

Entre la espada y la pared. La economía jamaicana (1980-1985)

Omar Davies

Omar Davies: Economista jamaicano. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de las Indias Occidentales, Kingston, Jamaica.

Los acontecimientos socioeconómico en Jamaica durante el período 1980-1985 son objeto en este artículo de un riguroso análisis apoyado en sólidos datos estadísticos.

El autor destaca los cambios de dirección de la política económica que sucedieron al gobierno de Manley quien le asignó al Estado un rol preponderante en la conducción de la actividad económica. El actual gobierno de Seaga, a partir de 1980, cedió este rol a la iniciativa privada, al mismo tiempo que renovó los contactos con el Fondo Monetario

Internacional mediante la suscripción de varios acuerdos tendientes a determinar políticas monetarias y fiscales que posibilitaran la reactivación de los distintos sectores de la producción. A pesar de las metas optimistas que se fijaron y del fuerte apoyo de la administración Reagan, en ningún área crítica socioeconómica se alcanzaron los niveles proyectados, por el contrario, la población hoy día está materialmente peor que hace 8 años.

El autor concluye que resulta imposible, en Jamaica, ejecutar un plan de expansión económica sostenida, en circunstancias que hay que servir una deuda que consume aproximadamente la mitad de los ingresos y más de dos quintos del presupuesto fiscal.

El Partido Laborista de Jamaica (JLP) llegó al poder en el mes de octubre de 1980 como resultado de la más grande victoria electoral en la historia de Jamaica. La victoria fue aplastante en términos del número de asientos que ganó en el Parlamento (51 contra 9 de la oposición, Partido Nacional del Pueblo, PNP) y también en cuanto al apoyo popular (57 por ciento del voto popular). Aunque

seguidores del PNP alegan - no sin razón - que el nivel de violencia, sin precedentes, previo a la elección durante el cual más de 700 personas perdieron la vida, tuvo un grave efecto sobre la campaña. El margen de victoria fue tal que no quedaron dudas que éste reflejaba un sentimiento público abrumador.

Las condiciones de 1980

Agregado al elevado índice de violencia política, los últimos años del gobierno del PNP se caracterizaron por una frecuente escasez de artículos de primera necesidad, agitación laboral y conflictos entre el gobierno y el sector privado. Todos ellos síntomas de los problemas económicos subyacentes que afectaban al país. Asimismo, los intentos de resolver estos problemas llevaron al gobierno a negociar dos acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para el período 1977-1980. El primero, un Acuerdo de Contingencia, se firmó en junio de 1977 y fue cancelado en diciembre del mismo año al fallar el Banco de Jamaica en el examen de cuentas nacionales netas. El segundo acuerdo fue una Cláusula de Extensión de Fondos que rigió desde mayo de 1978 hasta diciembre de 1979. Este último fue suspendido cuando el país fracasó en los exámenes de gestión de reservas internacionales netas del Banco de Jamaica. Luego de la suspensión del acuerdo, hubo un período de negociaciones entre el gobierno de Jamaica y el FMI, durante el cual se discutieron las condiciones para un nuevo Acuerdo de Contingencia. No obstante, en marzo de 1980, luego de una larga serie de debates internos en el Consejo Ejecutivo Nacional (CEN) del partido de gobierno, se votó por rechazar las condiciones propuestas para el nuevo acuerdo y reducir las negociaciones con el Fondo. El gabinete ratificó la decisión del CEN a pesar de la renuncia de los dos ministros que participaron en las negociaciones.

Variables	1977	1978	1979	1980
1. (°/o) Desempleo	24.6	23.0	24.4	27.9
2. (°/o) Desempleo juvenil	44.6	43.5	45.4	50.6
3. Tasa de crecimiento				
a) PNB	-2.4	0.4	-1.7	-5.8
b) Agricultura	2.9	9.7	-10.4	-4.3
c) Minería	17.5	2.5	-1.6	9.9
d) Manufacturas	-7.4	-4.7	-4.9	-11.6
e) Construcción	-20.8	3.6	-0.6	-28.3

FUENTE: *Labour force surveys* (sondeos laborales) varios números. *National income and product*, 1984 (producción e ingresos nacionales, 1984)

Un examen de las variables socioeconómicas más importantes muestra claramente hasta dónde la economía estaba en crisis a fines del segundo período del PNP. El

cuadro 1 muestra detalles de estos indicadores.

