aristide (1990-2004)", Revue de Civilisation Contemporaine de l'Université de Bretagne Occidentale Europes/Amériques.

- JERBI, M.J. (junio 2001). "Political parties and Democracy in Haiti", Thesis for Master of Arts in National Security Affaires, Naval Postgraduate School.
- JÜTTING, J. (2003). "Institutions and Development: a Critical Review", OECD, Development centre, Working Paper N° 210.
- LAHERA, E. (2002). "Introducción a las Políticas Públicas". Fondo de Cultura Económica.
- LUNDAHL, M. (primavera-verano 1989). "History as an Obstacle to Change", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 31, N° 1/2, Special Issue: Latin American at the Crossward: Major Public Policy Issues, pp. 1-21.
- MAINGOT, A.P. (invierno 1986-1987). "Haití: Problems of Transition to Democracy in an Authoritarian Sofá State", Journal of Interamerican Studies and World Affaire, Vol. 28, N° 4, pp. 75-102.
- MEDINA, A.; MANUEL, J. y BARROETAVEÑA, M. (1999). "El Estado" en "Introducción a la ciencia política" en PINTO, J. (compilador). Buenos Aires.
- MUÑOZ, O. "Estrategias de Desarrollo en Economías Emergentes. Lecciones de la experiencia latinoamericana", 2001, FLASCO-Chile.
- MUÑOZ, O. (2007). "El modelo de desarrollo económico de la concertación 1990-2005 ¿Reformas o Cambio?".
- NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION (2006). "Why Foreign Aid to Haití Failed".
- NORTH, D. (1990). "Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico", Fondo de Cultura Económica / Economía Contemporánea.
- PAYNE, M.J.; ZOVATTO, D. y MATEO, M, "Democracies in Development. Politics and Reform in Latin American", BID, 2007.
- PIERRES-CHARLES, G. y LOW, M. (verano 1988). "The democratic Revolution in Haití" Latin American Perspectives, Vol. 15, N° 3, Democratization and Class Struggle, pp. 64-76.
- PNUD (2002). "Rapport Nacional de développement Humain en Haití".
- PNUD (2004). "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y de ciudadanos. Compendio Estadístico".
- PNUD (2004). "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y de ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia". 2004.
- PRATS, Joan Oriol i Català, "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", Revista Instituciones y Desarrollo N° 10, pp103-148.
- SILÍÉ, R. (julio 2000). "Haití. Crisis Electoral, legislativa y gubernamental", Nueva Sociedad N° 169.
- SIMPSON, G.E. (octubre 1941). "Haití's Social Structure", American Sociological Review, Vol. 6, N° 5, pp. 640-649.
- SIMPSON, G.E. (mayo 1942). "Haitian Politics", Social Forces, Vol. 20, N° 4, pp. 487-491.
- SPILLER, P.T. y TOMMASI, M. (2003). "The Institutional Foundations of Public Policy: Transactions approach with Application to Argentina".

STEIN, E. y TOMMASI, M. (junio 2007). "Instituciones democráticas, proceso de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina", Visiones del Desarrollo en América Latina, Capítulo 2, CEPAL /CIDBOD.

TOMASSINI, L. (1992). "Estado, Gobernabilidad y desarrollo". En: Revista de Ciencia Política, Vol. XIV Nº 1 y 2. Instituto de Ciencia Política Universidad Católica de Chile.

TOURAINÉ, A. (1995). "¿Qué es la Democracia?", Fondo de Cultura Económica.

CAMPERO, G. (marzo-junio 2007). "Análisis Político y Gobernabilidad", apuntes de curso.

WILLIAMSON, O.E. (septiembre 2000). "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", Journal of Economic Literature, pp. 595-613.

## VI. Estudios de caso

### Publicados en 1996

#### Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

*César Pastore Britos.*

#### Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

*Fernando Correa Alsina.*

#### Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

*Walter Orellana Rocha.*

#### Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Ramón Borges Méndez.*

#### Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

*Patricia Noda Videa.*

#### Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

*María Lila Iwasaki.*

#### Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

*Cristián Saieh Mena.*

#### Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

*Sandra Lerda y Francisco Sabatini.*

#### Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

*Soledad Ubilla.*

#### Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

*Cecilia Montero y Carlos Vignolo.*

#### Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

*Claudio Orrego Larraín.*

### Publicados en 1997

#### Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

*Fernando Díaz Mujica.*

#### Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

*Liliana Cannobbio Flores.*

#### Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

*Luis Gonzalo Urcullo Cossío.*

#### Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

*Alejandra Faúndez Meléndez.*

#### Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

*Julio Waldo López Aparicio.*

#### Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.

