

Jamaica. Cuando el ajuste desmiente a la magia

Bogues, Anthony

Anthony Bogues: Politólogo jamaíquino. Investigador sobre problemas del desarrollo del Tercer Mundo. Ha sido secretario de Educación Política del PNP durante los años 80, así como también Asistente Especial del primer ministro Michael Manley. Actualmente cursa el doctorado en ciencias políticas en la Universidad de las Indias Orientales, Kingston. Las opiniones expresadas en este ensayo son estrictamente personales.

En febrero de 1989 el socialdemócrata Partido Nacionalista Popular (PNP) conducido por Michael Manley, vicepresidente de la Internacional Socialista, obtuvo una resonante victoria electoral en Jamaica. Agitando la consigna «el pueblo está primero», el PNP derrotó al conservador Partido Laborista de Jamaica (PLJ). Durante los ocho años, desde octubre de 1980 hasta febrero de 1989, el gobierno del PLJ puso en práctica políticas económicas que estaban profundamente influidas y diseñadas por los programas de ajuste estructural de los organismos multilaterales internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Las primeras experiencias de Jamaica con las políticas multilaterales de ajuste comenzaron a fines de la década del 70. Una de las consecuencias directas de estas políticas fue la derrota del gobierno del PNP en octubre de 1980. El PLJ, al proseguir con esta política, sufrió el mismo destino; entre 1980 y 1989 su gobierno firmó varios acuerdos por separado con el FMI, cada uno de los cuales consolidó la posición de los organismos multilaterales en cuanto al diseño de los rasgos de la política macroeconómica. Un funcionario de carrera, al comentar las políticas fondomonetaristas en 1986, dijo: «Pareciera que las medidas económicas del gobierno estuvieron dirigidas, en su parte más relevante, por el acuerdo vigente. Por lo tanto, la idea de una planificación económica a largo plazo se hace cada vez más remota».

La campaña de 1989 del PNP despertó expectativas entre todos los sectores sociales. Se creía que el gobierno sería particularmente sensible a las necesidades del ciudadano común. Hoy en día esa esperanza ha desaparecido y en una encuesta reciente el PNP se hallaba un cuatro por ciento detrás del PLJ. El rápido descenso en la popularidad del PNP se puede vincular directamente a las políticas económicas implementadas por este gobierno.

La política de la continuidad

Al asumir el gobierno, el primer ministro Michael Manley declaró que el gobierno sería de honestidad, abierto, participativo y enérgico.¹ Al mismo tiempo señaló que habría problemas en el horizonte económico. A fines de ese año 1989, estos indicios habrían de hacerse realidad. Encontrándose, al asumir, con una economía empantanada en una deuda de 4.500 millones de dólares, con una deuda per cápita de dos mil dólares y de un servicio de la deuda correspondiente al 50 por ciento de los ingresos por exportaciones y del 35 por ciento del PNB, el gobierno del PNP decidió continuar con el programa de ajustes estructurales.

El nuevo ministro de Hacienda, Seymour Mullings, señaló en su primera presentación presupuestaria, al iniciar la renegociación de un acuerdo con el FMI, que no había alternativas para las políticas de ajustes estructurales dictadas por los organismos multilaterales. El acuerdo se logró finalmente a fines de 1989. Al mismo tiempo, sin apoyo y enfrentado a la crisis de la balanza de pagos y a la escasez de divisas, el gobierno eliminó el método vigente para determinar la tasa de cambio y estableció un nuevo límite para el crédito comercial bancario. Ambas cosas juntas, las negociaciones con el FMI y las políticas monetarias restrictivas, vinieron a ser los rasgos característicos de la política económica de la administración del PNP.

El paquete fondomonetarista fue la continuación de los acuerdos anteriores. Entre sus elementos figuraban la reducción del déficit fiscal general, la liberación de precios, la apertura de la economía a las importaciones, la devaluación de la moneda, el control salarial y la introducción de un aumento del impuesto al consumo y la eliminación de los subsidios a los precios de los artículos de la dieta básica. Durante el gobierno conservador del PLJ, estas políticas se denominaron devaluación, liberación de precios y desinversión. Durante el gobierno del PNP, las mismas políticas se denominaron privatización y liberalización. Resulta irónico que un gobierno socialdemócrata no sólo haya continuado con la política de ajustes estructurales sino que éste haya ido en realidad aún más allá de lo que se atrevieron a ir los conservadores.

Voceros de la administración actual justifican esta política no sólo a partir del hecho de que no existe alternativa, sino que debido a la naturaleza de la economía de Jamaica - de comercio libre ésta necesita ser reorganizada para enfrentar los desafíos de la globalización de la economía mundial. Para que esto suceda, argumentan

¹En inglés, Honesty, Openness, Participation and Energy: HOPE. La palabra hope significa «esperanza». (N.T.).

se necesita de ajustes estructurales. Lo que el análisis ignora es que las políticas de ajustes estructurales de los organismos multilaterales en vez de desarrollar las posibilidades de la producción para la exportación, continúan transfiriendo de manera creciente la riqueza hacia las manos de clases sociales ya económicamente poderosas y destruyen la capacidad productiva nacional. En otras palabras, el análisis ignora que el papel central de los organismos multilaterales en el sistema financiero mundial es perpetuar la marginalización de las economías subdesarrolladas. Los efectos de las políticas de liberalización y privatización han sido - en palabras del primer ministro Manley, «un tratamiento de shock necesario para la economía de Jamaica». No obstante, al tiempo que algunas secciones de la sociedad han sido capaces de soportar el shock, un número significativo ha sido traumatizado. Es este trauma el que ha impactado en el actual débil apoyo al gobierno en las encuestas.

La liberalización

Es en el ámbito de las tasas cambiarias donde la política de liberalización ha causado su mayor impacto. Esto resulta importante ya que en un país con problemas en su balanza de pagos, con una alta tasa de servicio de su deuda, donde el 65 por ciento de sus actividades productivas depende de las exportaciones, la estabilidad de la tasa de cambios es fundamental para una actividad económica ordenada. Cuando el PNP llegó al gobierno en 1989, la tasa de cambio estaba en J\$5,50 dólares jamaicanos por un dólar norteamericano. El sistema de subastas desarrollado por el PLJ había acumulado cuantiosas deudas impagas y debido al desequilibrio en las divisas se desarrolló un mercado negro desde el cual el sector privado trataba de cubrir sus necesidades. En el mes de noviembre de 1989, debido a la inestabilidad en la tasa de cambios, el gobierno del PNP abandonó el sistema de subastas y estableció el tipo de cambio fijo de J\$6,50 por US\$1. Esta tasa no se mantuvo por mucho tiempo y en septiembre de 1990 el gobierno dejó de fijar el tipo de cambio y desarrolló un sistema interbancario. En este sistema, el tipo de cambio ya no era determinado por el gobierno o influido por el Banco de Jamaica (Banco Central) sino que era fijado por la banca comercial. En el mes de marzo de 1991 la tasa de cambio era de J\$8,82 por dólar norteamericano y continuaba su rápido descenso.

En septiembre de 1991, el gobierno abandonó el sistema de mercado interbancario y liberó por completo el régimen cambiario. Cuando lo hizo, el tipo de cambio estaba en J\$11 por dólar y hoy en día está en J\$18,27. La justificación del gobierno para la liberalización fue que existía la urgente necesidad de erradicar el mercado negro a fin de desarrollar la confianza en la economía por parte de los inversionistas na-

cionales y extranjeros y desarrollar la producción para la exportación. Sin embargo, el efecto conseguido ha sido el de disparar la inflación. Junto a la liberalización y al descenso del valor de la moneda nacional, está la eliminación de los subsidios a los precios de 50 artículos como parte del compromiso del gobierno con el FMI de eliminar todos los subsidios alimentarios para el año 1992. Las consecuencias sociales de estas políticas han sido graves. Estudios recientes sobre patrones de consumo doméstico han demostrado que la desnutrición está en aumento; que una parte significativa de la población de Kingston, la ciudad capital, continúa viviendo por debajo del límite de pobreza a pesar de que en 1990 se duplicó el programa de subsidios alimentarios desarrollado anteriormente por la administración del PLJ. La permanente alza de precios ha erosionado su valor.

Otro aspecto importante de la política económica del gobierno es la privatización.

El gobierno busca privatizar más de 60 empresas del sector público. Mientras el programa intenta reducir las pérdidas en las empresas estatales, éste ha empezado a ser criticado por la venta de activos a poderosos intereses económicos existentes.

En la esfera política el gobierno también se ha acarreado críticas. Muchos comentaristas piensan que el aumento del 24 por ciento en los sueldos ministeriales en condiciones de dureza económica es un grosero insulto que muestra la vacuidad de la consigna de la campaña «el pueblo está primero». El gobierno también ha sido golpeado por un escándalo en aprovisionamiento. Ministros de Estado han sido acusados de excesos en el equipamiento de sus residencias ministeriales. A pesar de que el fiscal general ha determinado que ningún ministro es criminalmente responsable en este asunto, el furor causado por este escándalo ha perjudicado la integridad del gobierno.

El apoyo actual

Quizás el elemento más irónico de la actual situación política sea el sólido apoyo al PNP por parte del sector privado. Esto contradice el recuerdo del año 1970, cuando elementos del sector privado participaron activamente en la desestabilización del gobierno del PNP. Durante el actual período, el PNP también perdió el tradicional apoyo que tenía de las clases medias, los desempleados y la clase trabajadora. Hoy en día, los comentaristas de la política isleña dicen que el sistema bipartidario desarrollado durante los últimos cincuenta años corre el grave peligro de ser erosionado. Una reciente encuesta realizada por Carl Stone, el más famoso encuestador de Jamaica, indica que el 47 por ciento del electorado no apoya a ningún partido.

En el mismo sondeo, el 41 por ciento está a favor del desarrollo de un tercer partido político. Se trata del porcentaje más alto del electorado en los últimos 20 años que favorece a semejante idea. Esto indica una masiva erosión de la confianza en la capacidad del actual sistema político para cumplir con su cometido.

Las actuales políticas del PNP han sido debatidas dentro de las instancias del partido de gobierno y dos conferencias bipartidistas han endosado la actual estrategia. Michael Manley, presidente del partido, ha justificado estos cambios de política en dos importantes publicaciones, *The Compass* y *el Role of the State*. En ambos documentos, Manley parte de la aceptación de la realidad de la economía de mercado. Al evaluar el papel del Estado, él indica que su visión es pragmática. Ambos documentos intentan concretar los ideales del socialismo, la igualdad, la justicia, de un modo programático dentro del contexto de la estrategia económica del gobierno.

A este respecto, la política del gobierno sobre reforma agraria, creación de pequeñas empresas utilizando algunos recursos provenientes de la privatización y el desarrollo de un modelo participativo de gobierno son los elementos del nuevo proyecto impulsado por el PNP. El modelo pone el acento en el poder y habla de erosionar el poder de la oligarquía a través de la dispersión de la propiedad económica a lo largo y ancho de la sociedad. Su énfasis está más bien puesto sobre la iniciativa privada y el empresariado que sobre políticas de redistribución económica. No obstante, es demasiado temprano para afirmar que estas políticas funcionarán, puesto que hasta el momento ninguna de ellas ha sido implementada. La falta de implementación de estas políticas ha significado acusar al PNP de que su gobierno no está con los intereses del ciudadano común.

Conclusiones

La dramática modificación de la política del Partido Nacionalista Popular, y su adhesión a las pautas de ajustes estructurales de los organismos multilaterales, significa enormes cambios en su enfoque sobre el desarrollo económico. El carácter de la economía mundial ha convencido a los partidos socialdemócratas de muchos países tercermundistas de que el modelo de sustitución de importaciones y de economía nacionalista no sienta las bases para un modelo de acumulación de capital. La apertura de muchas de estas economías, el perfil de su deuda y la fragilidad de su posición en la balanza de pagos ha cobrado a muchas de ellas en mora.

El caso de Jamaica no es en nada diferente. A fines de la década de los 80, bajo el régimen del PLJ, Jamaica empezó a pagar más a los organismos multilaterales que lo que éstos le entregaban como asistencia. Entre 1986 y 1988 la transferencia negativa hacia estas instituciones llegó a los US\$ 874 millones, equivalentes al 11 por ciento del PNB del país. Durante 1989-1990 la cifra llegó a los US\$200 millones. Está claro que la economía de la isla está en mora y en consecuencia, los organismos multilaterales han restringido el espacio operativo del gobierno. La pregunta que muchos se hacen en Jamaica es: ¿existe alguna alternativa? Hasta ahora, ninguna ha sido elaborada. No obstante, después de 15 años de políticas de ajuste estructural, la economía de Jamaica sigue siendo frágil y subdesarrollada. Al mismo tiempo, sectores importantes de la población han sido marginados y los servicios sociales, de salud, educación, etc., están en la ruina. Las políticas de ajuste estructural han tenido éxito en cuanto a que han creado una economía donde la mano de obra barata constituye el principal factor para estimular las inversiones. Simultáneamente, se ha transferido la riqueza hacia aquellos que ya la tenían. En un reciente estudio financiado por el Banco Mundial se demostró que hoy en día el 10 por ciento superior de la población disfruta del 32 por ciento del consumo nacional, mientras que el 10 por ciento inferior accede sólo al 1,9 por ciento. Hoy, todos los indicadores muestran que este modelo continúa.

Durante los últimos años, el caso de Jamaica constituyó una amplia demostración del papel de los organismos multilaterales en mantener el statu quo dentro de la economía global. Si podrán o no los países tercermundistas romper este cerco y llevar adelante una vía de verdadero desarrollo económico y social en vez de constituirse en una reserva de mano de obra barata, permanece como una pregunta sin respuesta. Lo que sí es seguro es que la experiencia de los países como Jamaica desmiente la noción de que la economía de libre mercado es mágica.