El cuadro indica que en general el desempleo se mantuvo alto y en particular para la juventud, es decir, esa fuerza de trabajo por debajo de los 25 años de edad. El aumento en las tasas durante 1979 y 1980 se debe a los efectos de las inundaciones que virtualmente devastaron toda la producción agrícola del occidente de Jamaica, durante el mes de junio. El impacto directo ocupacional y agrícola tuvo efectos indirectos en otros sectores, lo cual ocasionó efectos generalizados en los niveles del desempleo como lo indica el cuadro 1. La misma explicación es válida con respecto a la información sobre las tasas generales del crecimiento del PNB y los principales sectores industriales durante 1979 y 1980. Además, la violencia en el año 1980 afectó la construcción ya que con frecuencia ésta se daba en los lugares de las obras.

A pesar de estas explicaciones parciales de la baja en los años 1979 y 1980, la tendencia durante todo el período es inconfundible. En general, la información disponible demuestra que los grandes sectores productivos de la economía o se estancaron o bajaron durante el período 1977-1980. Por lo tanto, existía una razón económica para el descontento público con el gobierno del PNP.

No obstante, había un área en la que el gobierno del PNP demostró un alto nivel de competencia administrativa el cual fue la distribución de las escasas divisas extranjeras que tuvo disponibles. A pesar del número de concesiones que el gobierno del PNP le hizo al Fondo Monetario Internacional luego del fracaso del Acuerdo de Contingencia de diciembre de 1977 y como condición previa a la firma de la Cláusula de Extensión de Fondos en 1978 fue capaz de mantener intactos los estrictos controles sobre las importaciones. A pesar que los controles suscitaban antagonismos por parte de algunos miembros del sector privado debido al método excesivamente burocrático con que éstos se llevaron a cabo, dieron resultados positivos en el control del comercio visible. El cuadro 2 indica los detalles.

CUADRO 2 NIVEL DE IMPORTACIONES, EXPORTACIONES
Y BALANZA COMERCIAL 1972-1980
(millones de dólares)

Año	Importaciones	Exportaciones	Balanza comercial
1972	642.6	391.3	(251.3)
1973	676.6	390.2	(286.4)
1974	935.9	706.2	(229.7)
1975	1.123.5	851.6	(271.9)
1976	912.8	632.5	(280.3)
1977	746.8	733.6	(13.2)
1978	864.7	738.1	(126.6)
1979	1.002.8	814.7	(188.1)
1980	1.172.6	959.2	(213.4)

FUENTE: *Economic and social survey* (sondeos económicos y sociales), varios números.

Como se desprende del cuadro, después del primer período de cinco años (1972-1976) de gobierno, cuando el déficit comercial visible promediaba los 264 millones de dólares norteamericanos, los rígidos controles impuestos en 1977 permitieron restringir el déficit durante los cuatro años siguientes a un promedio de 135 millones de dólares.

El régimen de Seaga, 1980-1985

La elección que llevó al Partido Laborista de Jamaica (JLP) al gobierno en diciembre de 1980 señaló no sólo un cambio en la dirección de la política económica sino que renovó el contacto entre el gobierno de Jamaica y el FMI. Mientras el régimen de Manley reafirmaba la necesidad que el Estado jugara un rol preponderante en la vida económica del país, el JLP prometió, que como gobierno, el papel preponderante en términos de la iniciativa económica sería, sin lugar a dudas, confiado al sector privado. Por lo tanto, contrariamente a las relaciones entre el gobierno del PNP y el FMI, aquellas del JLP se consideraron en cierto modo un encuentro entre afines.

La llegada del JLP al gobierno coincidió casi exactamente con la llegada de Reagan al gobierno norteamericano y fue recibido como un impacto positivo para la "democracia" en el Caribe. El gobierno de Reagan ha apoyado en extremo al gobierno de Seaga, directa e indirectamente. Respecto del apoyo indirecto, es ampliamente sabido que en ciertas ocasiones EEUU ha intervenido a favor de Jamaica durante deliberaciones en organismos multilaterales tales como el FMI y el Banco Mundial. En consecuencia, estas organizaciones han sido sumamente benevolentes en sus condiciones para la balanza de pagos más otros apoyos financieros. Cálculos del Banco Mundial indican que durante el período de cuatro años, 1981-1984, el gobierno de Seaga ha recibido aproximadamente dos mil millones de dólares en concesiones financieras.

En cuanto a los aportes del propio gobierno norteamericano, el apoyo ha sido de varias maneras. A pesar de que la industria de la bauxita y alúmina de Jamaica ha sufrido graves contratiempos debido a la recesión mundial, el impacto en la industria jamaíquina ha sido un tanto suavizado por la decisión del gobierno norteamericano de aumentar las reservas de bauxita provenientes de Jamaica, no obstante el hecho de tener existencias suficientes. El nivel de apoyo concesionario también se ha mantenido a una tasa extraordinariamente alta a través de los primeros cinco años del régimen de Seaga. El cuadro 3 destaca las principales áreas en que se dio este apoyo.

Las relaciones del JLP con el FMI

Las relaciones entre el JLP y el FMI desde 1980 hasta ahora se formalizaron a través de tres acuerdos. Una Cláusula de Extensión de Fondos, firmada en marzo de 1981: un Acuerdo de Contingencia, firmado en junio de 1984 y un nuevo Acuerdo de

Contingencia que se hizo efectivo en agosto de 1985.

CUADRO 3 APOYO CONCESIONARIO NORTEAMERICANO
A JAMAICA DE 1980/81 A 1984/85
(millones de dólares)

Año fiscal EEUU*	Balanza de pagos	Proyectos	PL 480	Otros alimentos	Viviendas	Total
1980/81	47.7	13.9	17.1	-	-	78.7
1981/82	95.0	31.3	17.5	-	-	143.8
1982/83	54.4	27.2	20.0	-	15.0	116.6
1983/84	50.0	37.7	20.0	6.8	25.0	139.5
1984/85	99.5	29.4	40.0	16.0	15.0	199.9
	346.6	139.5	114.6	22.8	55.0	678.5

*El año fiscal de EEUU va desde el 1° de octubre al 30 de septiembre.

FUENTE: Oficina de la AID en Kingston, Jamaica.

La Cláusula de Extensión de Fondos firmada en marzo de 1981 y proyectada para tres años, era relativamente moderada en sus exigencias de reajustes. Por ejemplo, no exigía mayores devaluaciones de la moneda, ya que se consideraba que las devaluaciones llevadas a cabo durante el período 1977 y 1979 hacían de las exportaciones del país lo suficientemente competitivas. Tampoco se exigió que se redujese el gasto fiscal a pesar que se proyectaba un superávit en la cuenta fiscal para fines del período de tres años.

Las proyecciones optimistas en la producción de virtualmente todos los sectores de la economía fueron la base para los moderados requisitos exigidos por el acuerdo. De este modo, se estimaba que para fines del acuerdo la producción de bauxita aumentaría de 12 a 18 millones de toneladas al año, el azúcar aumentaría de 260 mil toneladas a 330 mil y la de plátano de 33 mil toneladas a 120 mil.

Esta expansión de todos los sectores, emanaría de las actividades del sector privado ya que se implementarían medidas específicas para reducir el rol del gobierno en la economía en términos de participación directa como también en sus actividades de regulación. A este respecto, habría una reducción y luego una eliminación gradual de las restricciones a las importaciones, una liquidación de algunas actividades comerciales en las que participaba el Estado como también una reducción del alcance de las actividades de otras, tales como la Corporación Estatal de Comercio.

El cuadro 4 indica detalles comparativos de las proyecciones de la producción hechas con motivo del acuerdo de la Cláusula de Extensión de Fondos con el FMI y los logros reales. En ninguna de las áreas críticas se alcanzó la meta proyectada. En

realidad en tres de los cuatro sectores los niveles de producción a fines de 1984 - fecha considerada - están por debajo de 4 los niveles correspondientes proyectados para 1980, último año del régimen de Manley.

CUADRO 4 METAS PRODUCTIVAS REALES Y PROYECTADAS (1981-1984)

Sector	Producción real					Meta (1984) según acuerdo con el FMI
	1980	1981	1982	1983	1984	
1. Bauxita/alúmina (millones de toneladas)	12.1	11.7	8.4	7.7	8.9	18
2. Azúcar (miles de ton.)	242	198	196	193	190	330
3. Plátanos (miles de ton.)	33	19	22	23	11	120
4. Exportaciones no tradicionales (millones de dólares)	111	126	144	153	137	220

FUENTE: *Ministry paper N° 9* (Documento ministerial N° 9) 1981. *Economic and social survey*, varios números.

El acuerdo dejaba sentadas metas específicas para la política fiscal. El Documento Ministerial N° 9 en su párrafo 26 señala como sigue: "Los objetivos durante el período del programa son la permanente reducción de todo el gasto del gobierno central hasta un nivel no mayor del 30 por ciento del PNB. Un vuelco en el funcionamiento de la cuenta corriente, de un déficit del cinco por ciento del PNB a un superávit de por lo menos uno por ciento en el ejercicio fiscal 1983/84 y una reducción del déficit general, desde el 14 por ciento del PNB a aproximadamente el 10 por ciento".

Una vez más, todas estas metas fueron irreales. El cuadro 5 demuestra la divergencia entre estas y lo que realmente se alcanzó. Como se aprecia en el cuadro, durante el ejercicio fiscal 1983/84, cuando debió alcanzarse las metas especificadas en el acuerdo, en los tres indicadores seleccionados para apreciar el éxito de la implementación del programa, se observa un deterioro en comparación con el ejercicio 1982/83.

El principal problema radicaba en la incapacidad para controlar el déficit corriente (como porcentaje del PNB) que aumentó dramáticamente del -1.5 por ciento al -10.0 por ciento. Esto tuvo su correspondiente efecto en el déficit general el cual en cuanto a porcentaje del PNB subió de - 12.6 por ciento en 1982/83 a -18.7 por ciento en 1983/84.

No obstante cierta evidencia dada por los indicadores de la balanza fiscal y de pagos en el sentido que el programa sufría dificultades, el gobierno y el FMI

sostuvieron hasta diciembre de 1982 que el programa mantenía las metas. Sin embargo, en enero de 1983, el rápido deterioro de la balanza de pagos, alimentado por el mercado negro, obligó al gobierno a introducir lo que se denominó mercado paralelo de divisas. Esto fue básicamente un reconocimiento formal del mercado negro, el cual había alcanzado enormes proporciones. La existencia de un mercado paralelo implicaba, una vez más, una doble tasa de cambios tal como existía en 1977, con la excepción que la segunda tasa, la paralela, no fue establecida esta vez por los bancos, sino más bien por el gobierno. Luego de la introducción del mercado paralelo, se dio un período de once meses en el que la política cambiaría fue modificada varias veces, introduciendo una variedad de tasas especiales. Durante este período, la multiplicidad de tasas como también los frecuentes cambios en la política contribuyeron grandemente a crear un clima de incertidumbre, el cual como era de esperar, culminó en un rápido deterioro del valor de la moneda en el mercado paralelo. Este complicado sistema de tasas fue eliminado en noviembre de 1983 cuando hubo una devaluación formal y una unificación de todas las tasas a través del mercado paralelo.

Mientras tanto, en correspondencia con el período de rápidos cambios en la política cambiaría, el programa con el FMI se hallaba en dificultades al fallar en las pruebas de marzo y septiembre de 1983 luego de la concesión de un desistimiento. Después del fracaso en el examen de septiembre, se llevaron a cabo negociaciones forzosas entre el gobierno y el FMI y la unificación de las tasas cambiarias fue una de las condiciones previas exigidas para la firma de un nuevo acuerdo. El nuevo acuerdo se hizo efectivo en junio de 1984 y fue precedido de otras condiciones previas agregadas a la devaluación formal. Se tomó la decisión de descartar la tasa cambiaría fija y emplear a cambio una tasa flexible a determinar en subasta dos veces por semana, durante las cuales todas las divisas serían ofrecidas a los postores una vez saneada la deuda y las cuentas petroleras. Otra de las condiciones previas fue la imposición de un gran paquete de impuestos y una inmediata reducción de la fuerza de trabajo del sector público.

CUADRO 5 METAS DEL EJERCICIO Y LOGROS REALES ALCANZADOS
(% del PNB)

Indicadores	Resultado real				Metas según acuerdo
	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	FY 1983/84
Gasto total	43.5	41.9	42.7	35.1	30.0
Déficit corriente	-3.7	-1.5	-10.0	-3.7	1.0
Déficit general	-15.6	-12.6	-18.7	-7.2	-10.0

FUENTES: *Ministry paper N° 9, 1981. Economic and social survey, 1984.*

El Acuerdo de Contingencia mismo representaba una recolección de las políticas

más relacionadas con la norma de los acuerdos con el FMI. No obstante, esta vez, el ritmo de la implementación fue acelerado exigiéndosele al gobierno reducir el déficit presupuestario en cuanto al porcentaje del PNB del 18.7 por ciento al 7.5 por ciento dentro del ejercicio fiscal 1984/85, como también a que eliminara casi todas las restricciones a las importaciones. Tal como fue requerido originalmente en la Cláusula de Extensión de Fondos de 1981.

Con el propósito de apoyar la política devaluacionista, como también para contribuir a aumentar los ingresos fiscales, se implementaron políticas monetarias y fiscales complementarias en marzo y abril de 1985. Se redujo la liquidez en el sistema bancario al tiempo que se aumentaron significativamente las tasas de interés. Un nuevo derecho se agregó a la mayoría de las importaciones, lo cual aumentó sus precios, especialmente de productos alimenticios básicos.

Un nuevo acuerdo de contingencia proyectado para durar hasta marzo de 1987 fue negociado en junio de 1985 y se puso en vigencia en agosto del mismo año. Este nuevo acuerdo requiere por lo menos para el ejercicio fiscal de 1985/86 de la continuidad de las principales políticas levantadas por el anterior acuerdo. La política de estricto control de la demanda será mantenida y ésta será complementada por los mismos enfoques de distribución de las divisas y liberación de las importaciones. Esta combinación de las políticas de liberación de importaciones y tasas cambiarias flexibles debe ser vista a la luz de la existencia de metas específicas de reducción del déficit corriente en la balanza de pagos.

Estas políticas estaban siendo implementadas en un momento en que los ingresos por exportaciones estaban disminuyendo debido principalmente a la persistente baja en la industria de la bauxita y de la alúmina, en consecuencia, una vez más Jamaica fracasó en el examen del FMI del mes de septiembre, lo cual determinó la suspensión de un nuevo Acuerdo de Contingencia. Durante el mes de octubre, se vio un rápido descenso en el valor de la divisa jamaicana. La tasa de cambio cayó a 6.40 dólares jamaicanos por un dólar norteamericano. En respuesta a la creciente oposición pública a las continuas devaluaciones y frente a la perspectiva de una agitación mayor, el gobierno tomó la decisión de manipular la subasta, logrando así revaluar el dólar jamaicano en contra del dólar norteamericano. A efectos de esta manipulación el dólar de Jamaica en las subastas permaneció a 5.50 por cada dólar norteamericano durante varias semanas. A pesar del hecho de haber un mayor deterioro en todos los principales indicadores económicos.

Mientras el primer ministro Seaga sostenía que su decisión de manipular la subasta - y por ende revaluar el dólar jamaicano - había recibido plena aprobación por parte del FMI, existía el consenso de que la suspensión del Acuerdo de Contingencia vigente creó la oportunidad para la intervención del gobierno. No obstante, las exigencias del FMI para la reposición del acuerdo continúan siendo tan duras como antes. Estas incluyen aumentos generales de precios de los artículos importados, incluyendo el petróleo, aumentos de tarifas de los servicios públicos y reducciones en el gasto público.

Con respecto a las reducciones en el gasto público, las metas para el déficit son las de mantener todo el déficit del gobierno central (el neto de la amortización) al nivel de 6.8 por ciento del PNB en 1985/86 y reducirlo al 4 por ciento del PNB en 1986/87. Con el objeto de alcanzar esta meta en 1986/87 el programa necesita nuevas reducciones en el gasto equivalentes a un 2 por ciento del PNB, o sea, unos 128 millones de dólares jamaíquinos por ejercicio. El siguiente conjunto de reducciones será implementado en diciembre de 1985.

Los resultados socioeconómicos de los acuerdos

Uno de los efectos más pronunciados de la política de liberación de importaciones instituida durante el período 1980-1985, ha sido el efecto negativo de la balanza comercial del país. El cuadro 6 indica el comercio visible durante el período 1981-1984. Este indica que el déficit comercial saltó de 213 millones de dólares en 1980 a más de 500 millones en 1981 y empeoró aún más, llegando hasta aproximadamente 600 millones en 1982/83. Este aumento del déficit emana del hecho que por una parte los niveles de exportación o se han estancado o han caído durante el período, y por otra, que la liberación de importaciones permitió la entrada de éstas a un promedio sin precedentes. La política de liberación de importaciones fue un importante factor que contribuyó al desarrollo del mercado negro, el cual a su vez, sumó presiones sobre la tasa cambiaria lo cual causó, primero, la introducción de una variedad de políticas cambiarias y finalmente condujo a la devaluación formal y al sistema de subastas.

CUADRO 6 **IMPORTACION, EXPORTACION
Y BALANZA COMERCIAL 1981-1984**
(millones de dólares)

Año	Importaciones	Exportaciones	Balanza comercial
1981	1,481.1	978.1	(503.1)
1982	1,375.9	768.5	(607.4)
1983	1,281.1*	685.7	(595.4)
1984	1,188.8**	738.7	(450.1)

NOTAS: * Revisado. ** Preliminar

FUENTE: *Social and economic survey*, varios números.

En noviembre de 1983, el dólar jamaíquino fue devaluado de 1.78 por cada dólar norteamericano a 3.15. Luego de la devaluación formal inicial se utilizó el sistema de subastas para llevar a cabo nuevas devaluaciones sobre una base regular con el punto más bajo alcanzado en octubre de 1985 de 6.40 dólares jamaíquinos por cada dólar norteamericano. En consecuencia, el gobierno intervino y revaluó a la actual tasa de 5.50 por dólar norteamericano.

Las devaluaciones de semejante magnitud dentro de un lapso tan corto

inevitablemente arrojan efectos negativos y éstos son sufridos por la población. Para comenzar, como sería de esperar en cualquier economía que depende de las importaciones al extremo de Jamaica, el rápido promedio de las devaluaciones ha tenido un efecto inmediato en el costo de la vida. Esto se refleja en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) el cual aumentó un 31,4 por ciento durante 1984, y por lo menos un 25 por ciento durante 1985. Este aumento en el IPC prácticamente cubre todos los artículos de la "canasta" de bienes y servicios cuyos precios son los que se escrutan. Los miembros de la sociedad en desventaja económica han sido particularmente afectados por las alzas en los precios de los artículos básicos, a la mayoría de los cuales se les retiró los subsidios y el control de precios. Al mismo tiempo, ha habido alzas de precios de artículos esenciales, tales como el gas licuado y la electricidad para uso doméstico urbano, los cuales son mucho más elevados que las tarifas establecidas por el gobierno. Las tarifas eléctricas fueron aumentadas en 116 por ciento durante un período de tres meses de 1984 y ha habido grandes aumentos en las tarifas de otros servicios públicos. Esto parcialmente se debe al hecho que la mayoría de los programas de expansión de capital fueron financiados con préstamos del exterior, por ende, el creciente costo del servicio de estas deudas en dólares jamaíquinos está íntimamente ligado a la devaluación.

Igual que las crecientes necesidades de servicio de la deuda de las empresas de servicio público, la proporción del gasto público dedicada a este objeto ha aumentado rápidamente durante los últimos tres ejercicios fiscales. En cuanto a porcentaje de gasto total, el servicio de la deuda subió del 26 por ciento en 1982/83, al 42 por ciento en 1985/86. El efecto combinado del aumento de la necesidad de servir la deuda, el propósito de lograr un superávit en la cuenta fiscal y el de reducir el déficit general, ha tenido consecuencias desastrosas para todas las actividades del gobierno central y los gobiernos locales.

El sistema de gobiernos locales ha sido casi por completo desmantelado, transfiriéndose la responsabilidad de todas las tareas importantes a diferentes departamentos del gobierno central, además de la consiguiente reducción de personal. Una reducción parecida se está llevando a cabo en el gobierno central con efectos desastrosos en la prestación de servicios sociales. Durante los dos últimos años, en particular hospitales y escuelas, han estado bajo severas presiones presupuestarias y en consecuencia algunos han cerrado total o parcialmente, como también los presupuestos de aquellos que aún permanecen abiertos han sido reducidos drásticamente.

A pesar de la rapidez de la tasa de devaluación del dólar jamaíquino, las autoridades se extrañaron que aquellos que deseaban utilizar las subastas parecían no tener dificultades en obtener moneda nacional para participar. El objetivo de reducir el volumen de liquidez disponible para participar en la subasta condujo a la imposición de un conjunto muy estricto de políticas crediticias, lo cual a su vez condujo a tasas de interés por sobre el 30 por ciento. Los efectos de semejante política han sido los previsibles respecto de las pequeñas empresas que han visto

sus actividades gravemente constreñidas debido a los altos costos del crédito.

El sector que ha sido más gravemente afectado es el de la construcción de viviendas ya que el alto costo del financiamiento provisorio y luego las hipotecas han reducido los niveles de construcción, al igual que la capacidad del público para adquirirlas. A consecuencia de la baja en esta actividad, el número de casas terminadas durante 1984 llegó ligeramente por sobre las 3.000 unidades, en comparación con las 6.200 de 1982.

Resumen del período 1981-1985

Durante este período, el gobierno de Seaga ha firmado tres acuerdos con el FMI con el objeto de revertir la tendencia hacia la baja económica que caracterizó el período de Manley. No obstante, el cuadro 7 indica que a pesar del positivo PNB registrado entre 1981 y 1983, los niveles fueron marginales. Además, el patrón de crecimiento de todos los subsectores importantes es irregular, lo cual indica una ausencia de los factores necesarios para una recuperación sostenida. En el caso del desempleo y del desempleo juvenil, los altos índices permanecieron inmutables.

Situación actual y opciones posibles

Un análisis del funcionamiento económico del país desde 1977 hasta el presente, revelará que debido a una variedad de medidas, la población está materialmente peor ahora que hace nueve años, al comienzo de la implementación de las medidas políticas de los diferentes acuerdos con el FMI. Además, en términos de algunas variables críticas, la situación en 1984 era en realidad peor que en 1972, al comienzo del primer período del gobierno de Manley. Por ejemplo, el cuadro 8 indica que el PNB real de 1984 fue un 18.5 por ciento por debajo del PNB de 1972, además de bajas significativas en la minería, la producción manufacturera y en la construcción. La producción agrícola de 1984 fue igual a la de 1972.

CUADRO 7 INDICADORES SOCIOECONOMICOS CLAVE 1981-1984

Variables	1981	1982	1983	1984
1. % Desempleo	26.2	27.0	25.8	25.6
2. % Desempleo juvenil	48.0	50.7	46.6	47.7
3. Tasas de crecimiento				
a) PNB	2.5	1.0	2.0	-0.4
b) Agricultura	2.3	-7.9	7.3	10.0
c) Minería	1.3	-29.0	0.6	0.7
d) Manufacturas	1.1	6.4	3.2	-6.4
e) Construcción	0.4	15.9	6.3	-5.4
4. Casas terminadas (unidades)	2.304	6.229	4.514	3.040
5. Deuda externa (millones de dólares)	2.237	2.757	3.275	3.237

FUENTES: Derivadas de *Economic and social survey*, 1984; *Labour force survey*, varios números y la revista del Banco de Jamaica, varias ediciones.

Aparte del problema del estancamiento o baja de la producción en sectores económicos importantes, dos problemas interrelacionados se han hecho presentes agregándose a lo anterior. Uno, es la creciente deuda externa, y el otro, el límite de la capacidad del Estado para actuar en la arena económica a consecuencia de sus limitaciones fiscales.

Respecto de la deuda externa, la cifra de Jamaica oscila en los 3.300 millones de dólares norteamericanos, lo cual le da al país una deuda per cápita el doble de la de Brasil. El último análisis realizado por el Banco Mundial - el más importante apoyo financiero del país - indica que aun haciendo las hipótesis más optimistas acerca del financiamiento de la balanza de pagos y financiamiento de proyectos, como también a nivel de refinanciamiento aún quedan grandes brechas en los presupuestos de divisas extranjeras para los próximos cinco años. El cuadro 9 muestra los detalles.

CUADRO 8

PNE (VALORES AL CONSUMIDOR) A PRECIOS
CONSTANTES (1984) PERIODO 1972-1984
(millones de dólares de Jamaica)

Subsector industrial						Variación de antigüedad 1972-84 en %
	1972	1981	1982	1983	1984	
1. Agricultura	169	156	144	154	170	0.0
2. Minería	169	165	117	118	119	(25.2)
3. Manufacturas	392	284	302	312	292	(25.5)
4. Construcción	347	99	115	122	115	(66.9)
5. Otros	1.195	1.171	1.215	1.225	1.228	2.6
Total PNB	2.360	1.875	1.893	1.931	1.924	(18.5)

FUENTE: *National income and product*, varios números.

CUADRO 9

NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO
EN DIVISAS EXTRANJERAS
PARA 1985-1990 (millones de dólares)

	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90
1. Requerimientos de financiamiento grueso	700	634	623	647	655
2. Fondos disponibles proyectados	598	578	584	493	618
a. Tipo de balanza de pagos	(257)	(260)	(245)	(220)	(220)
b. Refinanciamiento	(209)	(208)	(218)	(140)	(153)
c. Proyectos	(132)	(110)	(121)	(133)	(145)
3. Brechas (1) - (2)	102	56	39	154	137

FUENTE: *Income clasificado sobre Jamaica del Banco Mundial*.

Debe tomarse en cuenta que las hipótesis sobre fondos proyectados ha sido descrita por el Banco Mundial en los términos más optimistas posibles, dando a entender que las cifras de la brecha en divisas extranjeras son cálculos más bien conservadores. No obstante, esta brecha alcanza aproximadamente los 400 millones de dólares para el período de cinco años.

De no menos significación es el efecto del servicio de la deuda sobre el presupuesto fiscal, especialmente cuando esto es exacerbado por las devaluaciones como ha sido el caso en años recientes. Actualmente, el servicio de la deuda alcanza al 42 por ciento del total del gasto público. Efectivamente, queda muy poco espacio para iniciativas económicas por parte del gobierno una vez que se han cumplido las exigencias del servicio de la deuda. De ahí que los gobiernos podrían ser empujados

cada vez más hacia posiciones defensivas en vez de ser los arquitectos de una política económica.

Perspectivas y alternativas

Queda claro que la economía del país tendrá que enfrentarse a una grave escasez de divisas a mediano y largo plazo, en realidad, hasta fines de siglo. Por lo tanto, cualquier estrategia de expansión económica debe tomar esto en cuenta. Al mismo tiempo, cualquier estrategia para el desarrollo, también tiene que tomar en cuenta que el estado actual del presupuesto fiscal plantea graves limitaciones a la participación directa del gobierno en una gama de actividades. Además, la reducción de los niveles crónicamente elevados de desempleo debe ser tratada en forma prioritaria por cualquier esquema de desarrollo.

En respuesta a la crítica situación con las divisas extranjeras, una sistemática y planificada distribución de las divisas deberá ser parte integral de las futuras políticas económicas. Aun reconociendo los peligros de que una estructura burocrática demasiado centralizada se encargue de limitar las importaciones, las restricciones cualitativas deben ser empleadas para asegurar una distribución racional de estos recursos tan extremadamente escasos. La comparación entre los déficit en el comercio visible ocurridos durante los períodos 1977-1978 y 1981-1984 deberían constituir pruebas suficientes de los peligros que encierran las importaciones irrestrictas durante una situación de escasez de divisas extranjeras. Estas partidas, deberán basarse sobre una tasa de cambio que sea fija durante períodos específicos como contribución a una planificación de largo plazo.

Otro imperativo sería un inmediato y sostenido impulso para expandir la producción nacional de alimentos. Semejante estrategia no necesariamente implica una intervención gubernamental directa, pero podría lograrse a través de la implementación de políticas con el objetivo específico de apoyar el rápido crecimiento de este sector. Estas políticas incluirían como una prioridad la revitalización del programa de reforma agraria iniciado bajo la Ley de Arrendamientos y proteger a los productores nacionales contra las importaciones. También tendría que haber mayores facilidades crediticias y subsidios para los insumos de producción tales como los fertilizantes. La política dirigida a la expansión de la producción alimenticia nacional podría complementarse con otra dirigida al mercado de exportación, prestando especial atención a los agricultores con capacidad para asimilar educación en técnicas que conduzcan a mayores niveles de eficiencia.

Junto a una política de expansión agrícola nacional, existe la necesidad de aumentar la producción del sector no agrícola. La evidencia arrojada por los últimos 30 años es que mientras el sector manufacturero fue el más importante contribuyente del crecimiento en el período hasta 1969 sufría de dos grandes deficiencias. Una, es que tenía muy poco o ningún impacto en los niveles de desempleo, y otra, que dependía grandemente de las divisas extranjeras para sus

bienes de capital y para materias primas. Además, el patrón de crecimiento en el período siguiente ha sido errático con muy pocos visos de una capacidad de poder utilizar la protección que se le brindaba para penetrar en los mercados del exterior. La escasez de divisas que enfrentamos será el importante factor que determine la política a seguir y por lo tanto que la expansión del sector sea a base de la agroindustria empleando una producción nacional incrementada.

El desempleo, en especial el desempleo juvenil debe recibir una atención particular. Se sugiere que existe una mínima posibilidad que este problema sea resuelto exitosamente a través de la toma descentralizada de decisiones. La documentada inercia e ineficacia de una enorme burocracia central, como también las limitaciones en el apoyo presupuestario, atentan contra esa solución. La vía más expedita, en consecuencia, pareciera ser la creación de empleos con iniciativas emanadas a nivel de la comunidad. El papel del Estado será el de facilitar el acceso al crédito y posiblemente en bienes de capital, además de dar asistencia en forma de entrenamiento técnico y mercadeo. La agricultura es la posibilidad obvia para las áreas rurales, aunque existe también un esquema para pequeñas empresas manufactureras siempre que haya claras oportunidades de mercado disponible. En tales casos, la correspondencia entre ambas políticas para la creación de empleos y aquéllas relacionadas con las importaciones, se convertiría en un criterio importante en la determinación del éxito de una empresa ya que tales compañías pueden fácilmente ser destruidas por un solo embarque importado de productos baratos.

Conclusiones

Aunque se ha puesto énfasis en las políticas nacionales relacionadas con la expansión productiva y la creación de empleos, semejantes desarrollos no pueden ocurrir en forma aislada de los factores externos. En particular, la deuda externa continúa siendo un grave factor limitante de cualquier posibilidad de crecimiento. Resulta imposible ejecutar un plan de expansión económica sostenida con un servicio de deuda que consume aproximadamente la mitad de los ingresos y más de los dos quintos del presupuesto fiscal.

Este es el dilema enfrentado no sólo por Jamaica, sino por toda Latinoamérica y la mayoría de los países en desarrollo que importan petróleo. Por otra parte, una eficiente administración de los fondos fiscales debe ser contemplada como una obligación en términos de la administración de la economía. El principal problema actual y quizás por el resto del siglo será cómo reducir el lastre del servicio de la deuda el cual se apodera simultáneamente de la mayoría de los ingresos por exportaciones y reduce la gama de opciones posibles para la expansión. No obstante, a este respecto, un conjunto de políticas nacionales consecuentes - siendo una condición indispensable en la política económica - no sería suficiente ya que en ninguna parte se hace más clara la necesidad de una cooperación entre países en desarrollo, entre sí y también entre éstos y los países desarrollados con gobiernos progresistas.