*Luis Esteban Lucero Villarreal.*

#### Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

*Marvin Francisco Discua Singh.*

### Publicados en 1998

#### Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

*Juan Carlos Cortázar Velarde.*

#### Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

*Claudio Rodolfo Rammsy García.*

#### Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

*Michel-Ange Pantal.*

**Estudio de Caso N° 22**

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL (ISAPRES).

*Cecilia M<sup>a</sup>, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.*

**Estudio de Caso N° 23**

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

*Juan Enrique Vargas Viancos.*

**Estudio de Caso N° 24**

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

*David Mieres Valladares.*

**Estudio de Caso N° 25**

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

*Alejandro Esteban Rodríguez.*

**Estudio de Caso N° 26**

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

*Georgina Paniagua Ramírez.*

**Estudio de Caso N° 27**

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

*Sixto Carrasco Vielma.*

**Estudio de Caso N° 28**

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

*Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.*

**Estudio de Caso N° 29**

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA. PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

*José Antonio Terán Carreón.*

**Estudio de Caso N° 30**

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

*Ana María Güémez Perera.*

**Estudio de Caso N° 31**

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

*Claudia Muñoz Salazar.*

**Publicados en 1999**

**Estudio de Caso N° 32**

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA.

*Nelson Shack Yalta.*

**Estudio de Caso N° 33**

PROGRAMA CHILE - BARRIO: ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

*María Gabriela Rubilar Donoso.*

**Estudio de Caso N° 34**

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ.

*Cecilia M<sup>a</sup> Cárdenas.*

**Estudio de Caso N° 35**

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS.

*Ricardo Cordero Vargas.*

**Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

*Luzmari Martínez Reyes.*

**Estudio de Caso N° 37**

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ (1995 - 1997).

*Pablo Franky Méndez.*

**Estudio de Caso N° 38**

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997).

*Urby Pantoja Vásquez.*

**Estudio de Caso N° 39**

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

*Irma Miryám Monasterolo.*

**Estudio de Caso N° 40**

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN.

*César Chanamé Zapata.*

**Estudio de Caso N° 41**

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA.

*Teresa Reinaga Joffré.*

**Estudio de Caso N° 42**

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989).

*Justo Tovar Mendoza.*

**Publicados en 2000****Estudio de Caso Nº 43**

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981-1989 Y 1990-1998.

*Julio Castro Sepúlveda.*

**Estudio de Caso Nº 44**

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO.

*Danae de los Ríos Escobar.*

**Estudio de Caso Nº 45**

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA.

*Jorge Menéndez Gallegos.*

**Estudio de Caso Nº 46**

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA.

*Jorge Ríos Cueto.*

**Estudio de Caso Nº 47**

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA.

*Edgar Rojas Calderón.*

**Estudio de Caso Nº 48**

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

*Irma Lorena Dueñas Pacheco.*

**Estudio de Caso Nº 49**

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA.

*Tatiana Genuzio Patzi.*

**Estudio de Caso Nº 50**

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE.

*Roberto Godoy Fuentes.*

**Estudio de Caso Nº 51**

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL.

*John Vela Guimet.*

**Estudio de Caso Nº 52**

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE.

*Juan Salamanca Velázquez.*

**Publicados en 2001****Estudio de Caso Nº 53**

EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA.

*Raquel del Carmen Aguirre.*

**Estudio de Caso Nº 54**

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ.

*Humberto Rosso Morales.*

**Estudio de Caso Nº 55**

EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?

*Emilio Porta Pallais.*

**Estudio de Caso Nº 56**

SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE.

*Juan Pablo Severin Concha.*

**Estudio de Caso Nº 57**

FORMACIÓN DOCENTE: CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES (CERP).

*Juan Eduardo Serra Medaglia.*

**Estudio de Caso Nº 58**

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000).

*Álvaro Vicente Ramírez Alujas.*

**Estudio de Caso Nº 59**

CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO.

*Lucas Godoy Garraza.*

**Estudio de Caso Nº 60**

LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD.

*Fernando Pachano Ordóñez.*

**Publicados en 2002****Estudio de Caso Nº 61**

EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL.

*María Andrea Salazar Mejía.*

**Estudio de Caso Nº 62**

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN.

*Cinthya Arguedas Gourzong.*

**Estudio de Caso Nº 63**

LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO (FOREC) EN COLOMBIA.

*Jorge Iván Cuervo Restrepo.*

**Estudio de Caso Nº 64**

INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA.

*Sergio Antonio Ibáñez Schuda.*

**Estudio de Caso Nº 65**

LA DEMANDA POR JUSTICIA, UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA.  
*Rafael Mery Nieto.*

**Estudio de Caso Nº 66**

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE CHILE.  
*Carlos René Martínez Calderón.*

**Estudio de Caso Nº 67**

ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR TERCIARIO.  
*Paula Ximena Quintana Meléndez.*

**Estudio de Caso Nº 68**

RENDIMIENTO ESCOLAR EN CHILE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: ¿QUÉ NOS MUESTRA LA NUEVA EVIDENCIA?  
*Claudia Marcela Peña Barría.*

**Estudio de Caso Nº 69**

DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS RESULTADOS ESCOLARES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL PERÚ.  
*José Carlos Chávez Cuentas.*

**Publicados en 2003**

**Estudio de Caso Nº 70**

COSTA RICA: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE.  
*Leonardo José Salas Quirós.*

**Estudio de Caso Nº 71**

DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE CHILE EN LOS AÑOS 1990 Y 2000.  
*Paula Daniela Bustos Muñoz.*

**Estudio de Caso Nº 72**

VIABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN BOLIVIA (1990 - 2001).  
*Juan Carlos Camacho Encinas.*

**Estudio de Caso Nº 73**

LA POLÍTICA Y PROGRAMAS SOCIALES INTEGRALES DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA: UN DESAFÍO A LA GESTIÓN PÚBLICA.  
*Valeria Andrea Sánchez de Buglio.*

**Estudio de Caso Nº 74**

INCENTIVOS A ESCUELAS Y MAESTROS: LA EXPERIENCIA DEL "PLAN DE ESTÍMULOS A LA LABOR EDUCATIVA INSTITUCIONAL" EN EL SALVADOR.  
*Juan Carlos Rodríguez.*

**Estudio de Caso Nº 75**

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE. SU EVOLUCIÓN Y EFECTOS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO 1990 - 2000.  
*Carmen Gloria Marambio Ortiz.*

**Publicados en 2004**

**Estudio de Caso Nº 76**

POBLACIÓN PENAL Y MERCADO LABORAL: UN MODELO EMPÍRICO PARA EL PERÍODO 1982-2002 EN LA REGIÓN METROPOLITANA.  
*Antonio Frey Valdés.*

**Estudio de Caso Nº 77**

LA PROMESA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS: EL CASO DE CHILECOMPRA (2000-2003).  
*Karen Angelika Hussmann.*

**Estudio de Caso Nº 78**

UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES CHILENAS.  
*Víctor Contreras Zavala.*

**Estudio de Caso Nº 79**

AÑOS DE ESTUDIO Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN NICARAGUA. EL CASO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL  
*José Ramón Laguna Torres.*

**Estudio de Caso Nº 80**

LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL FRENTE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO. EL DESAFÍO DE LA REGIÓN DE O'HIGGINS.  
*Marlene Sepúlveda Cancino.*

**Estudio de Caso Nº 81**

MUNICIPIOS EFECTIVOS EN EDUCACIÓN.  
*María Angélica Pavez García.*

**Publicados en 2005**

**Estudio de Caso Nº 82**

EFECTOS EN LOS SECTORES AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIAL CHILENO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y COSTA RICA.  
*Mauricio Reyes Reyes.*

**Estudio de Caso Nº 83**

AUTONOMÍA DE LAS FINANZAS LOCALES EN PERÚ.  
*Mónica Tesalia Valcárcel Bustos.*

**Estudio de Caso Nº 84**

INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, UNA NECESIDAD URGENTE PARA CHILE: EL FONDO PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE PROYECTOS.  
*María Elisa Ansoleaga Moreno.*

**Estudio de Caso Nº 85**

LA LICITACIÓN DE DEFENSA PENAL PÚBLICA EN EL NUEVO PROCESO PENAL CHILENO.  
*Cristián Andrés Letelier Gálvez.*

**Estudio de Caso Nº 86**

EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD DEL FOMENTO FORESTAL EN CHILE, PERÍODO 1996-2003.  
*Gerardo Andrés Valdebenito Rebolledo.*

**Estudio de Caso N° 87**

¿SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS O UNOS POCOS?

*Mariela Solange Torres Monroy.***Estudio de Caso N° 88**

FACTORES CLAVES EN LA RELACIÓN INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE.

(Análisis del modelo matemático de licitación para Junaeb y el proyecto Fondef de estimación de riesgos y costos de reducción del arsénico en el aire para el diseño de una normativa)

*Claudia Andrea Mardones Fuentes.***Publicados en 2006****Estudio de Caso N° 89**

LOS DIÁLOGOS CIUDADANOS POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Pablo Iván Rupin Gutiérrez.***Estudio de Caso N° 90**

IMPACTO DE LOS RECURSOS HIPCY PNC EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE BOLIVIA.

*José Luis Tangara Colque.***Estudio de Caso N° 91**

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: REPRESENTACIONES DE LAS ÉLITES SOBRE LOS MECANISMOS Y POSIBLES IMPACTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DISTRIBUTIVA.

*Elizabeth Rivera Gómez.***Estudio de Caso N° 92**

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA DEL ESTADO.

*Luis Antonio Riquelme Contreras.***Estudio de Caso N° 93**

SECTOR INFORMAL EN HONDURAS: ANÁLISIS Y CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO A PARTIR DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES.

*David Ricardo Pineda Zelaya.***Estudio de Caso N° 94**

BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE 1990-2005 "UNA MIRADA REGIONAL Y MUNICIPAL".

*Cristian Marcelo Leyton Navarro.***Estudio de Caso N° 95**

LAS TRANSFERENCIAS FISCALES Y EL GASTO PÚBLICO EN LA FEDERACIÓN BRASILEÑA: UN ANÁLISIS DE LA INEQUIDAD ESPACIAL EN EL ACCESO A BIENES SOCIALES Y TERRITORIALES.

*Cristina Aziz Dos Santos.***Estudio de Caso N° 96**

HACIA UNA NUEVA ETAPA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL CHILENA: EL CASO CELCO.

*Alejandra Contreras Altmann.***Publicados en 2007****Estudio de Caso N° 97**

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR LOS RIESGOS DE DESASTRES NATURALES EN CHILE.

*Antonia Bordas Coddou.***Estudio de Caso N° 98**

DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA CHILE BARRIO.

*Claudio Martínez Villa.***Estudio de Caso N° 99**

ADULTOS MAYORES EN LA FUERZA DEL TRABAJO: INSERCIÓN EN EL MERCADO LABORAL Y DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN.

*Javiera Marfán Sánchez.***Estudio de Caso N° 100**

EL SECTOR FORESTAL EN CHILE Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO.

*Fernanda Solórzano Mangino.***Estudio de Caso N° 101**

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL PROGRAMA DE FOMENTO - PROFO CORPORACIÓN DE FOMENTO PRODUCTIVO.

*Marvin García Urbina.***Publicados en 2008****Estudio de Caso N° 102**

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA POLÍTICA DE CONCESIONES VIALES EN CHILE: BALANCE Y APRENDIZAJES.

*Haidy Nevenka Blazevic Quiroz.***Estudio de Caso N° 103**

ESTRATEGIAS PARA DETECTAR COLUSIÓN: LECCIONES PARA EL CASO CHILENO.

*Elisa Echeverría Montúfar.***Estudio de Caso N° 104**

GOBERNABILIDAD E INSTITUCIONES EN HAITÍ: UN ANÁLISIS EXPLORATORIO.

*Jean Gardy Victor.***Estudio de Caso N° 105**

HACIA UN MODELO SOSTENIBLE DE TURISMO COSTERO EN REPÚBLICA DOMINICANA: ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES.

*Matías Bosch Carcuro.*



MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS