

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA
E/CEPAL/L.250/Add.27
Noviembre de 1981
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina



ESTUDIO ECONOMICO

DE AMERICA LATINA

1980

JAMAICA

Esta versión preliminar del *Estudio Económico de América Latina, 1980* se está distribuyendo dividido en una parte introductoria de carácter general, que lleva la signatura E/CEPAL/L.250, y en varios addenda, cada uno de los cuales contiene el examen de la evolución económica de un país de la región. Estos estudios aparecerán, no en orden alfabético, sino a medida que vayan siendo terminados. El *Estudio* completo se publicará una vez recogidas las observaciones que merezca esta versión preliminar.

81-6-1138

Notas explicativas

En los cuadros del presente estudio se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (–) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).

El guión (–) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Tercera parte

EL DESARROLLO ECONOMICO DE JAMAICA Y TRINIDAD Y TABAGO EN LOS AÑOS SETENTA*

JAMAICA

1. Rasgos generales de la evolución reciente: introducción y síntesis

Según cálculos preliminares, en 1980 el producto interno bruto al costo de los factores disminuyó 3.5%, siendo este año el séptimo consecutivo en que aquél permaneció estancado o declinó.¹ Durante esos siete años, el producto interno bruto bajó algo más de 18% y el producto interno bruto por habitante, bastante más de 25%. (Véase el cuadro 1.)

Además de sufrir la severa restricción de divisas que hizo descender el nivel de la producción durante todo ese período, pero especialmente a partir de 1976, en 1980 la actividad económica tropezó con grandes dificultades debido a repetidas condiciones climáticas adversas y a una acentuación del clima social ya turbulento. El huracán Allen causó grandes pérdidas a la agricultura, que incluyeron la destrucción de entre 75% y 90% de los bananos que seguían en pie tras el huracán David de 1979. La producción total del sector agropecuario disminuyó casi 9%, tras la reducción de 7% registrada en 1979. La producción manufacturera bajó más de 5%, en tanto que la actividad de la construcción disminuyó 20%, debido en gran parte a una reducción de los proyectos patrocinados por el gobierno. Entre los sectores que producen bienes sólo la minería registró un aumento (7.5%) en 1980. Este resultado se debió en gran medida al alza de 26% del precio internacional de la bauxita, aunque la reducción del gravamen sobre este producto a fines de 1979 puede haber contribuido algo. En el resto de la economía, el nivel de la producción disminuyó alrededor de 2%.

Como consecuencia de la nueva contracción de la actividad económica, especialmente en el sector agropecuario, la tasa de desempleo se elevó muy por encima de 30% hacia fines del año, según estimaciones provisionales. Por otra parte, la tasa de inflación se aceleró, de alrededor de 20% a 30%, debido en gran medida a la pronunciada intensificación de la inflación externa. En efecto, el aumento del índice de precios de importación (22.5%) fue el mayor desde el de 1974. Otro factor que contribuyó a esta situación fue el marcado incremento del crédito interno, que mantuvo o incluso aumentó el nivel de la demanda interna, mientras declinaba la oferta interna. Esto ocurrió porque el déficit del gobierno central fue mayor, y su crédito externo menor, que lo proyectado. En esas circunstancias, las autoridades resolvieron enfrentar tanto las necesidades de financiamiento del gobierno central como la demanda de crédito del sector privado, en lugar de reducir la disponibilidad de créditos para el sector privado y exponerse al riesgo de una baja aún mayor de la actividad económica. Para mitigar y reprimir las presiones inflacionarias, se adoptaron medidas compensatorias, tales como fijar límites máximos al crédito a los consumidores (que no fueron respetados) y controles de precios.

*Esta última parte del Estudio Económico consta de dos estudios especiales sobre Jamaica y Trinidad y Tabago, los cuales, si bien se han preparado ateniéndose al modelo acostumbrado de presentación, abarcan un período más largo que el usual. En el primer estudio se describe e interpreta la evolución de la economía de Jamaica durante el período 1972-1980. En el segundo se evalúan las repercusiones del crecimiento espectacular de los precios del petróleo en Trinidad y Tabago entre 1973 y 1980.

¹En realidad, disminuyó en cada año de este período, salvo en 1977, año en que se mantuvo estacionario.

Cuadro 1

JAMAICA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980(a)
A. Indicadores económicos básicos										
Producto interno bruto al costo de los factores (millones de dólares de 1970)	1 318	1 447	1 463	1 406	1 384	1 298	1 298	1 294	1 237	1 194
Población (millones de habitantes)	1.89	1.93	1.97	2.01	2.04	2.07	2.09	2.11	2.14	2.17
Producto interno bruto por habitante (dólares de 1970)	697	750	742	700	678	627	621	613	578	550
Tasas de crecimiento										
B. Indicadores económicos de corto plazo										
Producto interno bruto	2.3	9.8	1.2	-3.9	-1.6	-6.2	-	-0.4	-4.3	-3.5
Producto interno bruto por habitante	0.1	7.6	-1.1	-5.3	-3.1	-7.5	-1.0	-2.2	-5.7	-4.9
Ingreso bruto (b)	1.2	11.4	-2.0	3.1	2.9	-9.2	1.9	-3.7	-6.0	-2.1
Relación de precios del intercambio de bienes y servicios	-2.7	3.8	-7.7	18.1	13.5	-8.1	6.5	-10.6	-4.5	3.2
Valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios	4.4	13.2	2.5	63.3	6.7	-15.1	4.9	14.6	7.6	23.6
Valor corriente de las importaciones de bienes y servicios	6.1	12.8	8.1	39.6	21.1	-13.8	-17.5	13.6	16.3	23.1
Precios al consumidor										
Diciembre a diciembre	5.1	9.3	29.5	20.6	15.7	8.3	14.1	49.4	19.8	29.5
Variación media anual	4.6	4.6	19.8	24.4	17.4	9.6	11.4	34.9	29.1	26.8
Dinero	24.5	10.3	20.8	27.3	20.2	2.4	37.6	17.6	7.6	35.5
Sueldos y salarios (c)	...	7.3	-6.2	18.6	6.2	4.5	-7.8	-14.0	-12.0	...
Tasa de desocupación (d)	...	23.2	21.9	21.2	20.5	22.4	24.2	24.5	27.8	29.5
Ingresos corrientes del gobierno	13.3	16.1	21.2	48.8	23.8	-5.3	7.5	59.0	7.8	-2.3
Gastos totales del gobierno	16.2	21.0	23.5	59.0	32.5	21.1	3.1	36.9	11.9	14.2
Déficit fiscal/gastos totales del gobierno (d)	17.2	20.5	22.1	26.6	31.4	46.3	44.0	34.9	37.2	46.2
Millones de dólares										
C. Sector externo										
Saldo del comercio de bienes y servicios	-131.9	-151.9	-178.3	-49.2	-207.7	-193.0	50.1	66.1	-20.3	-19.0
Saldo de la cuenta corriente	-166.8	-190.0	-240.3	-82.9	-287.8	-306.6	-73.1	-97.4	-153.0	-213.0
Variación de las reservas internacionales	25.6	-22.1	-65.0	57.1	-33.5	-186.8	-12.0	-55.8	-162.7	83.3
Deuda externa (e)	148	210	354	528	706	965	1 052	1 236	1 495	1 607

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

(a) Cifras preliminares.

(b) Producto interno bruto más efecto de la relación de precios del intercambio.

(c) Sueldos y salarios reales.

(d) Porcentaje.

(e) Deuda pública más deuda privada garantizada por el Estado y uso de crédito del FMI (desembolsado únicamente).

El resultado del balance de pagos en 1980 fue tal vez inferior al deseado, pero probablemente mucho más favorable que el previsto cuando el gobierno decidió interrumpir las negociaciones para suscribir un acuerdo provisional de crédito contingente con el Fondo Monetario Internacional en marzo. En ese momento el Banco de Jamaica poseía sólo unos 25 millones de dólares de reservas líquidas (o menos de una semana de importaciones), en tanto que para mantener la declinación del producto dentro de proporciones manejables, la economía enfrentaba un déficit global de balance de pagos de aproximadamente 300 millones de dólares (es decir, más del 10% del producto interno bruto). Sin embargo, fue posible mantener el volumen existente de importaciones y registrar un superávit en el balance de pagos (por primera vez desde 1974), hecho en el cual influyeron varios acontecimientos: el aumento de 34% en el precio unitario de las exportaciones de mercancías; el arreglo de emergencia para aplazar la amortización a los bancos comerciales extranjeros de los préstamos que vencían; la mayor afluencia de capital oficial; la acumulación de pagos morosos, y el aumento considerable en la entrada de ingresos en divisas de la economía paralela. El déficit de la cuenta corriente fue de 213 millones de dólares, o aproximadamente la mitad de la cantidad que se

había previsto originalmente. El superávit total del balance de pagos ascendió a 85 millones de dólares, la mitad del cual fue la contrapartida de la acumulación de pagos morosos y la otra mitad correspondió a una reducción de las obligaciones pendientes con el FMI.

En febrero de 1980, el entonces Primer Ministro anunció que las elecciones se celebrarían antes de la fecha fijada y tan pronto como fuera posible, con el objeto de resolver los problemas económicos básicos a que hacía frente el país a raíz de haberse suspendido su acceso al servicio ampliado del Fondo Monetario Internacional en diciembre de 1979, y del fracaso del plan de estabilización adoptado en relación con el servicio ampliado del Fondo para detener la contracción de la economía. En marzo, el gobierno informó a la nación de que había resuelto poner término a las negociaciones destinadas a buscar un nuevo acuerdo con el FMI, porque sería imposible cumplir con los criterios de ejecución que pretendía el Fondo. Se adoptó entonces otro programa económico, destinado a mantener el nivel existente de actividad hasta que se celebran las elecciones. Estas tuvieron lugar en octubre y el partido gobernante fue derrotado. El nuevo gobierno indicó que en el marco de su estrategia para la recuperación económica, trataría de llegar a nuevo acuerdo con el FMI.

El presente estudio, además de examinar y analizar la evolución de la actividad económica durante el año pasado, incluye una descripción e interpretación de algunos de los aspectos destacados de la evolución de la economía jamaicana durante el período 1972-1980.

2. La evolución de la actividad económica

a) *Las tendencias de la oferta y la demanda globales*

La evolución de la oferta y la demanda globales está contenida en el cuadro 2. Figuran en él la composición porcentual (a precios corrientes) para 1970 y 1979, y el crecimiento (a precios constantes) de los principales componentes en los últimos años. Para 1980 se dispone de sólo algunos de ellos. Ese año la oferta total disminuyó en una proporción cercana a 3%, después de no haber experimentado cambios en 1979 y de haber registrado un leve incremento en 1978. En 1978 y 1979 el aumento del cuántum de las importaciones fue lo suficientemente grande como para compensar la declinación del producto interno bruto. Sin embargo, el volumen de las importaciones no pudo ser aumentado en 1980, debido al agravamiento de la restricción de divisas como resultado de la suspensión del acuerdo con el FMI, y a un marcado aumento de la inflación

Cuadro 2

JAMAICA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	Composición porcentual (a)		Tasas de crecimiento (b)		
	1970	1979	1978	1979	1980
Oferta global	137.4	150.4	1.3	-	-2.6
Producto interno bruto a precios de mercado	100.0	100.0	-0.5	-2.0	-3.5
Importaciones de bienes y servicios	37.4	50.4	6.1	5.2	0.4
Demanda global	137.4	150.4	1.3	-	-2.6
Demanda interna	104.2	101.6	-3.9	-2.3	...
Inversión interna bruta	31.6	19.0	7.8	16.7	...
Inversión fija bruta	31.4	17.6	2.5	20.4	...
Variación de las existencias	0.2	1.4	122.4	-20.2	...
Consumo total	72.6	82.6	-5.4	-4.9	...
Gobierno general	11.7	19.6	3.9	-0.2	...
Privado	60.9	63.0	-8.1	-6.5	...
Exportaciones de bienes y servicios	33.2	48.8	19.7	2.0	-2.3
Poder de compra de las exportaciones			7.0	-2.6	0.9

Fuente: Departamento de Estadística de Jamaica, *National Income and Product, 1979*; y Banco de Jamaica, *Report and Statement of Accounts, 1980*.

(a) Precios corrientes.

(b) Precios constantes.

internacional. No se dispone de informaciones sobre la evolución del consumo y la inversión en 1980, pero los indicadores indirectos sugieren decididamente que la inversión soportó una cuota más que proporcional de la baja de la demanda, después de una recuperación parcial de la actividad inversora en 1979.

Como se puede apreciar por los datos que figuran en el cuadro 2, la estructura de la demanda experimentó grandes modificaciones en el transcurso del decenio de 1970. El gran aumento de la participación del sector externo en la economía correspondió a la contracción sistemática del producto interno bruto después de 1973, y al cambio pronunciado de los precios relativos, más bien que a un aumento real de las exportaciones e importaciones. Del mismo modo, el déficit de recursos se aminoró debido a una variación en los precios relativos (es decir, debido al mejoramiento de la relación de precios del intercambio). El marcado cambio de la demanda interna fue primero causa y más tarde consecuencia de la depresión de la actividad económica. La demanda de inversión, que constituyó como promedio alrededor de la cuarta parte del producto entre 1950 y 1970, alcanzó su punto máximo en 1969/1970, cuando se elevó a más del 31% del producto. Bajó apreciablemente en 1971 (a 27.8% del producto interno bruto) y nuevamente en 1972 (a 25.5%), cuando el ciclo de inversiones en el sector minero llegó a su término y menguó una fase expansionista del turismo. Esto significó un importante desafío al país, por cuanto las elevadas tasas de crecimiento de la economía durante los dos decenios anteriores podían atribuirse en gran parte a la creación y a las olas sucesivas de expansión de la minería y el turismo.

El nuevo gobierno elegido en 1972 esperaba compensar la reducción autónoma de la inversión y de la entrada de capital extranjero ampliando la formación de capital del sector público financiada con créditos externos, y mediante grandes proyectos mixtos con compañías extranjeras en materia de refinación de petróleo, y con otros países en materia de bauxita. Al principio fue posible mitigar el grado de merma de la inversión y de la afluencia de capital. Entre 1972 y 1975 el coeficiente de inversión se mantuvo relativamente alto y las reservas internacionales, a pesar de la notable alza del consumo permanecieron en niveles adecuados, gracias a un gran incremento de los gastos de capital del gobierno, los créditos externos, la captación mediante el gravamen sobre la bauxita de una proporción considerable de las rentas del sector minero —anteriormente percibidas por las compañías foráneas que explotaban la bauxita—, y un notable mejoramiento de la relación de precios del intercambio. Entretanto, sin embargo, el proyecto de refinación de petróleo fue cancelado como resultado de la crisis del petróleo, y el proyecto multinacional referente al aluminio aún no había superado la etapa de planificación.

En otro frente, la inversión por parte del sector privado local había comenzado a declinar a raíz de arreglos salariales cada vez más altos. Entonces, en 1976, estalló una grave crisis económica. Al disminuir rápidamente la producción y el ingreso, tanto el sector privado como el sector público adoptaron medidas para proteger los niveles existentes de consumo; ese año la inversión bajó a menos del 17% del producto interno bruto (en comparación con casi 24% en 1975) y las reservas internacionales prácticamente se agotaron. En 1977 la economía siguió deprimida, pero se mantuvo el nivel prevaleciente de consumo aun cuando los sueldos y salarios reales fueron reducidos radicalmente. La tasa de inversión bajó a menos de 12% y los ahorros netos se transformaron en negativos.² Con posterioridad, una de las finalidades primordiales de la política económica fue reducir el consumo en favor de la inversión y las exportaciones. Se logró cierto éxito, ya que la inversión se elevó al 17.6% del producto en 1979 y el déficit de recursos disminuyó a partir del año anterior, pero no se logró el objetivo de detener el descenso de la producción y dar comienzo a la recuperación de la economía.

b) *El crecimiento de los principales sectores*

i) *Introducción.* Con la excepción de la minería, en 1980 todos los sectores productores de bienes registraron descensos de la producción. Las disminuciones oscilaron desde más de 5% en el sector manufacturero hasta aproximadamente 9% en la agricultura y 20% en la construcción. En cambio, la producción minera se elevó 7.5%. En conjunto, el valor de la producción en el segmento

²Entre 1975 y 1977 la inversión se redujo más de la mitad, en términos reales.

Cuadro 3

JAMAICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONOMICA, AL COSTO DE LOS FACTORES

	En millones de dólares jamaicanos de valor constante			Composición porcentual		Tasas de crecimiento		
	1978	1979	1980(a)	1970	1980	1978	1979	1980(a)
	Total producto interno bruto	1 973	1 934	1 866	100.0	100.0	-0.4	-2.0	-3.5
Bienes	807	767	720	45.1	38.6	0.6	-5.0	-6.1
Agricultura	187	174	159	7.5	8.5	9.4	-7.0	-8.6
Minería	149	147	158	6.9	8.5	1.4	-1.3	7.5
Industria manufacturera	333	316	299	17.5	16.0	-4.9	-5.1	-5.4
Construcción	138	130	104	13.2	5.6	3.0	-5.8	-20.0
Servicios básicos	153	158		6.3		0.7	3.3	
Electricidad y agua	24	22		0.8		4.3	-8.3	
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	129	136		5.5		-	5.4	
Otros servicios	1 013	1 009	1 146	48.6	61.4	-1.3	-0.4	-1.8
Comercio y finanzas	403	370		25.7		-4.5	-8.2	
Bienes raíces y servicios prestados a las empresas	210	216		9.8		-3.2	2.9	
Administración pública y defensa	344	363		9.1		4.6	5.5	
Servicios varios (b)	56	60		4.1		-3.4	7.1	

Fuente: Departamento de Estadística de Jamaica, *National Income and Product*, 1979; y Banco de Jamaica, *Report and Statement of Accounts*, 1980.

(a) Cifras preliminares.

(b) Incluye servicios varios e instituciones privadas que no persiguen fines de lucro, menos cargos imputados por servicios.

productor de bienes de la economía bajó alrededor de 6%. No se dispone de los resultados desagregados correspondientes a los servicios, pero el valor total de la producción de ellos se redujo algo menos de 2%. (Véase el cuadro 3.)

La contracción sistemática del nivel de actividad económica a partir de 1973 ha afectado a todos los sectores principales del área privada de la economía, con la excepción del agropecuario, que se expandió apreciablemente hasta que fue afectado por las graves condiciones climáticas de 1979 y 1980. Por otra parte, algunos de los sectores de servicios (por ejemplo, transporte, almacenamiento y comunicaciones) aún producían más a fines del decenio que en 1973, pero ninguno de ellos registró crecimiento en el transcurso de este período. Las reducciones de la producción fueron especialmente marcadas en la construcción (60% entre 1971 y 1980), en el comercio (40% entre 1972 y 1979) y en la industria manufacturera (25% entre 1973 y 1980). En contraste, el valor de la producción en el área pública de la economía aumentó más de 75% en el período de que se trata.³ Inicialmente, la expansión del sector público tuvo por finalidad estimular y complementar el crecimiento del sector privado. Posteriormente, el gobierno indicó que el sector público asumiría un papel mucho mayor en la economía, con miras a lograr sus objetivos en las esferas del crecimiento y el empleo, la distribución del ingreso y las relaciones económicas externas. Sin embargo, hacia mediados del decenio el curso de los acontecimientos había colocado al sector público en una posición en que estaba luchando por compensar la declinación del sector privado. Por la magnitud de las reducciones que habían de ser compensadas, el número de empresarios, ejecutivos y trabajadores especializados que habían de ser reemplazados y, en particular, la magnitud del déficit de divisas que había que cubrir, esta tarea fue imposible de realizar, a pesar de que el gobierno pudo aumentar sustancialmente su control sobre los recursos internos y lograr en grado considerable la comprensión internacional.

ii) *El sector agropecuario.* En 1979 Jamaica fue asolada en repetidas ocasiones por lluvias torrenciales. Especialmente intensa fue la inundación provocada por el huracán David en junio.

³Entre 1970 y 1979, la proporción del producto interno bruto correspondiente al sector público se elevó de 9.1% a 18.8%.

Las pérdidas experimentadas por el sector agropecuario fueron enormes.⁴ Especialmente afectado fue el subsector del banano, ya que aproximadamente un tercio de los bananos en pie fue simplemente aniquilado, y las cosechas de caña de azúcar fueron desbaratadas. En total se perdieron exportaciones por valor de más de 20 millones de dólares, mientras que en conjunto las pérdidas agrícolas se tradujeron en una reducción de casi 7% en la producción del sector. (Véase el cuadro 4.) Además, los daños causados por las inundaciones a las instalaciones agrícolas y la infraestructura rural, apreciablemente mayores que lo estimado originalmente, continuaron entorpeciendo las actividades agrícolas y menguando los rendimientos de las cosechas hasta 1980. Como resultado, hacia fines del primer semestre se estimaba que la producción total en 1980 mermaría por lo menos otro 2%. Y entonces el huracán Allen azotó la isla en agosto. Las tabulaciones preliminares sugieren que la destrucción de la propiedad y la pérdida de producción fueron incluso más severas que las del año anterior. Los daños a las granjas y a la infraestructura se calcularon en bastante más de 500 millones de dólares jamaquinos (1.78 dólares jamaquinos por dólar), mientras que la devastación de los cultivos se tradujo en pérdida de exportaciones valorada en unos 30 millones de dólares. El subsector del banano nuevamente soportó el peso de la violenta embestida, sólo que esta vez las tres cuartas partes de los árboles en pie fueron destruidos. Los estragos sufridos por las plantaciones de café fueron igualmente intensos.

Los datos de producción correspondientes a los principales cultivos de exportación figuran en el cuadro 4. Como puede apreciarse, con la excepción de los frutos cítricos, que entregaron buenos resultados, todos los demás productos que figuran en el cuadro experimentaron bajas considerables. En el caso de los bananos (exportaciones únicamente) la merma ascendió a 46%; en el del café, a más de 55%. La producción de copra, cacao y pimiento disminuyó en proporciones que fluctuaban entre el 14% y el 25%. La baja de la producción de caña de azúcar fue de menos de 8%, es decir, considerablemente inferior a la de 19% registrada en 1979; sólo se evitaron pérdidas mayores en 1980 debido a que la mayor parte de la cosecha ya se había recolectado cuando el huracán Allen azotó la isla.

En conjunto, los datos preliminares revelan que la merma de la producción se aproximó a 9% en 1980, luego del 7% de contracción del año anterior.

Dada la escasez de recursos existentes y los trastornos extremos causados por los fenómenos climáticos, los esfuerzos públicos y privados se dirigieron principalmente a superar las situaciones de emergencia y restablecer la capacidad de producción dañada o destruida. En el caso de la

⁴La cita siguiente, extraída de un estudio especial sobre los efectos de las lluvias de junio de 1979, permite formarse una idea de la gravedad de la inundación, y recuerda la devastación que los grandes huracanes pueden causar en las islas pequeñas: "El año 1979 fue el año más lluvioso del decenio de 1970. Hubo cuatro periodos de fuertes lluvias y las del 12 de junio fueron las más severas en cuanto a la cantidad de agua caída y su efecto sobre la economía espacial. Las inundaciones repentinas, los aluviones y los derrumbes de tierras desbarataron las comunicaciones físicas, destruyendo o bloqueando carreteras y puentes, y aislaron completamente del tráfico de vehículos el extremo occidental de la isla. Los informes varían en cuanto al volumen efectivo de agua que cayó. Se estima que el plazo en que podrían registrarse precipitaciones parecidas o mayores en los cuatro municipios occidentales variaba entre 50 y 150 años.

"Las lluvias dieron origen a unas 125 distintas masas de agua; muy grave fue la inundación en Chigivell, donde el agua se elevó a 825 pies. En New Market el lago que se formó alcanzó una profundidad máxima de 11.168 pies. El pueblo no pudo seguir desarrollando su actividad, ya que las casas y los edificios públicos quedaron inundados o sumergidos. En total, las lluvias de junio provocaron daños en una superficie de aproximadamente 975 millas cuadradas (casi una cuarta parte de la superficie de la isla). Entre 130 000 y 160 000 personas fueron afectadas directamente en unas 1 150 aldeas y pueblos. El número de muertos llegó a 41.

"El Departamento de Estudios Geológicos ha determinado que ningún sistema viable de avenamiento podría haber hecho frente adecuadamente a los grandes volúmenes de escurrimientos de aguas superficiales que se generaron ...

"El Ministerio de Obras Públicas estimó que en toda la isla los daños a las carreteras y puentes a su cargo ascendieron a 20 millones de dólares jamaquinos ... (Estos daños) provocaron trastornos en muchas comunidades que quedaron aisladas por las inundaciones, los derrumbes y las interrupciones de caminos que fueron completamente arrastrados por las aguas ...

"Los daños a las vías férreas en la parte occidental se calcularon en 1.2 millones de dólares jamaquinos ...

"Aproximadamente entre el 60 y el 70% de los sistemas de abastecimientos de agua de la parte occidental quedaron inutilizados y muchos otros fueron seriamente dañados.

"Se estima que la mayor parte de los daños provocados a las viviendas se debió a inundaciones repentinas que sencillamente se llevaron las casas." (Organismo Nacional de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey Jamaica, 1979*, Jamaica, 1980, pp. 271-276.)

Cuadro 4

JAMAICA: INDICADORES DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA
(1970 = 100)

	1977	1978	1979	1980(a)	Tasas de crecimiento			
					1977	1978	1979	1980(a)
Indice de la producción agropecuaria, forestal y pesquera	114.0	124.6	116.1	106.1	7.9	9.3	-6.8	-8.6
Agricultura	134.0	158.3	149.7	...	9.1	18.1	-5.4	...
Exportación	74.6	84.3	75.1	...	-17.8	13.0	-10.9	...
Consumo interno	151.0	181.5	175.3	...	25.1	20.2	3.4	...
Ganadería	109.5	105.6	93.7	...	8.3	-3.6	-11.3	...
Silvicultura	78.2	45.5	29.8	...	-9.2	-41.8	-34.5	...
Pesca	115.6	115.6	94.6	...	2.8	-	-18.2	...
Producción de algunos cultivos de exportación importantes								
Caña de azúcar (elaborada)	3 252	3 641	2 965	2 744	-11.1	12.0	-18.6	-7.4
Bananos (b)	80	75	69	33(c)	3.8	-6.3	-8.0	-45.9(d)
Frutos cítricos (e)	63	69	50	79	-3.8	10.0	-27.8	58.2
Pimiento	2 022	2 585	1 255	943	-52.8	27.8	-51.5	-24.9
Copra	3 090	1 927	1 835	1 577	-39.1	-37.6	-4.8	-14.1
Cacao	4 502	4 493	3 416	2 627	2.6	-0.2	-24.0	-23.1
Café	1 208	1 504	2 267	1 011	35.6	24.5	50.7	-55.4

Fuente: Departamento de Estadística de Jamaica, National Income and Product, 1979 y Production Statistics, 1979; Organismo Nacional de Planificación de Jamaica, Economic and Social Survey, 1979; e informaciones suministradas a la CEPAL.

(a) Cifras preliminares.

(b) Sólo exportaciones.

(c) Enero a octubre únicamente.

(d) Enero a octubre de 1980, en comparación con el mismo período de 1979.

(e) Sólo naranjas y pomelos.

superficie dedicada a cultivo del banano, el curso de los acontecimientos exigió dos operaciones masivas de replantación, la segunda de las cuales se inició poco antes del término del año. Debido a las múltiples necesidades y a la aguda escasez de recursos, varios problemas urgentes no pudieron ser plenamente atendidos. De este modo, por ejemplo, en algunas zonas comenzaron a propagarse algunas enfermedades de las plantas: la caña de azúcar fue apestada por la roya y el tizón, los bananos por la plaga de la mancha de las hojas, y el tabaco por la enfermedad del moho azul. Sin embargo, en el último trimestre, cuando la restricción de recursos se alivió un tanto, se dio comienzo a un programa de rehabilitación de la agricultura. Con arreglo a dicho programa se replantarán unos 120 000 acres de caña de azúcar —aproximadamente el 80% de la superficie que se dedica actualmente a dicho cultivo— con variedades resistentes a la enfermedad. El programa también financió el reemplazo de los bananos destruidos.

Si bien las pronunciadas mermas experimentadas en el período 1979/1980 hicieron retroceder la producción agrícola total a los niveles registrados a comienzo del decenio de 1970, cabe recordar que entre 1972 y 1978 la producción de este sector —en contraste con la del resto de la economía— fue en general satisfactoria, e impresionante en el caso de los cultivos destinados al consumo interno. Además, mostró una notable mejoría con respecto a la registrada en el decenio anterior.

Durante los años sesenta el sector agropecuario (incluidas la silvicultura y la pesca) permaneció estancado en cuanto a la producción por habitante, aun cuando la tasa de crecimiento de la población fue relativamente moderada. En realidad, la agricultura propiamente dicha registró una reducción de la producción total en este período, debido principalmente a una aguda contracción de los productos de exportación, pero también a una baja generalizada de la producción agrícola en la segunda mitad del decenio. Así, pues, la producción de caña de azúcar y la de bananos, los dos cultivos más importantes, disminuyeron entre 1965 y 1970 de 500 000 toneladas a 370 000

toneladas, y de 235 000 toneladas a 134 000 toneladas, respectivamente. Como consecuencia del estancamiento de la producción total por habitante y el alza de 3.4% anual del ingreso interno bruto por habitante en los años sesenta, Jamaica pasó a ser, por primera vez, un importador neto de productos agrícolas en 1970. Este vuelco persistió en los años subsiguientes, y fue uno de los factores subyacentes importantes que influyeron en el deterioro progresivo del balance de pagos, que comenzó con la restricción de divisas en el segundo semestre de 1972 y la devaluación del dólar jamaicano a comienzos de 1973 (es decir, alrededor de un año antes de la ronda inicial de aumentos del precio del petróleo en diciembre de 1973).

Algunas de las causas de la declinación de la agricultura fueron examinadas en estudios económicos anteriores. Baste con señalar aquí que un intenso desplazamiento estructural y geográfico de la población hizo que los agricultores medianos —si no los latifundistas— tuviesen dificultad para contratar mano de obra a los salarios que podían ofrecer sin producir a pérdida, a pesar del nivel excepcionalmente elevado y creciente de desempleo que prevalecía en la economía en general. Esta situación, unida a la fertilidad marginal cada vez menor de la tierra; a una inadecuada asignación de recursos para actividades de apoyo, que conducía a una multiplicación e intensificación paulatinas de los estrangulamientos institucionales e infraestructurales y por lo tanto aumentaba los costos de producción, y a diversas medidas de política que colocaron a la agricultura en desventaja competitiva, dejó al sector en una posición en que no podía responder adecuadamente a las cambiantes condiciones del mercado. Además, como consecuencia de las periódicas condiciones climáticas adversas en la segunda mitad del decenio de 1960, la producción bajó apreciablemente.

En vista de la producción muy insatisfactoria de la agricultura y de sus repercusiones sobre la pobreza rural, el crecimiento de la población urbana y del desempleo, y el balance de pagos, así como de las considerables potencialidades del sector para acrecentar la producción, sugeridas por la subutilización tanto de la tierra como de la mano de obra y por oportunidades de mercado buenas a excelentes, el gobierno que asumió el poder a comienzos de 1972 resolvió asignar una elevada prioridad al incremento de la producción agrícola.

Tras un exhaustivo estudio del sector encargado por el gobierno y llevado a cabo por el Banco Mundial y un equipo de expertos encabezados por Arthur Lewis, se adoptaron varias medidas destinadas a superar el estancamiento agrícola. Entre las medidas más importantes se incluyeron las siguientes: extensa reorganización y perfeccionamiento del Ministerio de Agricultura y otros organismos encargados de elaborar la política agrícola y prestar servicios de apoyo al sector; aumento de la inversión del gobierno central en infraestructura; expansión y reorientación del crédito en función de las oportunidades del mercado; inicio de un proyecto de desarrollo rural integrado; establecimiento del programa de arriendo de tierras, concebido para explotar la superficie agrícola útil que estaba desocupada y abandonada utilizando la fuerza de trabajo agrícola subempleada, y la rehabilitación de la industria azucarera.⁵

El grado en que cada una de estas y otras medidas fueron llevadas a la práctica varió sustancialmente, aunque a partir de 1974 y especialmente desde 1976 en adelante, la ejecución de una serie de políticas, programas y proyectos se vio interrumpida o demorada por la pérdida de personal profesional, la frecuencia y duración crecientes de las huelgas, la aguda escasez de divisas y, finalmente, las reducciones presupuestarias. Al parecer, uno de los programas que logró mayor éxito en lo que se refiere a la proporción de la fuerza de trabajo beneficiada y los aumentos de producción que se obtuvieron fue el de arriendo de tierras. Entre 1972 y diciembre de 1979 unos 36 500 agricultores y obreros agrícolas —número equivalente al 19.5% de la población económicamente activa en el sector agropecuario en 1970, y al 23.5% en 1979— se benefició del plan de arriendo de tierras en virtud del cual el gobierno adquirió superficie agrícola apta para el cultivo pero desocupada, para arrendarla a agricultores subempleados y a obreros agrícolas sin tierra seleccionados. Además, proporcionó los servicios de apoyo necesarios a los beneficiarios, incluido

⁵Para más detalles sobre estos y otros programas, véase, por ejemplo, Organismo Nacional de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey of Jamaica, 1972*, Jamaica, 1974, especialmente las pp. 130 y 131.

el asesoramiento para determinar la adecuada combinación de cultivos.⁶ Además de fomentar una utilización más eficiente de la tierra y la mano de obra, las autoridades trataron de aumentar la producción agrícola destinada a satisfacer la demanda interna de alimentos. Y en ello lograron progresos importantes, al punto de que la apreciable expansión de la agricultura interna (es decir, de los cultivos para consumo interno) se puede atribuir al programa de arriendo de tierras y a otros programas. En todo caso, la producción de la agricultura interna se elevó casi 82% entre 1970 y 1978. Este notable aumento compensó con creces hasta el segundo semestre de 1979 las marcadas reducciones de las importaciones de alimentos impuestas por la crisis de divisas, y de este modo permitió mantener una oferta de alimentos generalmente suficiente, a precios relativos más o menos constantes.

En cambio, los esfuerzos por detener el deterioro de la agricultura de exportación no tuvieron éxito. Así, la producción de caña de azúcar, que ya había descendido 15% entre 1970 y 1978, experimentó una pronunciada contracción en 1979/1980. La producción forestal y la actividad de la construcción disminuyeron drásticamente de 1974 en adelante, mientras que la producción del subsector ganadero y del subsector de la pesca se elevó sólo marginalmente entre 1970 y 1978. En conjunto, la producción agrícola aumentó algo menos de 25% entre 1970 y 1978, pero después de las apreciables reducciones de 1979 y 1980, el nivel de la producción en 1980 fue sólo 6% superior a la registrada en 1970.

iii) *La minería.* El volumen de producción en la industria de la bauxita se elevó 7.5% en 1980, tras una pequeña baja en 1979. El incremento de la producción de bauxita fue levemente inferior a 6%, mientras que la producción de alúmina aumentó 18%. (Véase el cuadro 5.) Sin embargo, debido a las grandes reducciones de la producción en el período 1975/1976, todavía en 1980 la producción de bauxita y la de alúmina fueron inferiores en 19% y 12% a los respectivos niveles máximos de producción registrados en 1974.

El crecimiento experimentado por la producción del sector en 1980 puede atribuirse principalmente al alza de 25% en el precio internacional relativo de la bauxita, pero también a la aparente solución de las diferencias pendientes desde hacía mucho tiempo entre el gobierno y las empresas transnacionales que controlan la industria. A este respecto, el acontecimiento más importante fue el acuerdo relativo a la modificación del gravamen a la bauxita a fines de 1979. Anteriormente, este gravamen, que fue impuesto por el gobierno en 1974 tras conversaciones no decisivas con las empresas explotadoras de la bauxita respecto de nuevos contratos, se aplicaba a la tasa de 7.5% del precio efectivo medio del aluminio primario, dividido por un factor de 4.3, que es la tasa de conversión de la bauxita en aluminio.

En virtud del nuevo acuerdo, al que se llegó mediante negociaciones entre el gobierno y las empresas transnacionales, el gravamen revisado está vinculado al precio del aluminio en el mercado mundial y a la tasa de utilización de la capacidad (en cada empresa).

A medida que aumenta el precio efectivo medio del aluminio, el gravamen marginal disminuye. Hasta 53 centavos de dólar por libra, el gravamen es de 7.5%; entre 53 centavos y 58

Cuadro 5

JAMAICA: PRODUCCION MINERA

	Miles de toneladas			Tasas de crecimiento		
	1978	1979	1980	1978	1979	1980
Bauxita	11 736	11 505	12 150	2.6	-2.0	5.6
Alúmina	2 114	2 096	2 475	3.2	-0.9	18.1
Yeso	135	66	...	-35.4	-51.1	...

Fuente: Departamento de Estadística de Jamaica, *Production Statistics*, 1979, y Banco Central de Jamaica, *Statistical Digest*, enero de 1981.

⁶Más de 67 500 acres —alrededor del 31% de la tierra cultivable identificada como abandonada en el censo agrícola de 1970— habían sido incorporados al programa en diciembre de 1979.

centavos, el gravamen baja a 6.8%. A precios más altos se aplica una fórmula doble. Se establece un precio base: entre 58 centavos y 63 centavos, el precio base es de 58 centavos; entre 63 centavos y 68 centavos, es de 59 centavos, y así sucesivamente. A un precio base de 58 centavos o 59 centavos corresponde un gravamen base de 6.8%; a los precios base superiores corresponde un gravamen base de 6.5%. La diferencia entre el precio base y el precio efectivo medio es gravada a una tasa que comienza con 5% en el tramo de 58 a 63 centavos, y disminuye a 3% en el tramo de 83 a 88 centavos (en el cual el precio base es 63 centavos y el gravamen base es de 6.5%).

Estas tasas también varían de acuerdo con los niveles de producción: a medida que la producción se eleva sobre un nivel mínimo igual al 85% de la capacidad de cada firma, el gravamen marginal también disminuye. Hasta el nivel mínimo, la producción se grava con el 100% de las tasas citadas anteriormente. Para el primer incremento de 200 000 toneladas por sobre el nivel mínimo, el gravamen se reduce al 75% de la tasa que se podría aplicar dado el precio efectivo medio. Para las siguientes 400 000 toneladas de aumento, el gravamen se reduce al 50% de la tasa aplicable. El gravamen correspondiente a nuevos incrementos estará sujeto a negociación.

Según el convenio, el nuevo sistema de gravamen será revisado en enero de 1980, o cuando el precio efectivo medio alcance a 85 centavos, si esto se produce antes de esa fecha.

Con el objeto de comparar esta fórmula algo complicada con el anterior gravamen fijo de 7.5%, es preciso tener presente el precio del aluminio y las expectativas sobre su evolución futura que prevalecían en el momento en que se suscribió el nuevo convenio (octubre de 1979).

En primer lugar, cabe señalar que el precio del aluminio en el mercado mundial ha subido continuamente a partir de 1972 y ha sido superior a 53 centavos —nivel en que el gravamen desciende a menos de 7.5%— desde el tercer trimestre de 1977. Y entre esa fecha y el cuarto trimestre de 1979, el precio subió más de 39%, a 74.5 centavos, es decir, al nivel en que se aplican las tasas de gravamen inmediatamente superiores a las más bajas en virtud de la nueva fórmula. A ese precio y suponiendo que la utilización de la capacidad fuera de 85%, el gravamen efectivo sería de 5.95%. Además, las perspectivas de precio del aluminio en el futuro previsible son sumamente favorables, debido principalmente a la sustitución cada vez mayor de otros metales más pesados por el aluminio.

A la luz de estos factores el nuevo sistema de gravámenes representó una concesión apreciable a las empresas explotadoras de la bauxita. Se tradujo en una reducción de más del 20% del gravamen en el momento en que se celebró el convenio y permitirá que esas empresas capten una proporción cada vez mayor de las ganancias inesperadas que se produzcan. A cambio, las empresas se comprometieron extraoficialmente a aumentar la producción y ampliar su capacidad.

En 1980 los precios del aluminio alcanzaron un promedio de 85.4 centavos, alrededor de 22% más que en 1979. A ese precio, el gravamen descendió a 5.52%. Sin embargo, debido al notable incremento del precio y al aumento considerable de la producción, el valor nominal de las entradas por ese concepto disminuyó sólo 3.5%. En el tercer trimestre de 1980 el precio internacional del aluminio sobrepasó la marca de 85 centavos, lo que con arreglo al convenio de octubre de 1979 ha de provocar una nueva ronda de negociaciones respecto de las tasas de gravamen. Sin embargo, en virtud de las apremiantes obligaciones vinculadas con las elecciones de octubre de 1980, y el cambio resultante en la administración, las negociaciones fueron aplazadas hasta 1981. Cabe suponer que la misma confluencia de acontecimientos condujo a las empresas explotadoras de la bauxita a demorar el cumplimiento de sus compromisos extraoficiales de ampliar su capacidad.⁷ Por otra parte, la reducción apreciable del gravamen puede haber alentado a las compañías a aumentar su producción en 1980. Pero, como se sugirió al comienzo de la presente sección, el principal incentivo parece haber sido el alza pronunciada de los precios del aluminio.

La creación y expansión de la industria de la bauxita constituyó la principal fuente del crecimiento de 6.5% anual registrado en Jamaica entre los primeros años del decenio de 1950 y los primeros años del decenio de 1970. Durante este período la tasa de inversión (en varios años más de 30% del producto); el nivel de la afluencia de capital (que significó en promedio el 32% de la

⁷A este respecto, cabe mencionar que la construcción planeada desde hacía mucho tiempo por el gobierno de una refinería en South Manchester, por valor de 550 a 600 millones de dólares, con una capacidad de 600 mil toneladas, fue aplazada una vez más porque no se materializó el financiamiento adicional necesario (unos 250 millones de dólares).

inversión total); el crecimiento de las exportaciones (6.8% anual) y del sector externo en general (7.5% anual), fueron todos impulsados primordialmente por sucesivas expansiones cíclicas (aproximadamente 1953/1957, 1961/1965 y 1967/1972) en el sector de la bauxita. De este modo, además de contribuir al crecimiento de manera directa (más de 18%) e indirecta (como el estímulo a la industria de la construcción) el producto y las corrientes de capital que ocasionó el sector entrañaron un déficit cuantioso y persistente en la cuenta corriente y un superávit considerable y constante en el balance total de pagos. Durante la última fase expansionista de la bauxita —cuyo final coincidió con la primera elección del gobierno anterior— la contribución del sector al crecimiento del producto total (7.4% anual) y al vigor del sector externo —las reservas brutas casi se duplicaron— asumió proporciones incluso mayores. En efecto, la inversión sólo en bauxita y alúmina representó un tercio de la inversión, el aumento de su producto proporcionó casi el 27% del alza del producto interno bruto y el incremento en el valor de las exportaciones de bauxita y alúmina proporcionaron más de dos tercios del crecimiento total de las exportaciones. Y en 1973/1974, cuando el resto de la economía comenzó a contraerse como consecuencia de la aceleración pronunciada de la inflación, una marcada disminución de la inversión relacionada con la construcción y el estancamiento del volumen de las importaciones, la producción minera aumentó otro 26%.

Desde este punto de vista, cabe reconocer que la decisión de las empresas explotadoras de la bauxita de reducir radicalmente la producción fue un rudo golpe para la economía. El valor real de la producción de la industria bajó 21% en 1975 y al año siguiente disminuyó otro 21%. El resto de la economía estaba en realidad recuperándose de la recesión de 1974 cuando por primera vez la producción minera experimentó una baja. Pero en 1976, la producción en el resto de la economía disminuyó casi 6%, mientras que el volumen de importaciones se comprimía más de 16%. Y a fines del año se suspendieron las operaciones en el mercado cambiario porque las reservas internacionales brutas estaban por agotarse.

Si bien factores varios, tales como la recesión internacional, la multiplicación de los precios del petróleo, los conflictos laborales y una explosión en la refinera de alúmina de Alcoa (1976) incidieron también en la severa reducción experimentada por la extracción y refinación de la bauxita en 1975/1976, al parecer el principal factor fue la reacción sumamente adversa de las empresas transnacionales ante la decisión del gobierno de aplicar el gravamen a la bauxita (medida que fue seguida por los países productores del Caribe, pero no por otros grandes). Sin embargo, con respecto a sus efectos sobre la inversión de las empresas transnacionales en el sector, cabe señalar que las diversas compañías no tenían plan alguno para iniciar una nueva ampliación de sus respectivas capacidades de extracción y refinación en Jamaica. Es más, a pesar de la última ronda de ampliaciones en el país en el período 1967-1972, las compañías explotadoras de la bauxita habían comenzado a desarrollar intensivamente fuentes fuera de Jamaica (y fuera del Caribe en general) a mediados del decenio de 1960, aun cuando Jamaica era el productor que registraba los menores costos. Ya en 1971 Australia había sobrepasado a Jamaica como el principal productor de bauxita del mundo, y en 1974 producía el 24.4% de la oferta mundial, frente al 18.7% procedente de Jamaica. Por otra parte, la controversia acerca del gravamen definitivamente impidió cualquier otra inversión por parte de las empresas transnacionales en la bauxita jamaicana.

El valor (constante) de la producción minera que no se hizo efectiva entre 1975 y 1980 —calculado como la diferencia entre la producción efectiva de este período y la de 1974— equivalió a un promedio de 2.5% del producto interno bruto en ese período.⁸ En términos de producto nacional bruto, la proporción hubiera bajado a 1.6%, debido a las remesas de utilidades que la mayor producción habría ocasionado.⁹ Pese a las dimensiones de estas pérdidas, fueron compensadas con creces por el valor total (constante) del gravamen a la bauxita recaudado durante el período. En efecto, los ingresos por concepto del gravamen excedieron el valor de la producción perdida en

⁸En 1974 la producción del sector alcanzó casi al 94% de la capacidad.

⁹La relación entre las remesas de utilidades y el producto se tomó de las cuentas de 1970/1973. Los datos son del Banco Mundial.

Cuadro 6

JAMAICA: INDICADORES DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA POR SUBSECTORES
(1970 = 100)

	1977	1978	1979	1980	Tasas de crecimiento			
					1977	1978	1979	1980
Indice de la producción manufacturera (1973)	100.6	95.7	90.8	85.9	-6.8	-4.9	-5.2	-5.4
Alimentos (1972)	117.9	108.1	91.3		2.3	-8.3	-15.5	
Azúcar, melaza y ron (1965)	80.3	78.2	77.6		-17.2	-2.7	-0.8	
Bebidas alcohólicas (1975)	134.8	140.0	138.3		-2.3	3.9	-1.2	
Bebidas no alcohólicas (1974)	106.3	96.8	85.9		8.3	-8.9	-11.3	
Tabaco y productos derivados del tabaco (1979)	122.7	118.5	131.0		0.2	-3.4	10.5	
Textiles y vestuario (1973)	101.0	92.9	67.6		-6.6	-8.0	-27.2	
Cuero y productos derivados del cuero (1978)	135.8	174.3	162.6		5.2	28.4	-6.7	
Calzado (1970)	75.5	62.7	53.1		9.9	-17.0	-15.3	
Madera y productos derivados de la madera y del corcho (1977)	226.3	140.4	121.7		26.4	-38.0	-13.3	
Muebles y accesorios (1972)	83.5	64.3	49.2		-3.4	-23.0	-23.5	
Papel, elaboración de papel, imprentas y editoriales (1975)	103.6	108.3	139.0		-20.9	4.5	28.3	
Refinación de petróleo (1970)	64.5	59.6	71.3		-15.0	-7.6	19.6	
Productos químicos, derivados del petróleo y del caucho y plásticos (1973)	120.9	128.2	115.5		-13.2	6.0	-9.9	
Productos no metálicos (1972)	76.0	70.4	65.5		-5.6	-7.4	-7.0	
Metal y productos metálicos elaborados, maquinaria y equipo (1973)	76.4	70.9	57.7		-21.5	-7.2	-18.6	
Otras manufacturas (1970)	69.7	72.1	89.9		-17.0	3.4	24.7	

Fuente: Departamento de Estadística de Jamaica, *National Income and Product*, 1979, Jamaica, 1981.

casi 37% y duplicaron con creces la proporción que habría permanecido en Jamaica.¹⁰ Sin embargo, dichos recursos no fueron empleados para ampliar la capacidad de producción de la industria minera ni se utilizaron directamente en proyectos de desarrollo, como se había pretendido al principio. En lugar de ello, el curso de los acontecimientos hizo necesario que los ingresos provenientes del gravamen se utilizaran para financiar parte del déficit fiscal.

iv) *La industria manufacturera.* Los datos preliminares muestran una baja de la producción manufacturera superior a 5% en 1980. (Véase el cuadro 6.) La producción del sector ha declinado sistemáticamente a partir de 1976 y la reducción acumulativa se ha aproximado a 25%. Además, el nivel de producción registrado en 1980 fue aproximadamente 16% inferior a la cifra de 1970. A la depresión de la industria manufacturera puede atribuírsele casi 26% de la merma del producto interno bruto experimentada entre 1973 y 1980, y bastante más del 33% de la registrada entre 1975 y 1980. Los resultados correspondientes a algunos productos en este último año figuran en los cuadros 7 y 8. Sin embargo, no se dispone todavía de informaciones sobre el comportamiento de los subsectores. En 1979, 11 de las 16 principales ramas industriales estaban produciendo menos que en 1970. Las proporciones de dicha baja oscilaban desde -51% (muebles y accesorios) hasta -9% (alimentos). Sin embargo, el alcance de las reducciones fue por lo general incluso mayor, porque en la mayoría de las ramas la producción alcanzó sus niveles máximos alrededor de 1972/1973. A este respecto, cabe observar que la única agrupación que alcanzó su nivel de producción máxima en 1979 fue la del tabaco y productos derivados del tabaco.

Entre 1960 y 1972 otros cinco sectores de la economía registraron tasas de crecimiento mayores que la de la industria manufacturera. Sin embargo, el 6.3% de incremento anual registrado en ese sector fue mayor que el promedio de toda la economía. Asimismo, la industria manu-

¹⁰Si las comparaciones se limitan al período 1975-1980, las cifras antes señaladas pasan a ser 7% y 72%.

ra generó una sexta parte de la expansión del producto nacional bruto, contribución que fue superada solamente por la de la minería; además, proporcionó más de un tercio de los empleos creados durante el período y el aumento de la ocupación en la industria manufacturera equivalió al 84% del aumento neto de empleos.

Debido a diversos factores, como la escasez de oportunidades para lograr economías de escala, una breve historia industrial, e incentivos que estimulaban la fabricación de una vasta gama de productos, el sector industrial que se desarrolló en Jamaica dependía en alto grado del mercado

Cuadro 7

JAMAICA: INDICADORES DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA

	Miles de toneladas			Tasas de crecimiento		
	1978	1979	1980(a)	1978	1979	1980(b)
Producción de algunas manufacturas						
Azúcar	292	283	226	-1.0	-3.1	-14.7
Harina de trigo	49	42	47	-10.0	-13.4	35.1
Alimentos para animales	21	203	169(c)	6.6	-3.8	-
Ron y alcohol (d)	17	18	18(e)	-5.1	7.1	6.1
Fertilizantes	30	31	16(f)	38.5	4.4	21.1
Derivados del petróleo (d)	1 173	1 371	982	1.6	16.9	-20.9
Textiles (g)	9 330	5 944	2 986(f)	16.4	-36.3	15.9
Indicadores de la producción manufacturera						
Suministro de electricidad a la industria por los servicios de utilidad pública (h)	635	588	527	-	-7.3	-2.8
Empleo industrial (i)	79	74	73	3.4	-6.9	-2.9

Fuente: Departamento de Estadística de Jamaica, Production Statistics, 1979, Statistical Digest, enero de 1981.

- (a) Enero a noviembre.
 (b) Enero a noviembre de 1980, en comparación con el mismo período de 1979.
 (c) Los datos se refieren al período enero a octubre.
 (d) Millones de litros.
 (e) Los datos se refieren al período enero a septiembre.
 (f) Los datos se refieren al período enero a junio.
 (g) Miles de metros.
 (h) Millones de kWh.
 (i) Miles.

Cuadro 8

JAMAICA: INDICADORES DE LA CONSTRUCCION

	1978	1979	1980(a)	Tasas de crecimiento		
				1978	1979	1980(b)
Producción de algunos materiales de construcción						
Cemento (c)	294	225	135	-11.7	-23.5	-33.5
Pintura (d)	5 513	5 782	...	17.7	4.9	...
Acero (c)	14	10	8	37.9	-30.3	-16.2
Tableros de bagazo (e)	6	60	...	-83.0	963.0	...
Empleo (f)	33	32	24	-0.3	-3.0	-34.6

Fuente: Organismo Nacional de Planificación de Jamaica, Economic and Social Survey, 1979, Statistical Digest, enero de 1980.

- (a) Enero a noviembre únicamente.
 (b) Enero a noviembre de 1980, en comparación con el mismo período de 1979.
 (c) Miles de toneladas.
 (d) Miles de litros.
 (e) Miles de centímetros cuadrados.
 (f) Abril de cada año.

externo para proveerse de insumos, y del mercado interno para colocar sus productos. De este modo, en 1972, por ejemplo, las importaciones atribuibles al sector totalizaron alrededor de la mitad del valor de su producción, mientras que el mercado interno absorbía 83% del valor de su producción. Ese mismo año, las importaciones del sector dieron origen a casi 28% de las importaciones totales. Por otra parte, las exportaciones de manufacturas constituyeron poco más del 13% de las exportaciones totales. El déficit comercial así generado por el sector equivalió a más de un tercio del valor de su producción e igualó el monto del déficit comercial global.

Dadas estas características, se puede encontrar el origen de la depresión subsiguiente de la actividad manufacturera fundamentalmente en acontecimientos ocurridos en el resto de la economía, a saber, el derrumbe de la demanda de inversión en la construcción y la minería, la crisis del balance de pagos y la deflación de la demanda de los consumidores. Así, el término de los ciclos de inversión en la construcción y la minería, unido a las primeras dificultades del balance de pagos, condujo a una declinación del crecimiento de la industria manufacturera de casi 12% en 1972 a menos de 1% en 1973; y en 1974, la producción del sector bajó 3.5%. Con el relajamiento transitorio de la presión sobre el sector externo, que se tradujo en un aumento de 5% en el volumen de las importaciones tras dos años de estancamiento, la industria manufacturera repuntó levemente para registrar un aumento de algo más de 2% en 1975. Sin embargo, la gran crisis de balance de pagos que se manifestó en 1976 obligó a reducir 37% el volumen de las importaciones en 1976/1977. Este duro golpe, acentuado en 1976 por la primera reducción importante en la demanda interna de artículos de consumo, provocó una declinación de la industria manufacturera de 5% en 1976, y de casi 7% en 1977. En 1978/1979 la disminución adicional de 9% emanó principalmente de las políticas deflacionarias adoptadas con arreglo a los acuerdos con el FMI. La intensificación de la aguda baja de la actividad manufacturera en 1980 fue consecuencia tanto de la contracción persistente de la demanda interna como de otra marcada reducción en la oferta de insumos intermedios importados.

En el período 1973/1976 los resultados del sector fueron entorpecidos también por una disminución apreciable del tipo de cambio real. El brusco aumento de los costos de producción al tipo de cambio (nominal) vigente redujo la competitividad internacional de las exportaciones de manufacturas de Jamaica, lo que, junto con los límites estrictos de la oferta de insumos importados, provocó el cierre de un gran número de firmas que producían para el mercado externo en virtud de un arreglo de tipo zona de libre comercio. Entre 1972 y 1976 el valor de las exportaciones de manufacturas como proporción del valor de la producción manufacturera total bajó de 17% a 13.6%.

Finalmente, las actividades de las fábricas se vieron perjudicadas también por la migración del personal profesional, técnico y especializado, la intranquilidad laboral, las interrupciones periódicas de los servicios básicos y, en 1976 y 1980, por la atmósfera que rodeó las campañas electorarias.

Las iniciativas de política dirigidas sobre todo o en parte a detener la declinación de este sector se concentraron casi exclusivamente en mejorar el desempeño de las exportaciones. Se incluyeron entre estas iniciativas las devaluaciones sucesivas del dólar jamaicano entre 1977 y 1979, que se tradujeron en un alza de casi 39% en el tipo de cambio real. Este importante ajuste duplicó el alcance de la declinación registrada entre 1973 y 1976, y dejó el tipo de cambio real en su nivel más alto en la época posterior a la segunda guerra mundial. Asimismo, el gobierno creó el Plan de Exportadores Certificados, destinado a asegurar que los productores orientados hacia el mercado de exportación o los capaces de efectuar un determinado nivel de exportaciones, recibieran prioridad en la obtención de divisas para sus necesidades de importación. Finalmente, el gobierno obtuvo del Banco Mundial un préstamo considerable para establecer y financiar un Fondo para el Desarrollo de las Exportaciones (FDE). Este fondo rotatorio se utilizó para cubrir las necesidades de divisas de los exportadores certificados. Según registros del Banco Mundial, 80 compañías, que generaban alrededor del 75% del volumen de las exportaciones no tradicionales, habían hecho uso del FDE hasta diciembre de 1980. Además de acelerar directamente las transacciones internacionales de los exportadores, el FDE también permitía a las compañías obtener mejores condiciones de los proveedores foráneos y de las sucursales jamaicanas de los bancos comerciales extranjeros.

En 1977 y 1978 las exportaciones de manufacturas siguieron flojas, pero en 1979 el valor

Cuadro 9

JAMAICA: INDICADORES DEL TURISMO

	1978	1979	1980(a)	Tasas de crecimiento		
				1978	1979	1980(b)
Total de visitantes (c) (d)	533	594	457	37.9	11.4	-5.8
Estada prolongada (c) (e)	370	401	334	45.3	8.3	2.3
Estada breve (c) (f)	12	26	9	14.3	117.5	-63.7
Otros (c) (g)	151	167	114	24.9	10.5	-15.7
Tasa de ocupación hotelera	40	48	46	38.4	20.0	0.4
Duración de la estada (h)	9	9	9	-2.3	3.5	-8.3
Gastos estimados (i)	148	194	215	41.8	31.1	30.6
Empleo directo (j)	10 166	11 707	...	21.1	15.2	...

Fuente: Organismo Nacional de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, 1979, y Departamento de Investigaciones del Banco de Jamaica, *Statistical Digest*, enero de 1981.

- (a) Enero a octubre únicamente.
 (b) Enero a octubre de 1980, en comparación con el mismo período de 1979.
 (c) Miles.
 (d) Excluidos los ciudadanos de Jamaica que residen en el extranjero.
 (e) Tres o más noches.
 (f) Una o dos noches.
 (g) Incluye pasajeros de cruceros y miembros de las fuerzas armadas.
 (h) Noches.
 (i) Millones de dólares jamaquinos.
 (j) En hoteles, pensiones y cabañas.

corriente de ellas subió más de 32%. No se dispone todavía de datos comparables para 1980. Sin embargo, al parecer se registró poco o ningún crecimiento.

v) *Construcción*. De acuerdo con las cifras preliminares relativas al producto interno bruto, el valor del producto de la construcción disminuyó más de 20% en 1980. En el cuadro 8 figuran algunos indicadores de esta actividad. Como se puede apreciar, la producción de dos de los principales materiales de construcción —el cemento y el acero— se redujo en un tercio y un sexto, respectivamente, durante el año que terminó en noviembre de 1980. La marcada baja de la producción de cemento fue causada por los repetidos cierres de los hornos de calcinación en la Compañía de Cemento, debido a que no era posible conseguir piezas de repuesto. A su vez, la escasez de cemento trajo reducciones en otras empresas que suministran materiales (por ejemplo, bloques de concreto y tejas) a la industria de la construcción. La baja de la producción interna de componentes de construcción se agravó aún más por la apreciable reducción en el suministro de materiales de construcción importados. Como resultado de este gran descenso de la construcción, el empleo se redujo radicalmente en más de un tercio. (Véase nuevamente el cuadro 8.)

El producto de la construcción experimentó un fuerte aumento repentino de casi 21% en 1970, cuando culminaba el último ciclo expansivo de la capacidad de la minería y el turismo. Pero ya en 1971 el valor del producto del sector había crecido menos de 1%; en seguida la construcción comenzó lo que llegaría a ser una contracción inexorable de la actividad constructora, a pesar de un incremento considerable de la construcción residencial a mediados del decenio. En 1980, el valor agregado por la construcción fue sólo 40% del registrado en 1971. Después de haber disminuido 15% entre 1971 y 1973, cuando el resto de la economía se expandió más de 14%, la disminución persistente de la construcción dio origen a más del 30% de la caída en el producto total entre 1973 y 1980.

Mientras la actividad de la construcción en general declinaba sistemáticamente, el número de viviendas terminadas se elevó de aproximadamente 3 000 al año a comienzos del decenio de 1970 a una cifra máxima de 6 837 en 1977. En 1978, sin embargo, el total bajó a 4 876. En 1979 se construyeron 4 940 unidades y no se dispone todavía de datos para 1980. De las residencias finalizadas en el período 1977/1979, el sector público construyó el 76%.

A pesar de que se intensificaron los esfuerzos para construir viviendas en el decenio de 1970, un cambio pronunciado en la composición por edades de la población duplicó el número de familias

formadas a medida que avanzaba el decenio, con lo cual el incremento anual del déficit en materia de vivienda registró una marcada expansión.

vi) *Turismo*. Tras la recuperación de la industria del turismo en 1978, y haberse atraído un número sin precedentes de turistas en 1979, el número total de visitantes hasta octubre de 1980 fue 6% inferior al del período correspondiente del año anterior. (Véase el cuadro 9.) Esta baja correspondió a esos segmentos tradicionalmente variables del mercado turístico, que son los turistas de estada breve (una o dos noches) y los de cruceros, ya que la primera categoría disminuyó casi dos tercios y la segunda, alrededor de un sexto. Por otro lado, el número de visitantes de estada prolongada (tres o más noches) mostró un ligero incremento. En parte por esta razón y principalmente debido a un alza del gasto medio por turista, los gastos estimados de los turistas aumentaron casi 31%. Sin embargo, este hecho reflejó en gran medida la inflación de los precios. Los datos correspondientes a todo el año de la cuenta de viajes del balance de pagos revelan un incremento de poco más de 1% en dólares corrientes y una disminución de bastante más de 18% en dólares constantes.

Los factores determinantes de la recesión del turismo en 1980 fueron en general análogos a los que condujeron a la severa depresión de 1976/1977. En primer lugar, debido a la marcada baja del ritmo de crecimiento de las economías desarrolladas de mercado —particularmente los Estados Unidos, donde el producto bajó 0.2%, y Gran Bretaña, donde declinó 3%— y a las nuevas alzas de precios de los combustibles, el turismo en el Caribe en su conjunto disminuyó alrededor de 2% en 1980. Y este panorama negativo se agravó por el repunte de la violencia y los trastornos vinculados al continuo deterioro de la economía, y a la campaña eleccionaria, con los consiguientes efectos sobre la imagen del país como punto de destino para las vacaciones. La reducción de 11% en el tipo de cambio real de la moneda jamaicana en relación con el dólar estadounidense puede haber condicionado también la brusca disminución de turistas desde el mercado principal de Jamaica, aunque el nivel de precios del país siguió siendo altamente competitivo después de los enormes ajustes cambiarios del período 1977/1979.

El número total de turistas aumentó algo más de 6% al año en el decenio de 1960. Sin embargo, el número de visitantes de estada prolongada aumentó bastante más de 13% anual, y en la segunda mitad del decenio la tasa media de ocupación hotelera sobrepasó el 67%. En vista de estos y de otros acontecimientos, tales como el aumento de los vuelos fletados y de los viajes de grupos facilitados por la entrada en servicio de aviones de reacción gigantescos (jumbos), así como la falta de hoteles apropiados para convenciones en la isla, a fines del decenio de 1960 el gobierno resolvió alentar activamente una importante ampliación de la capacidad hotelera. Con esta finalidad, logró la promulgación en 1968 de la ley de incentivos hoteleros. Esta iniciativa preveía la exención de derechos de importación para los bienes de capital, y de impuestos a las utilidades durante 10 a 15 años para la edificación de hoteles con 350 o más habitaciones. Asimismo, el gobierno central decidió proporcionar garantías gubernamentales a los préstamos obtenidos para financiar proyectos hoteleros.

En gran parte como respuesta a estos incentivos el número total de habitaciones para turistas se duplicó con creces entre 1968 y 1973. En 1970, cuando la actividad de construcción de hoteles alcanzó su apogeo, la capacidad hotelera fue aumentada en 22%. Y si bien la tasa de incremento disminuyó progresivamente, las adiciones fueron suficientes para conducir a un aumento de por lo menos 10% en cada uno de los cuatro años siguientes.

Entretanto, el crecimiento del turismo, con alojamiento por una o más noches siguió siendo fuerte (10%), pero no fue en ningún caso suficiente para cubrir el aumento masivo de cuartos de hoteles. Por consiguiente, entre 1968 y 1973 la tasa media de ocupación hotelera descendió de 66.8% a 48.1%. Y cuando el número de turistas alcanzó su punto máximo en 1975, la tasa de ocupación bajó a sólo 43.5%. En 1976, la tasa de ocupación cayó a 32.2% como consecuencia de una disminución del número de turistas en 18%, y la finalización de los últimos proyectos comenzados en virtud de la ley de incentivos hoteleros. Al año siguiente se topó fondo, pues el número de visitantes disminuyó otro 18%. Que la tasa de ocupación sólo descendiera a 28.1% se debió a las quiebras que dieron por resultado un 9% de contracción en la oferta de habitaciones. Se evitó una

reducción mayor porque el gobierno decidió hacerse cargo y subvencionar varias instalaciones que de otra manera también habrían cerrado.¹¹

De este modo, la expansión desmedida de la capacidad hotelera en los últimos años del decenio de 1960 y los primeros años del decenio de 1970 ya había hecho caer, como promedio, la tasa de ocupación por debajo del punto límite anterior a la severa depresión de 1976/1977. Las operaciones marginales —incluidos muchos de los nuevos proyectos— se encontraban al borde de la bancarrota antes de 1976.

Las pronunciadas reducciones del número de turistas en 1976 y nuevamente en 1977 al parecer podrían atribuirse principalmente al notable deterioro de la imagen del país que proyectaban los medios de comunicación en los principales mercados turísticos. Y como en 1980, el origen de este factor puede hallarse en la intensificación de la violencia durante la campaña electoral, y al deterioro de las relaciones de gobierno a gobierno. Pero también fue importante la declinación constante del tipo de cambio real del dólar jamaicano en relación con el dólar estadounidense entre 1973 y 1976, porque de los Estados Unidos provenía alrededor del 80% de los turistas que llegaban a Jamaica en esa época.

A pesar de la experiencia de 1976/1977 y gracias al notable repunte de 1978, el número total de turistas que llegó a Jamaica en 1979 fue 43% superior a la cifra de 1970, es decir, aproximadamente la mitad de la tasa de crecimiento registrada en el Caribe en su totalidad. Por otra parte, los visitantes por una sola noche en 1979 estuvieron todavía levemente por debajo del nivel máximo registrado en 1974 y los gastos de los turistas en 1980, medidos en dólares estadounidenses constantes, fueron 12% menores que en 1970 y 29% menores que en 1972, ya que el nivel máximo se registró antes de la primera devaluación de la moneda jamaicana en 1973. Finalmente, en 1980 la tasa de ocupación hotelera (46%) siguió siendo excesivamente baja.

c) *Empleo y desempleo*

Pese a una elevada tasa de crecimiento económico y una tasa moderada de crecimiento de la población en edad de trabajar en los dos decenios que terminaron en 1972, los niveles relativos y absolutos de desempleo registraron aumentos muy importantes en Jamaica. Durante el período 1960-1972, la asimetría entre la evolución del producto y la evolución del empleo se tornó cada vez más pronunciada: en realidad, en los últimos años estas dos variables se movieron en direcciones opuestas. Simultáneamente, la corriente constante de emigración de personal técnico y profesional especializado, junto con cambios apreciables en la estructura de la producción, dieron origen a una creciente escasez de personal especializado y de gestión.

La desarticulación del mercado laboral de la trayectoria de expansión de la economía y la marcada división dentro de dicho mercado, entre el segmento no especializado y no organizado, por una parte, y el segmento muy organizado y con elevadas remuneraciones, por otra, tuvo un profundo efecto en la delineación tanto de la política económica a corto plazo como de la estrategia de desarrollo a largo plazo del gobierno elegido en febrero de 1972.

En 1960 la tasa de desempleo en Jamaica era de 13.0% (9.0% para los hombres y de 19.2% para las mujeres). En el decenio de 1960 el crecimiento económico total alcanzó un promedio de 5.5% anual, en tanto que el crecimiento per cápita fue en promedio de 4.0%. Después de la emigración el aumento anual medio de la fuerza de trabajo que se podía atribuir a la expansión de la población en edad de trabajar (15-64) fue de sólo 0.4%. De no haberse producido la masiva emigración neta que tuvo lugar y afectó principalmente a las personas en edad de trabajar, el crecimiento de la población de 15 a 64 años de edad habría alcanzado a 3.6% anual, cifra nueve veces mayor que la tasa efectiva. Parte de este éxodo fue compensado por un aumento pronunciado en la tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Sin embargo, el incremento total de la mano de obra permaneció en la cifra relativamente baja de 1.4%. De este modo, un total de 94 500 personas ingresaron a la fuerza de trabajo durante el decenio.

Pero el elevado crecimiento económico y el bajo crecimiento de la fuerza de trabajo no fueron

¹¹El número de habitaciones disminuyó otro 5% en 1978.

acompañados por una mejoría de la situación en materia de empleo. Los empleos netos que se crearon ascendieron a unos 51 000, o menos de 1.0% anual. Como resultado, la tasa de desempleo se elevó a 17.6%: 10.7% para los hombres y 26.5% para las mujeres. El número de personas afectadas por el desempleo se elevó 49%, es decir, 4.6% por año.¹²

Entretanto, la elevada tasa de crecimiento natural de la población (3.1%), combinada con la emigración en gran escala de mano de obra, dieron origen a un notable aumento de la tasa de dependencia. Entre 1960 y 1970 subió de 834 a 1 065 (por cada mil habitantes en edad de trabajar), en 1970 los niños menores de 15 años constituían el 46% de la población. Además, el elevado crecimiento vegetativo de la población durante el decenio de 1960 entrañaba que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo se aceleraría apreciablemente en el decenio de 1970, a menos que la emigración registrara un aumento sistemático y proporcionado. Por otra parte, la reducción de la fuerza de trabajo mediante la emigración creó un grave desequilibrio entre trabajadores experimentados e inexpertos. El número de personas en la mejor edad para trabajar de hecho disminuyó entre 1960 y 1970. La confluencia de las tendencias de población y emigración agravarían de modo impresionante la proporción de este desequilibrio en el decenio de 1970.

A medida que estos acontecimientos comenzaron a materializarse, la limitada capacidad de la economía para generar un aumento neto del empleo por la senda de crecimiento existente simplemente se desvaneció. En efecto, en tanto que la producción creció más de 26% entre 1969 y 1972, el empleo total de hecho disminuyó en 1%. Esta caída, junto con la aceleración del crecimiento de la fuerza de trabajo a pesar del aumento de la emigración, incrementó en 40% el número de los desempleados. La tasa de desempleo se elevó a 23.2%. (Véase el cuadro 10.) El

¹²Los datos sobre la fuerza de trabajo están tomados del Organismo Nacional de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, varios años y del Banco Mundial. Antes de seguir adelante, debería tenerse en cuenta la forma especial en que se define oficialmente el desempleo en Jamaica. A este respecto, el Organismo Nacional de Planificación ha dicho lo siguiente: "En la situación de Jamaica, los niveles de desempleo incluyen tanto a quienes buscan empleo activamente como a los que no han hecho ningún esfuerzo por encontrar trabajo durante la semana del estudio, pero que indican que lo desean y están disponibles para aceptarlo. Se ha estimado que este enfoque es más apropiado en las circunstancias del país en vista de las proporciones muy elevadas de personas desempleadas que no buscan empleo y porque se reconoce que en situaciones de desempleo crónicamente elevado la actividad de buscar empleo no es un indicador suficiente de disponibilidad para trabajar. En octubre de 1979 aproximadamente el 41% de todos los varones desempleados y el 70% de todas las mujeres desempleadas fueron clasificados como no buscadores de empleo, mientras que los niveles más elevados de buscadores de empleo se registraron en los municipios urbanos de Kingston y St. Andrew.

"La actividad de búsqueda de empleo está claramente relacionada con juicios personales acerca de la probabilidad de encontrarlo, así como a la existencia de organismos oficiales para conseguirlo. Mientras que el 29% de la fuerza de trabajo desempleada vivía en la zona de Kingston y St. Andrew en octubre de 1979, en estos dos municipios se encontraba alrededor del 38% de todos los buscadores activos de empleo.

"Cabe señalar que la inclusión de no buscadores de empleo conduce a una definición más amplia del desempleo que la que se utiliza en muchos países, y que conduce a una estimación más alta de la fuerza de trabajo y de los desempleados." (Organismo Nacional de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, 1979, op. cit., p. 162.)

De este modo, si bien la tasa de desempleo (y la fuerza de trabajo) como se define en Jamaica no es directamente comparable con las tasas de desempleo obtenidas con arreglo a los conceptos convencionales, las autoridades jamaquinas consideran que la definición más amplia es la que mejor se ajusta a las características del mercado de trabajo de Jamaica.

Si se modifican los datos sobre el desempleo y la fuerza de trabajo para que correspondan al uso más común, es decir, si se excluye de la fuerza de trabajo y de los desempleados a las personas que deseaban trabajar pero que no estaban tratando activamente de conseguir trabajo cuando fueron entrevistados, la tasa de desempleo disminuye apreciablemente. En 1972, primer año en que es posible hacer este ajuste, la tasa de desempleo se convierte en 14.5%, frente a 22.9% según la definición oficial. La gran diferencia se debe al hecho de que el 58% de las mujeres desempleadas y el 14% de los varones desempleados no estaban buscando trabajo activamente.

Es importante señalar que la proporción de desempleados que tratan activamente de conseguir trabajo en realidad disminuye a medida que aumenta la tasa de desempleo. Así, en 1979, año en que el desempleo oficialmente llegó a 27.8%, alrededor del 70% de las mujeres desempleadas y el 41% de los varones desempleados no buscaron trabajo activamente.

El censo de 1960, del que se ha tomado la tasa de desempleo de 1960, no hizo distinción alguna entre quienes estaban o no estaban tratando activamente de conseguir trabajo. Simplemente tabuló a las personas que deseaban trabajar. Por consiguiente, la magnitud y la dirección de las tendencias en el decenio de 1960 siguen siendo idénticas con arreglo a cualquier concepto de desempleo, a menos que el aumento apreciable en la tasa de participación de la fuerza de trabajo detectado entre 1960 (censo de población) y 1968 (primera encuesta sobre la fuerza de trabajo) se atribuya a la posibilidad de que en 1960 hubiese excluido de la fuerza de trabajo a los no buscadores de empleo. En el decenio de 1970 la situación es clara. La tasa ajustada de desempleo disminuye desde el 62.2% de la tasa oficial de desempleo (1972), a 42.7% (1979).

desempleo masculino fue de 14.3% y el desempleo femenino de 35.3%. El desempleo en el grupo de personas de 14 a 24 años de edad fue de 40.9% (30.2% para los varones y 54.4% para las mujeres).

Además de las consecuencias directas, el aumento intensivo del desempleo contribuyó a un deterioro de la distribución ya altamente sesgada del ingreso, y creó un clima en que florecieron el crimen y otros males sociales.

A primera vista, la explicación de la incapacidad de la economía para crear empleos suficientes para hacer frente incluso al incremento menor de la fuerza de trabajo en el período 1960/1972 es sencilla: el crecimiento del producto se concentró en sectores en que la participación relativa del empleo total es modesta, los costos de capital de la creación de trabajo son elevados o la elasticidad del empleo es baja. A la vez, la elasticidad del empleo en los sectores que ofrecen la mayor parte del empleo pasó a ser negativa. Baste señalar aquí que la expansión de 150% de la extracción y la refinación de la bauxita, que representó más de una sexta parte del aumento del producto interno bruto y por lo tanto constituyó la principal fuente de crecimiento, generó sólo 3 500 trabajos, número que sólo absorbió 3.7% de las personas que ingresaban por primera vez a la fuerza de trabajo. Por otra parte, el empleo en la agricultura, que proporcionó el 41% del empleo total en 1960, se redujo más de 13%. La merma sobrepasó en 4.6 veces el empleo total en la minería en 1972.

En otro nivel, la falta de correspondencia entre el crecimiento y el empleo fue en gran parte atribuible a la explotación intensiva de la abundante dotación natural del país en materia de minerales y turismo: no sólo porque estas actividades que requerían poca densidad de mano de obra atraían la mayor parte de la inversión en toda la economía, sino también porque su desarrollo redujo el nivel de rentabilidad relativa en el resto de la economía. En la industria manufacturera este efecto fue compensado en su mayor parte por la serie de políticas adoptadas para fomentar la industria. Sin embargo, en la agricultura no fue compensado, en circunstancias en que la rentabilidad de la utilización plena de los recursos naturales agrícolas de la isla ya estaba en declinación.

El empleo y el desempleo fueron afectados también por las características cambiantes de la oferta de mano de obra. El mercado desequilibrado que surgió en la fuerza de trabajo como resultado de la emigración en los decenios de 1950 y 1960 agravó el desempleo en la medida en que: i) el nivel general de empleo estuvo en función de la relación entre los trabajadores experimentados y los trabajadores inexpertos, y ii) en la medida en que ese desequilibrio alteró la relación entre la oferta total de mano de obra y el nivel general de salarios y costos en la economía. Con esto último

Cuadro 10

JAMAICA: EMPLEO Y DESEMPLEO
(1969 = 100)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980(a)
Fuerza de trabajo	106.3	107.6	109.5	114.5	118.0	121.5	125.4	127.3	130.2
Empleo	99.0	102.0	104.7	110.5	111.1	111.8	114.8	111.6	113.0
Agricultura (b)	86.9	86.7	96.8	97.4	104.8	104.8	110.4	99.7	...
Minería (c)	133.3	137.3	149.0	146.0	153.9	144.1	116.7	149.0	...
Industria manufacturera	115.1	115.4	117.3	118.8	108.1	110.5	111.5	107.9	...
Construcción	92.4	98.6	95.0	105.7	89.9	78.1	78.0	75.6	...
Transporte y comunicaciones (d)	116.0	121.0	121.0	144.1	143.8	134.9	133.8	133.8	...
Comercio	124.6	129.3	112.8	119.3	117.8	129.0	136.1	131.2	...
Administración pública	123.6	130.7	138.9	180.0	194.5	203.5	198.8	201.2	...
Otros	89.4	91.4	90.6	95.2	82.5	80.9	82.9	92.5	...
Desempleo	140.1	134.0	131.9	133.2	150.2	167.3	175.1	200.9	218.6
Tasa de desempleo	23.2	21.9	21.2	20.5	22.4	24.2	24.5	27.8	29.5

Fuente: Organismo Nacional de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, varios años; y el Banco Mundial.

- (a) Estimaciones, sobre la base de estadísticas correspondientes al primer semestre.
 (b) Incluye silvicultura y pesca.
 (c) Incluye explotación de canteras y refinación.
 (d) Incluye los servicios de utilidad pública.

estuvieron vinculadas también las repercusiones que sobre la estructura de remuneraciones de toda la economía tuvo el aumento de los enclaves de empleo bien remunerado (en la minería). Por su parte, la migración en gran escala desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas condujo a un desequilibrio regional en el mercado de trabajo: mientras los trabajadores no especializados escaseaban en la agricultura, estaban desempleados en las zonas urbanas. Finalmente, cabe agregar que la prolongada situación de alto desempleo en Jamaica radica parcialmente en factores sociológicos y demográficos que han contribuido a una tasa extraordinariamente elevada de participación de la fuerza de trabajo en relación con la población en edad de trabajar.¹³

En vista de la grave situación y de las profundas consecuencias del repunte inminente del crecimiento de la fuerza de trabajo, la administración que asumió el poder a comienzos de 1972 asignó una prioridad muy elevada a la creación de empleos.

Con este fin se emprendieron varias iniciativas: i) la primera, y tal vez la más importante, fue la reorientación de la estrategia de crecimiento en función de la creación de empleos, es decir, en función de los sectores capaces de aportar la mayor contribución al empleo. Además de una planificación a largo plazo, esto significó la aplicación en 1972 de un conjunto de políticas conocidas como Operación Crecer, destinadas a estimular el crecimiento y la ocupación en el sector agropecuario; ii) un conjunto de medidas para abordar el problema del desequilibrio de la fuerza de trabajo, por una parte, y el desplazamiento previsto en la demanda de trabajo, por otra, que consistía en programas de capacitación y alfabetización y el establecimiento y perfeccionamiento de diversos servicios sociales en las zonas rurales, inclusive oficinas de información sobre empleo; iii) la creación de empleos mediante programas de obras públicas, y iv) la implantación de una política fiscal y monetaria expansionista.

Entre abril de 1972 y abril de 1975 la fuerza de trabajo aumentó a un ritmo anual medio de 2.8%, contra sólo 1.7% en el trienio anterior y 1.4% en el decenio de 1960. Este incremento radical fue producto no sólo del aumento previsto de los entrantes a la fuerza de trabajo, sino de una disminución de 60% en la emigración neta. Sin embargo, el número de empleos que se crearon fue no sólo suficiente para absorber esta afluencia repentina, sino también para efectuar importantes reducciones en el número de desocupados. Esto se logró aumentando anualmente el empleo 3.8%, con un total de 82 000 nuevas ocupaciones en el trienio. Cabe recordar que en los doce años que terminaron en abril de 1972 se agregaron 31 750 empleos al mercado de trabajo.

El resultado de las tendencias descritas fue una disminución de la tasa de desempleo de 23.6% a 19.9%, la tasa más baja registrada desde 1969. El desempleo masculino bajó de 14.3% a 11.1% y el femenino, de 33.2% a 31.2%.¹⁴

El vuelco registrado en la situación ocupacional reflejó principalmente la expansión del empleo en el sector público, incluidos los proyectos de obras públicas, y un aumento apreciable del número de ocupaciones en el sector agropecuario. Es más, que el empleo continuara expandiéndose a pesar de la baja de la producción en 1974 y nuevamente en 1975 fue consecuencia casi exclusivamente del programa especial de obras públicas y de los aumentos de la dotación de personal en la administración pública. El 44% de aumento de la fuerza de trabajo financiada por el sector público entre abril de 1974 y abril de 1975 fue posibilitado por la promulgación del gravamen a la bauxita y el impuesto especial sobre la ganancia inesperada del sector azucarero, que conjuntamente dieron origen a un alza de 62% en los ingresos del gobierno central en dicho ejercicio económico.

Contra lo que se había esperado, la economía no se recuperó de la recesión de 1974/1975. El empleo siguió expandiéndose, pero no lo suficiente para impedir que la tasa de desempleo se

¹³Aproximadamente la mitad de las familias son encabezadas por mujeres, lo que unido a los niveles constantemente elevados de emigración de trabajadores en los cuatro últimos decenios, ha llevado a una tasa extraordinaria de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo. En 1979, por ejemplo, alrededor del 80% de las mujeres en edad de trabajar figuran como miembros de la fuerza de trabajo, y más del 47% de la fuerza total de trabajo está integrada por mujeres. (Organismo Nacional de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey 1979*.)

¹⁴Si el tamaño de la fuerza de trabajo hubiera seguido creciendo al mismo ritmo que en el período 1969/1972, la tasa global de desempleo podría haberse reducido a 17.4%.

empinara un poco en el transcurso del siguiente año. Cuando la producción disminuyó bruscamente entre abril y octubre de 1976, y el sector público ya no estuvo en condiciones de compensar la merma consiguiente de ocupaciones, la tasa de desempleo se elevó rápidamente de 20.5% a 24.2%. (Véase el cuadro 10.)

Sin embargo, la declinación persistente del producto y el deterioro de las finanzas públicas no fueron acompañados por un nuevo empeoramiento del desempleo antes del segundo semestre de 1978. En realidad, en abril de 1978 la tasa de desempleo disminuyó a 23% gracias a una expansión apreciable del empleo agrícola.¹⁵

El desempleo aumentó bruscamente una vez más en el segundo semestre de 1978 y después de una disminución en el primer semestre de 1979, se elevó fuertemente a 31.1% en octubre de ese año. Además de la contracción progresiva de la economía, la implantación a mediados de 1978 de políticas monetarias y de ingresos sumamente restrictivas en virtud del segundo acuerdo con el FMI condicionó la evolución del empleo en este período. Pero el aumento excepcional de la desocupación en el segundo semestre de 1979 fue en gran parte resultado de los efectos de las inundaciones sobre la agricultura.

Del mismo modo, las condiciones climáticas desastrosas del segundo semestre de 1980 elevaron la tasa de desempleo mucho más allá de lo que se puede atribuir a la reducción de la producción. Así, pues, mientras el 27.9% de la fuerza de trabajo no tenía empleo en abril, el 31.5% estaba en esa situación en octubre.¹⁶

No se dispone de estadísticas de la desocupación por edad y sexo para 1980. En octubre de 1979, el desempleo masculino llegaba a 19.9% y el femenino a 43.5%. Más del 34% de los varones y el 63% de las mujeres de 14 a 29 años de edad estaban desempleados.

Cuando el entonces Primer Ministro anunció que el gobierno había resuelto poner término en marzo de 1980 a las negociaciones tendientes a suscribir un nuevo acuerdo con el FMI, una de las principales razones que mencionó para justificar dicha decisión fue que las nuevas reducciones presupuestarias propuestas por el FMI habrían producido otros 11 000 desempleados.

Entre abril de 1972 y abril de 1980 el empleo aumentó 17.7%, mientras que el producto disminuyó en una proporción análoga. Aproximadamente la mitad de la expansión del empleo tuvo lugar en la agricultura, dos quintos en la administración pública y el resto, en el comercio. Durante este período el aumento en el empleo total alcanzó un promedio de 1.8% anual, frente a 0.45% entre 1960 y 1972, época en la que el producto se elevó más de 90%.

3. El sector externo

a) *Introducción*

Cuando el gobierno decidió dar por terminadas las conversaciones con el FMI en marzo de 1980, el Banco de Jamaica sólo poseía 25 millones de dólares en reservas líquidas, mientras la economía hacía frente a un déficit proyectado de cuenta corriente de unos 390 millones de dólares (13.5% del producto interno bruto) si la contracción prevista del producto había de limitarse a 2.5%. Sin embargo, esto entrañaba un déficit total de balance de pagos de 300 millones de dólares, a menos que se materializaran otros recursos externos. De lo contrario, en realidad se tendría que reducir el volumen de importaciones en una proporción mayor que la planeada, con lo cual la disminución del producto sería mayor que la prevista al principio.

¹⁵La tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo también se redujo en esta época debido a un repunte de la emigración. Sin embargo, este tipo de acontecimiento, en vez de haber alivinado el cuadro, puede haberlo agravado, como se sugirió en relación con el examen de la evolución del empleo en los años sesenta.

¹⁶No se dispone de cifras sectoriales correspondientes a octubre de 1980. Sin embargo, cabe señalar que entre abril y octubre de 1979 el empleo en el sector agropecuario disminuyó 14%. Al parecer, dicha disminución se puede atribuir en su totalidad a los daños y trastornos causados por las inundaciones, ya que el nivel de empleo agrícola en abril de 1980 regresó al nivel de abril de 1979. En todo caso, la baja del empleo agrícola en el período abril-octubre de 1979 representó el 70% del aumento en la desocupación durante dicho período.

A pesar de una merma en el volumen de las exportaciones y de un aumento en los precios de importación y las tasas de interés más allá de las dimensiones proyectadas, el país logró evitar la insolvencia externa y el derrumbe interno gracias a una combinación de circunstancias fortuitas: un incremento imprevisto de las entradas de capital oficial extranjero, un acuerdo de emergencia con los acreedores comerciales extranjeros y un aumento de los ingresos en divisas de la economía paralela. En realidad, el balance de pagos total registró un superávit de unos 83 millones de dólares, una vez deducidos 42 millones de dólares en obligaciones pendientes con el FMI. Fue ésta la primera vez desde 1974 en que se logró un superávit.

El déficit de cuenta corriente resultó ser 213 millones de dólares (7.3% del producto interno bruto), cantidad mucho mayor que la de 1979, pero notablemente menor que la prevista. El valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios se elevó casi 24% gracias a un alza de 34% en el precio unitario de las exportaciones de mercancías. El aumento del valor corriente de las importaciones de bienes y servicios fue aproximadamente igual y reflejó asimismo el comportamiento de los precios. Como resultado, el déficit de la cuenta comercial fue algo menor que en 1979, en vez de cuadruplicarse, como se había proyectado. Por otra parte, el pago de utilidades e intereses se elevó más de lo previsto, a 267 millones de dólares, suma equivalente al 9.2% del producto interno bruto.

El resultado efectivo de la cuenta corriente se tradujo en una reducción de 120 millones de dólares del déficit identificado inicialmente en el balance total de pagos. Esta reducción junto con entradas de capital no previstas —incluidas las fuentes paralelas— y un aumento de 43 millones de dólares en saldos impagos, llevó a la acumulación de 42 millones de dólares en reservas brutas. Por otra parte, cabe observar que el aumento de las entradas totales de divisas hizo posible mantener alrededor de las proporciones previstas la disminución del volumen de las importaciones, y por lo tanto la disminución del producto.

En vista de que no se llegó a un nuevo acuerdo con el FMI, y dado el tamaño del déficit de pagos proyectado, los resultados obtenidos efectivamente por el sector externo fueron notables. Sin embargo, siguió atollado en la crisis: las reservas internacionales brutas eran todavía insuficientes para cubrir la oferta de un mes de importaciones de bienes y servicios, mientras que la renovada acumulación de deudas morosas ponía en peligro la existencia de las restantes fuentes de crédito de proveedores.

La formación y la evolución de la crisis se esbozan en el cuadro 11. Las primeras señales de tensión se hicieron sentir en los últimos meses de 1972 y continuaron durante todo 1973. La causa inmediata fue la brusca baja de la inversión foránea directa y privada, sumada a una aceleración del crecimiento de las importaciones. El descenso de la inversión extranjera en el sector de la bauxita no fue acompañado por una moderación en el crecimiento de las importaciones porque la política fiscal ligeramente expansionista y la política monetaria liberal, junto con una revaluación del dólar jamaicano con respecto al dólar estadounidense, estimularon la demanda de artículos de consumo importados. En 1973 las alzas de precios, los controles de importación, la devaluación y una aminoración del crecimiento del crédito se combinaron para reducir las importaciones en términos reales. Sin embargo, un decidido empeoramiento de la relación de precios del intercambio dio lugar a un nuevo deterioro del balance de pagos. Como resultado, a fines de ese año las reservas internacionales brutas eran suficientes para cubrir sólo un mes y medio de importaciones, en comparación con 3.4 meses en 1971.

En 1974 el panorama mejoró sustancialmente a pesar del aumento impresionante del valor de las importaciones, la triplicación de los pagos de intereses sobre la deuda externa y la segunda baja consecutiva de los ingresos provenientes del turismo. En efecto, el valor corriente de las exportaciones de mercancías se elevó más de 90% en virtud de un alza sin precedente de los precios internacionales. A la vez, el gobierno instituyó el gravamen a la bauxita, que redujo en dos tercios la salida de utilidades del capital extranjero. Como resultado de los hechos antes señalados, el déficit de cuenta corriente se redujo a 3.5% del producto interno bruto, tras haber sido de 12.6% en 1973 y de 10.4%, en promedio, entre 1969 y 1972. Las inversiones de capital privado extranjero siguieron disminuyendo y las corrientes de capital a corto plazo se tornaron sumamente negativas; no obstante, los créditos a largo plazo recibidos tanto por el sector público como por el sector privado compensaron la mayor parte de esta diferencia. La capacidad total de importar se elevó 17%, pero

Cuadro 11

JAMAICA: CAPACIDAD PARA IMPORTAR, VOLUMEN DE LAS IMPORTACIONES,
RESERVAS INTERNACIONALES Y DEFICIT DE CUENTA CORRIENTE
(1970 = 100)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios	112.7	106.7	129.0	122.3	100.8	99.3	106.2	103.4	104.3
Poder de compra de las importaciones netas de capital (a)	72.9	80.3	74.4	98.6	38.8	(b)	(b)	10.1	21.5
Capacidad para importar	106.1	102.4	120.0	115.9	90.7	79.7	84.1	88.1	90.7
Volumen de las importaciones (c)	114.1	113.9	117.7	126.7	106.0	82.1	87.0	91.6	91.9
Reservas internacionales brutas (d)	97.8	59.2	75.4	52.7	15.8	18.8	20.1	20.9	27.5
Reservas internacionales brutas/ importaciones (e)	2.4	1.5	1.8	1.2	0.4	0.6	0.6	0.6	0.8
Déficit en cuenta corriente/ producto interno bruto (f)	10.6	12.6	3.5	10.0	10.3	2.2	3.6	6.4	7.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

(a) Definido en el presente documento como la diferencia entre el balance global y el balance comercial más el uso del crédito del FMI. (Véanse los datos sobre el balance de pagos en el cuadro 16.)

(b) Menos de cero.

(c) Bienes y servicios.

(d) Deflactado por el índice de precios de los bienes y servicios importados.

(e) Meses de importaciones de bienes y servicios que se pueden obtener con las reservas, dadas las reservas e importaciones de cada año.

(f) Al tipo de cambio prevaleciente.

el aumento del volumen de las importaciones se limitó a 3%. Por consiguiente, las reservas internacionales subieron casi 50%. Sin embargo, considerando el costo y nivel vigentes de las importaciones, la mejoría en materia de reservas fue apreciablemente menor. (Véase nuevamente el cuadro 11.)

A pesar de nuevos aumentos considerables de los precios de exportación, el mejoramiento de 1974 comenzó a esfumarse al año siguiente, cuando una intensificación de las principales tendencias negativas fue acompañada por una marcada reducción del volumen de las exportaciones.

En 1975 la inversión directa extranjera llegó a ser negativa (apenas cuatro años antes era equivalente al 11.13% del producto interno bruto), mientras los pagos de interés de la deuda externa se duplicaban hasta llegar a casi 44 millones de dólares, tras haber sido de no más de 8 millones de dólares sólo dos años antes. Además, la evasión de capital, que por primera vez se hizo evidente el año anterior, asumió proporciones considerables. Sin embargo, la afluencia neta de capital alcanzó nuevas alturas en términos nominales, debido principalmente a los préstamos contratados por el sector público. Entretanto, el déficit de la cuenta comercial se cuadruplicaba debido fundamentalmente a una caída de 20% en el volumen de las exportaciones, pero también a otra alza considerable de los precios de las importaciones y a la persistencia de la recesión en el turismo. Como se recordará, la pronunciada contracción del volumen de las exportaciones reflejó la decisión de las empresas explotadoras de la bauxita de reducir radicalmente la producción en respuesta al gravamen impuesto a ese producto.

El déficit habría alcanzado enormes proporciones —o el volumen de las importaciones se habría reducido— si no se hubiera producido otro aumento de 34% en los precios de las exportaciones. En todo caso, el déficit de cuenta corriente se elevó de 3.5% a 10% del producto interno bruto.

Si bien relativamente menor que el déficit sin precedentes de 1973, e incluso un poco menor que el promedio de 1969/1972, la relación entre el déficit y la estructura de la demanda en 1975 difirió apreciablemente de la que prevaleció en el período anterior. Entre mediados del decenio de 1960 y los primeros años del decenio de 1970 los grandes déficit de cuenta corriente estuvieron vinculados a las altas tasas de inversión y ahorro. Esta modalidad llegó a su apogeo cuando la inversión se elevó a casi un tercio y el ahorro a más de un cuarto del producto en 1969 y 1970. El consumo absorbía entonces aproximadamente sólo el 70% del producto. Entre 1970 y 1974 el

coeficiente de inversión fue disminuyendo, mientras el consumo se elevaba a casi el 78% del producto. Y en 1975, este último subió 82.5% del producto, mientras los ahorros disminuían a menos del 15%.

Este desplazamiento en la asignación del ingreso entre consumo y ahorro se puede atribuir a una modificación sustancial en la distribución del ingreso en favor de los asalariados, un incremento de la inflación a una tasa muy por encima de las tasas nominales de interés, y una política fiscal expansionista.

Uno de sus principales efectos fue mantener la demanda de importaciones a pesar de la evaporación de las grandes afluencias de inversión extranjera; es decir, cuando la inversión disminuyó uno de los factores que impidieron que se redujera el déficit de la cuenta corriente fue el estímulo de la demanda de importaciones de los consumidores. Por otra parte, cabe subrayar que el 85% de la duplicación del valor corriente de las importaciones entre 1971 y 1975 obedeció a la inflación de precios; en precios constantes, las importaciones aumentaron 18%.¹⁷

En 1975 la capacidad de importar se redujo un poco más de 3%, pero el volumen de las importaciones aumentó casi 8%. Como resultado, las reservas internacionales netas disminuyeron 30%, con lo cual sólo alcanzaban a cubrir algo más de un mes de importaciones. (Véase el cuadro 11.)

A medida que avanzaba 1976, tanto la capacidad de importar como la posición en materia de pagos empeoraban en forma constante. Y hacia fines del año las autoridades suspendieron las transacciones en divisas para evitar el agotamiento total de las reservas brutas.

Los efectos plenos de la recesión internacional se manifestaron finalmente en el sector externo de Jamaica en 1976, ya que la demanda foránea de las principales exportaciones del país, incluido el turismo, se contrajo apreciablemente. El precio del azúcar, por ejemplo, bajó 60%. Al mismo tiempo, los conflictos laborales y los problemas técnicos en el sector de la bauxita y la alúmina redujeron la oferta de exportaciones de minerales. Las pugnas internas también acentuaron la depresión del turismo. Como resultado de estas circunstancias, el valor de las exportaciones de bienes y servicios disminuyó en 166 millones de dólares, es decir, en más de 15%.

Entretanto, un alza de 50% en los pagos de intereses de la deuda externa y la suspensión de las transferencias privadas, por una parte, y una reducción de más de 50% en la afluencia neta de capital a corto y a largo plazo, por otra, hicieron que la contribución neta de las corrientes totales de capital a la capacidad para importar llegara casi a cero. Sin embargo, este duro golpe fue parcialmente compensado recurriendo al uso del crédito del FMI con arreglo a los servicios compensatorios y del petróleo, y a préstamos de otras fuentes oficiales.

La disminución de las exportaciones y de las entradas de capital se tradujo en una baja de 22% en la capacidad total para importar. Sin embargo, dado que la reducción de 17% en el volumen de las importaciones fue algo menor,¹⁸ el balance global de pagos experimentó un déficit sin precedentes de 187 millones de dólares, cantidad equivalente al 6.3% del producto interno bruto, mientras las reservas brutas sufrían un virtual agotamiento. En efecto, las reservas internacionales netas cayeron por debajo de cero. Por otra parte, el déficit de cuenta corriente —10.3% del producto interno bruto— fue análogo al de 1975. Desde este punto de vista, el agotamiento de las reservas aparece como la contrapartida de la paralización del otorgamiento de préstamos por parte de bancos comerciales a Jamaica. En todo caso, la economía se debatía entre la bancarrota inminente y una abrupta reducción de la oferta. El producto disminuyó más de 6% y el ingreso nacional bruto bajó casi 11%.

Al año siguiente mejoró considerablemente la precaria situación de los pagos al exterior, gracias sobre todo a una notable reducción de 23% en el volumen de las importaciones, y a un incremento de 15% en el valor corriente de las exportaciones de mercancías. En realidad, la cuenta comercial total registró un superávit, el primero de la época posterior a la segunda guerra mundial.

¹⁷Cabe destacar que estos datos son sumamente sensibles a la selección del año base —que en este caso fue 1970— debido al cambio radical experimentado por los precios relativos en 1974. Si se utilizaran los precios vigentes en 1974, el cuántum de las importaciones no habría aumentado en absoluto en este período.

¹⁸El volumen de las importaciones de mercancías en realidad se redujo 20.5%.

Este resultado, junto con una recuperación parcial de las transferencias privadas, permitió una reducción del déficit de la cuenta corriente a una suma equivalente al 2.2% del producto interno bruto. Sin embargo, la afluencia de capital a largo y corto plazo una vez más disminuyó bruscamente, con el resultado de que incluso este modesto déficit acarreó otro, aunque pequeño, en el balance total de pagos. Sin embargo, las reservas brutas aumentaron levemente gracias al uso del crédito del FMI.

La enorme reducción de las importaciones —que claramente hizo el fuerte en el ataque contra la crisis— se logró mediante una combinación de severos controles, una política de ingresos, mayores impuestos y devaluación. Y en el segundo semestre el gobierno añadió a su arsenal un programa de restricción fiscal y monetaria en virtud de un acuerdo de crédito contingente a dos años por valor de 75 millones de dólares con el FMI. Sin embargo, este acuerdo se dio por terminado en diciembre y la asignación crediticia prevista de 15 millones de dólares fue cancelada por no haberse cumplido con uno de los criterios de ejecución. Este inconveniente impidió también el desembolso de un cuantioso préstamo del Banco Mundial y de un conjunto de préstamos negociados con un grupo de bancos comerciales. La interrupción de este acuerdo explica en gran medida por qué el notable vuelco de la cuenta corriente no fue acompañado por ninguna mejoría en la cuenta de capital.

La mayoría de los principales agregados externos evolucionaron en 1978 casi en la misma forma en que lo habían hecho en 1977. De este modo, se alcanzó otro superávit en la cuenta comercial total. Una vez más, sin embargo, el movimiento neto de capital fue negativo. El pequeño déficit de cuenta corriente no se tradujo en superávit en el balance global de pagos, sino que en realidad, este se acrecentó. El leve aumento de las reservas brutas observado se hizo posible merced al crédito en virtud de un nuevo acuerdo con el FMI.

No obstante, por primera vez desde 1974 no se redujo la capacidad para importar, gracias sobre todo a una importante recuperación del turismo, pero también a un leve repunte de las exportaciones de minerales. El pequeño incremento de la capacidad para importar fue acompañado por una expansión del volumen de las importaciones, después de la enorme contracción de los tres años anteriores.

A pesar de una nueva baja en el poder de compra de las exportaciones y una salida efectiva de fondos en la cuenta de capital, el país pudo aumentar el volumen de las importaciones otro 5% en 1979, sin agotar las reservas brutas, gracias a la obtención de un cuantioso crédito del FMI. Sin embargo, como había ocurrido con el primer acuerdo, el gobierno no cumplió con uno de los criterios de ejecución y el acuerdo fue terminado en diciembre.

A principios de marzo de 1980, las negociaciones con miras a suscribir un acuerdo provisional de un año con el FMI se encontraban en un punto muerto en lo que se refería a la cuantía de nuevas reducciones presupuestarias y sus efectos en el empleo. En esta coyuntura, el gobierno recibió un informe del Ministerio de Finanzas en que se le indicaba que, tal como había sucedido el año anterior en diciembre, a más tardar en septiembre el país no podría cumplir con las exigencias del

Cuadro 12

JAMAICA: EXPORTACIONES DE BIENES, FOB

	Millones de dólares			Composición porcentual		Tasas de crecimiento		
	1978	1979	1980	1970	1980	1978	1979	1980
Total	795	815	992	100.0	100.0	7.6	2.5	21.7
Principales exportaciones tradicionales	649	639	810	75.8	81.7	8.7	-1.5	26.8
Alúmina	418	368	552	38.9	55.6	10.8	-12.0	50.0
Bauxita	171	214	201	26.7	20.3	6.8	25.1	-6.1
Azúcar	60	57	57	10.2	5.8	-	-5.0	-
Otras exportaciones	146	176	182	24.2	18.3	12.1	20.5	3.4

Fuente: Banco de Jamaica, *Report and Statement of Accounts*, 1980; y Departamento de Estadística de Jamaica, *External Trade*, 1971.

Cuadro 13

JAMAICA: PRECIOS NOMINALES Y RELATIVOS DE LA BAUXITA
(1965 = 100)

Año	Precio nominal	Precio relativo (a)	Precio de la bauxita/precio del petróleo
1966	112.6	107.1	112.6
1967	130.4	119.1	130.4
1968	133.7	116.8	136.8
1969	131.6	109.4	136.8
1970	131.6	103.2	134.7
1971	153.8	113.9	123.9
1972	165.5	115.9	115.8
1973	188.4	120.3	92.8
1974	223.3	123.7	30.4
1975	327.0	159.5	40.6
1976	364.2	159.3	42.1
1977	418.7	161.5	44.9
1978	429.9	145.2	45.0
1979	473.9	142.3	37.1
1980	659.8	178.8	30.6

Fuente: FMI, *International Financial Statistics*, varios volúmenes.

(a) Precio nominal deflactado por los precios mundiales.

Fondo en materia de reservas internacionales netas. Debido a ello, y debido a que el nuevo acuerdo acarrearía mayor desempleo, el gobierno resolvió interrumpir las conversaciones y convocar anticipadamente a elecciones. El programa económico de corto plazo que adoptó como alternativa descansaba en un supuesto crucial: que la existencia de un déficit de balance de pagos produciría el financiamiento necesario. Y, en realidad, el curso de los acontecimientos se ajustó a las necesidades de financiamiento externo de Jamaica, sin el acuerdo con el FMI: la afluencia de fondos a la cuenta de capital no sólo fue suficiente para financiar un déficit de cuenta corriente igual al 7.3% del producto interno bruto —el más grande desde 1976— sino también para cubrir las amortizaciones al FMI y lograr un superávit en el balance global de pagos, el primero desde 1974. Además, la afluencia neta en la cuenta de capital resultó ser la mayor, en términos constantes, desde 1975: más de tres veces el nivel de 1977 y más de cinco veces el nivel de 1978. Como se ha mencionado, en 1979 se registró una salida neta. Después de descontados los movimientos del crédito del FMI, la entrada neta de capital en 1980 fue todavía 33% mayor que en 1979, 40% más alta que en 1978 y bastante más de 100% superior a la de 1977.

b) Comercio de mercancías

i) *Exportaciones.* El mejoramiento del balance global de pagos en 1980 se puede atribuir en gran parte al comportamiento del sector de la bauxita. En efecto, el valor total de las exportaciones de bauxita y alúmina se elevó más de 29%. (Véase el cuadro 12.) Si bien el volumen de las exportaciones de alúmina subió 15% y, de este modo alcanzó su nivel más alto desde 1974, el principal factor fue el aza de 39% de los precios internacionales. (Véase el cuadro 13.)¹⁹ La evolución de las demás exportaciones tradicionales principales no fue favorable. El valor de las exportaciones de bananos disminuyó de 18 millones de dólares en 1979 a 10 millones de dólares, debido a la destrucción masiva de las plantaciones por el huracán Allen. Por su parte, el valor de las exportaciones de azúcar aumentó menos de 1%, a pesar de que el precio internacional de este

¹⁹A este respecto, es interesante señalar que la bauxita es el mineral cuyo valor ha resistido en mejor forma la embestida de los precios del petróleo. Entre 1973 y 1980 el precio de la bauxita se multiplicó 3.5 veces; su precio internacional relativo subió casi 80%. De este modo, logró retener aproximadamente un tercio de su valor respecto del petróleo hasta 1980, tomando 1965 como año base. De escogerse 1970 como año base, el deterioro parecería mayor (más del 80%). Por otra parte, en el período 1974-1980 el precio de la bauxita en relación con el petróleo no disminuyó en absoluto a pesar de las alzas de los precios de este último en 1979/1980. En el mismo período, el precio del estaño en relación con el petróleo disminuyó casi un tercio y el del hierro, más de la mitad.

producto se triplicó y el de la CEE se ajustó en 23%. Como ha ocurrido en los últimos años, Jamaica no logró cumplir con la cuota que debía entregar a la CEE en 1980, y por esta razón no pudo sacar partido de la subida radical del precio en el mercado libre. La merma de la producción en 1980 fue causada por el mal tiempo.

ii) *Importaciones*. El valor de las importaciones cif aumentó más de 19% en 1980, algo menos que el de las exportaciones. (Véase el cuadro 14.) La única causa de esta alza fue la inflación externa, ya que el cuántum de las importaciones no varió.²⁰

En este sentido, el acontecimiento más destacado fue desde luego el incremento de 66% en el precio internacional del petróleo. En el *Estudio Económico de 1979* se analizaron algunos de los efectos de la revolución de los precios del petróleo sobre la economía jamaicana. Baste recordar aquí que ésta hace uso intensivo de energía, principalmente en el sector de la bauxita. Al mismo tiempo, el 99% del suministro comercial de energía de la isla proviene de petróleo importado. El nuevo aumento pronunciado del precio del petróleo constituyó por lo tanto un duro golpe,

Cuadro 14

JAMAICA: IMPORTACIONES DE BIENES, CIF

	Millones de dólares jamaicanos			Composición porcentual		Tasas de crecimiento		
	1978	1979	1980	1970	1980	1978	1979	1980
Total	865	1 003	1 196	100.0	100.0	10.4	16.0	19.3
Alimentos	169	130	192	17.2	16.1	26.1	-23.5	48.2
Combustibles minerales	197	335	470	6.4	39.3	-12.2	70.3	40.2
Artículos manufacturados	222	221	205	26.1	17.2	29.9	-0.3	-7.1
Maquinaria y equipo de transporte	110	143	139	32.3	11.6	16.7	30.5	-2.9
Otros	167	174	190	18.0	15.8	7.0	4.1	9.2

Fuente: Banco de Jamaica, *Report and Statement of Accounts*, 1980; y Departamento de Estadística de Jamaica, *External Trade*, 1971.

Cuadro 15

JAMAICA: PRINCIPALES INDICADORES DEL COMERCIO EXTERIOR

	1975	1976	1977	1978	1979	1980(a)
	<u>Tasas de crecimiento</u>					
Exportaciones de bienes						
Valor	7.5	-18.4	15.2	4.5	2.5	21.8
Volumen	-19.5	-10.4	2.2	2.5	-4.9	-9.1
Valor unitario	33.6	-9.4	12.8	2.0	7.8	34.0
Importaciones de bienes						
Valor	19.5	-18.4	-15.8	12.5	17.7	20.2
Volumen	5.2	-20.5	-20.5	4.8	5.9	-2.1
Valor unitario	13.6	2.6	6.0	7.3	11.1	29.5
Relación de precios del intercambio	18.2	-11.6	6.4	-4.7	-2.9	6.4
	<u>Indices (1970 = 100)</u>					
Relación de precios del intercambio	134.4	118.8	126.5	120.5	117.0	124.4
Poder de compra de las exportaciones de bienes	137.3	108.7	117.6	114.8	106.5	105.8
Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios	122.3	100.8	99.3	106.2	103.4	104.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

(a) Cifras preliminares.

²⁰El volumen de las importaciones de mercancías en realidad disminuyó 7%.

Cuadro 16

JAMAICA: BALANCE DE PAGOS
(Millones de dólares)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980(a)
Exportaciones de bienes y servicios	1 030	1 099	933	979	1 122	1 208	1 492
Bienes fob	752	808	660	760	795	815	992
Servicios (b)	278	291	273	219	327	393	500
Transporte y seguros	60	74	77	69	100	114	150
Viajes	133	129	106	72	147	195	198
Importaciones de bienes y servicios	1 079	1 307	1 126	929	1 056	1 228	1 511
Bienes fob	811	970	791	667	750	883	1 061
Servicios (b)	268	337	335	262	306	345	450
Transporte y seguros	162	193	171	148	182	203	300
Viajes	21	52	59	12	10	11	10
Balance comercial	-49	-208	-193	50	66	-20	-19
Utilidades e intereses	-68	-103	-116	-138	-178	-203	-267
Utilidades	-47	-59	-50	-38	-92	-82	-115
Intereses	-21	-44	-66	-100	-86	-121	-152
Transferencias unilaterales privadas	34	23	2	15	15	70	73
Balance corriente	-83	-288	-307	-73	-97	-153	-213
Transferencias unilaterales oficiales	-9	5	4	5	10	10	9
Capital a largo plazo	226	228	144	46	-32	-9	...
Inversión directa	23	-2	-	-7	-27	-26	...
Inversión de cartera	-1	-4	4	-	-	-	...
Otro capital a largo plazo	204	234	140	53	-5	17	...
Sector oficial (c)	107	154	129	48	172	71	...
Préstamos recibidos	119	159	160	96	275	174	...
Amortizaciones	-7	-4	-29	-47	-104	-111	...
Bancos comerciales (c)	-	-	-	-	-	-	...
Préstamos recibidos	-	-	-	-	-	-	...
Amortizaciones	-	-	-	-	-	-	...
Otros sectores (c)	97	80	11	5	-177	-54	...
Préstamos recibidos	89	115	57	33	-	-	...
Amortizaciones	-14	-21	-29	-37	-177	-54	...
Balance básico	134	-55	-159	-22	-119	-152	...
Capital a corto plazo	-49	95	9	56	40	1	...
Sector oficial	5	26	48	-9	-	-	...
Bancos comerciales	-12	2	5	-	5	3	...
Otros sectores	-42	67	-44	65	35	-2	...
Errores y omisiones netos	-15	-83	-34	-48	26	-15	287
Asientos de contrapartida (d)	-3	9	-3	2	-3	3	...
Balance global	67	-34	-187	-12	56	-163	83
Variación total de las reservas							
(- aumento)	-67	34	187	12	56	163	-83
Oro monetario	-	-	-	-	-	-	-
Derechos especiales de giro	2	1	4	-16	12	5	1
Posición de reservas del FMI	-	-	-	-	-	-	-
Activos en divisas	-62	58	88	3	-19	-8	-41
Otros activos	-7	-25	31	3	-	-	...
Uso de crédito del FMI	-	-	64	22	63	166	-42

Fuente: 1975-1979: Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*, (cinta magnética, marzo de 1981); 1980: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

- (a) Cifras preliminares.
 (b) Los servicios incluyen también otras transacciones oficiales y privadas, pero excluyen utilidades e intereses.
 (c) Además de los préstamos recibidos y sus amortizaciones, se incluyen los préstamos netos concedidos y otros activos y pasivos.
 (d) Se incluyen las contrapartidas de monetización o desmonetización de oro, de asignaciones o cancelación de derechos especiales de giro y de variaciones por revalorización.

especialmente en vista de las severas limitaciones que incidían en la disponibilidad de divisas de la economía. El aumento de la cuenta de petróleo representó 70% del alza en el valor de las importaciones, y absorbió 41.5% de las importaciones totales en 1980, tras haber sido de sólo 22.8% sólo dos años antes.²¹

Por otro lado, fue preciso aumentar considerablemente los gastos en importaciones de alimentos, debido a que bajó mucho la producción agropecuaria.

El gran aumento de los desembolsos destinados a energía y alimentos dio por resultado una reducción de los gastos nominales en otras importaciones. (Véase nuevamente el cuadro 14.)

iii) *La relación de precios del intercambio.* En 1980 el índice de la relación de precios del intercambio —con 1970 como año base— registró un incremento de aproximadamente 6% y de este modo se mantuvo en un nivel casi 25% superior al de 1970. Por otra parte, permaneció alrededor de 7% por debajo del nivel máximo registrado en 1975. (Véase el cuadro 15.)²²

c) *El comercio de servicios*

El pequeño excedente del comercio de los servicios no atribuibles a factores fue compensado con creces por las salidas en la cuenta de utilidades e intereses. Los ingresos por concepto de turismo no experimentaron variación en 1980, pero otros servicios no atribuibles a factores registraron un gran aumento. Entretanto, las remesas de utilidades se elevaron notablemente y superaron los 100 millones de dólares por primera vez desde que se estableció el gravamen a la bauxita, mientras los pagos de los intereses de la deuda seguían aumentando a un ritmo rápido. La suma de los pagos de utilidades e intereses alcanzó el nivel sin precedentes del 9.2% del producto interno bruto en 1980. Por otra parte, las donaciones privadas siguieron siendo cuantiosas, ya que los jamaquinos residentes en el extranjero reaccionaron ante la aflicción causada por el huracán Allen.

d) *La situación de la cuenta corriente y su financiamiento*

El resultado de los movimientos registrados en el comercio de mercancías y servicios fue un déficit total de la cuenta corriente de 213 millones de dólares, es decir, de 7.3% del producto interno bruto. (Véase el cuadro 16.) Fue éste el tercer año consecutivo en que el déficit corriente aumentó tanto como porcentaje del producto como en términos reales, tras su fuerte reducción en 1977. Pero siguió siendo pequeño en comparación con los déficit registrados antes de 1977, cuando el déficit medio equivalía aproximadamente al 10% del producto interno bruto.

No se dispone todavía de información completa y detallada sobre el financiamiento del déficit en 1980. Sin embargo, datos provisionales del Banco de Jamaica revelan que el endeudamiento neto del sector público ascendió a 120 millones de dólares (aproximadamente 40% de la afluencia neta de la cuenta de capital). No se han dado a conocer aún cifras precisas sobre el endeudamiento bruto, pero cabe mencionar que el gobierno obtuvo bastante más de 100 millones de dólares de diversas naciones de la OPEP. De esta suma, 50 millones de dólares provinieron de Libia, mientras que 38 millones de dólares representaron adelantos con arreglo al servicio financiero del petróleo de Venezuela.²³

²¹El petróleo y los productos derivados del petróleo absorben casi la totalidad del valor de las importaciones de combustibles minerales.

²²Como se dijo respecto a la evolución del volumen de importaciones al comienzo de la presente sección, el uso de 1970 como año base deforma la situación después de 1973 en países en que el petróleo constituye una parte relativamente mayor de las exportaciones o importaciones. En el caso de Jamaica, la evolución de la relación de precios del intercambio aparecería mucho menos favorable si se escogiera el año base de modo que se tuviera en cuenta el cambio espectacular experimentado por los precios internacionales relativos en 1973/1974.

²³Banco de Jamaica, *Report and Statement of Accounts, 1980*, Kingston, 1981.

Una proporción significativa de la diferencia ente el movimiento neto total de capital y el endeudamiento neto del sector público al parecer tuvo su origen en la economía paralela.²⁴

Por primera vez desde 1974 se registró un excedente en el balance total de pagos. La mitad de dicho excedente fue absorbido por la deuda con el FMI, y la otra mitad se utilizó para aumentar las reservas brutas. Sin embargo, el aumento de las reservas brutas puede considerarse como la contrapartida de un incremento casi igual en pagos morosos. En todo caso, las sumas en mora aumentaron menos de 40% de lo que se había previsto al principio.

e) Deuda externa

Tras una expansión del 40% registrada entre 1977 y 1979, la deuda externa pendiente subió 7.5%, hasta alcanzar algo más de 1 600 millones de dólares en 1980.²⁵ Tomando en cuenta el incremento en las reservas brutas, la posición neta registró un aumento inferior al 5%.²⁶ Dado que

Cuadro 17

JAMAICA: INDICADORES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

	1970	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980(a)
Endeudamiento (millones de dólares) (b)	129	210	354	528	706	965	1 052	1 236	1 495	1 607
Reservas brutas (millones de dólares)	139	160	127	190	126	32	48	59	63	105
Índice de endeudamiento (1970 = 100)										
Precios corrientes	100	163	274	409	547	748	816	958	1 159	1 246
Precios constantes	100	155	242	267	409	543	556	609	667	585
Deuda/PIB										
Tipo de cambio vigente	9.2	11.7	18.5	22.1	24.6	32.3	38.7	49.1	62.4	55.3
Tipo de cambio real (c)	9.2	11.6	17.6	23.5	27.3	38.3	39.0	44.0	53.4	48.1
Servicio de la deuda (d)										
Exportaciones (e)	0.5(f)	1.4	3.6	4.1	7.3	13.3	22.2	25.1	24.2	21.7
Producto interno bruto (g)	0.4(f)	0.1	0.4	0.9	1.5	2.2	3.7	3.4	5.0	5.2
Fuentes crediticias										
Fuentes oficiales	41.0	37.1	36.2	29.9	27.8	41.9	45.6	53.8	66.8	68.9
Organizaciones internacionales	22.7	16.6	11.0	7.9	7.7	7.8	9.6	12.8	13.2	16.6
FMI	-	-	4.2	3.1	2.2	8.3	10.2	14.6	23.5	19.2
Gobiernos	18.3	20.5	21.0	18.9	17.9	25.8	25.8	26.4	30.1	33.1
Fuentes privadas	58.6	62.9	63.8	70.1	72.2	58.1	54.4	46.2	33.2	31.1
Utilización del crédito										
Intereses	56.5	23.0	10.6	16.2	24.0	20.7	43.1	24.0	23.6	68.6
Amortización	43.5	30.9	12.2	14.8	14.6	21.7	56.9	41.4	28.3	32.4
Inversión	-	25.8	54.3	16.1	61.4	-	-	34.4	34.1	-
Consumo	-	20.3	22.9	52.9	-	57.6	-	0.2	14.0	-
Tasa media de interés	...	8.3	8.3	9.7	9.5	7.7	6.4	6.8	7.7	...
Plaza media (años) (h)	...	9.4	12.8	15.9	11.5	14.3	15.2	17.6	17.7	12.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos proporcionados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Jamaica.

- (a) Cifras preliminares.
- (b) Deuda pública desembolsada y deuda privada con garantía del Estado; y utilización del crédito del FMI.
- (c) Ponderado según el comercio exterior.
- (d) Del balance de pagos.
- (e) Pagos de amortización y de intereses como proporción de las exportaciones de bienes y servicios.
- (f) Ingresos.
- (g) Pagos por concepto de intereses como proporción del producto interno bruto.
- (h) Sobre los compromisos de cada año.

²⁴Las estimaciones de las dimensiones de la economía paralela varían ampliamente, pero en general se está de acuerdo en que las divisas que genera constituyen una contribución importante al financiamiento del déficit observado de cuenta corriente. En rigor, estas divisas son pagos por exportaciones ilícitas. Por lo tanto, el déficit de cuenta corriente fue en realidad menor que el registrado en una suma igual al valor de dichas exportaciones.

²⁵Obsérvese que la deuda externa, tal como se define en el cuadro 17, excluye la deuda pública y la privada garantizada por el estado a plazo inferior a un año, así como la deuda privada sin garantía del Estado. En 1980, las deudas por ambos conceptos alcanzaron un total aproximado de 200 millones de dólares.

²⁶Sin embargo, es preciso recordar que el incremento de las reservas brutas durante 1980 se logró permitiendo la acumulación de saldos impagos. El total de dichos saldos, ascendente a 120 millones de dólares, superó a fines de año las reservas brutas.

el incremento fue escaso en términos monetarios, y que se aceleró la inflación internacional, la deuda externa disminuyó —por primera vez en un decenio— en un 12%, a precios constantes. También disminuyó en relación con el producto: de un 62.4% a un 55.3% al tipo de cambio vigente, y de un 53.4% a un 48.1% al tipo de cambio real. Este fue también el primer año en que disminuyó la razón deuda/producto.

En términos de las exportaciones de bienes y servicios, la carga del servicio de la deuda disminuyó por segundo año consecutivo, tanto gracias a la expansión de las exportaciones como a una interrupción del crecimiento de los pagos por concepto de deuda externa. Por otra parte, los intereses sobre la deuda absorbieron una proporción aún mayor del producto interno bruto, principalmente debido a la sostenida contracción del producto. (Véase el cuadro 17.)

Entre los principales hechos que influyeron en la deuda externa durante 1980 se cuenta el rompimiento de las conversaciones con el Fondo Monetario Internacional; un acuerdo de emergencia celebrado con los acreedores comerciales del país, y un incremento en la corriente de créditos provenientes de fuentes oficiales ajenas al FMI.

En marzo se tomó la decisión de poner término a las negociaciones destinadas a obtener un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, lo cual eliminó la posibilidad de hacer uso de nuevos créditos del Fondo, y además trajo consigo una reducción en las obligaciones pendientes con dicho Fondo durante el año, lo que explica la aminoración del ritmo del crecimiento de la deuda externa en el año 1980. Así, mientras Jamaica recibió créditos del Fondo Monetario Internacional por un total de 73 millones de dólares en 1978, y de 171 millones de dólares en 1979, pagó amortizaciones ascendentes a 43 millones de dólares en 1980. (Véase el cuadro 18.)

El gobierno logró, sin embargo, obtener mayores créditos netos de otras fuentes, por un monto suficiente para cubrir el pago de su deuda con el Fondo y para suplir gran parte de las entradas de las que hipotéticamente habría podido disponer de haber llegado a un nuevo acuerdo con el FMI.²⁷

Esto se logró gracias a dos factores principales: el plan temporal para refinanciar la deuda pública y la deuda privada garantizada por el Estado con los bancos comerciales extranjeros, y así como un aumento de los préstamos de fuentes oficiales.

A mediados de 1979, el gobierno negoció un acuerdo con los bancos destinado a aplazar 87.5% de las amortizaciones que vencían entre abril de 1979 y abril de 1981. La suma cuyo pago se postergó fue convertida en un préstamo a tres años y medio, pagadero a partir de abril de 1982. Sin embargo, la existencia del acuerdo dependía de que Jamaica cumpliera con las siguientes condiciones: i) amortización del saldo de la deuda a medida que venciera; ii) cancelación oportuna de los cargos por concepto de intereses sobre la totalidad de la deuda; y iii) cumplimiento de los criterios de ejecución trimestrales establecidos en virtud del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional entonces vigente, y que debía regir hasta abril de 1981. En consecuencia, el convenio de refinanciamiento se puso en peligro cuando Jamaica no logró cumplir con los criterios de ejecución del FMI en

²⁷Se dice "hipotéticamente" por cuanto la obtención del monto completo del crédito que se habría otorgado en conformidad con el acuerdo cuyos términos se discutían a comienzos de 1980 (que alcanzaba a la cifra de 135 millones de dólares) habría dependido de que el país cumpliera con ciertas condiciones, lo que estaba sujeto a evaluaciones en el curso del año. Sin embargo, como se dijo antes, las autoridades del Ministerio de Hacienda estaban convencidas de que dicha evaluación les sería negativa a más tardar en septiembre. En este sentido, cabe también destacar una vez más que la magnitud del crédito neto efectivamente obtenido podría haber sido inferior en caso de que se hubiera llegado a acuerdo con el Fondo. La bibliografía relativa a la relación entre el FMI y Jamaica durante el período en estudio es abundante. Las principales fuentes consultadas para el presente trabajo incluyen: Banco de Jamaica, *Report and Statement of Accounts* (en especial los años 1978, 1979 y 1980); R.L. Bernal, "Transnational Commercial Banks, The International Monetary Fund and Capitalist Crisis in Jamaica 1972-1980" (trabajo presentado a la Conferencia sobre capital de financiamiento y dependencia en la etapa transnacional: perspectiva latinoamericana), auspiciada por el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales y Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (México, D.F., 4 al 7 de marzo de 1980); N. Girvan, R.L. Bernal y W. Hughes, "The IMF and the Third World: The Case of Jamaica 1974-1980", *Development Dialogue*, 1980:2; G.R. Kincaid, "El Fondo proporcionó asistencia a Jamaica con el fin de reanudar el crecimiento económico del país", *Boletín del FMI*, 22 de diciembre de 1980 y "La condicionalidad y el uso de recursos del Fondo: Jamaica", *Finanzas y Desarrollo*, junio de 1981 volumen 18, número 2; People's National Party, "The Way Forward. An Alternative Self-reliance Economic Path prepared by the People's National Party", mimeo, Kingston, 1980.

Cuadro 18

JAMAICA: UTILIZACION DEL CREDITO DEL FMI (a)
(Millones de dólares)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Giros ordinarios de tramos de crédito	-	-	23	25	16	7
Giros compensatorios	16	46	48	62	98	94
Giros con cargo a existencias reguladoras	-	-	-	-	1	-
Servicio Ampliado, ordinario	-	-	-	55	102	87
Servicio Ampliado, suplementario	-	-	-	-	103	99
Giros con cargo al Servicio Financiero del Petróleo	-	34	36	38	31	21
<u>Total</u>	<u>16</u>	<u>80</u>	<u>107</u>	<u>180</u>	<u>351</u>	<u>308</u>
Movimiento anual neto (b)	-	64	27	73	171	-43

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, Vol. 34, mayo de 1981.

(a) Totales acumulados.

(b) Partida informativa.

diciembre de 1979, y la decisión gubernamental de poner término en marzo a las negociaciones para un acuerdo provisional con el Fondo, equivalió a repudiar el acuerdo. Sin embargo, en abril el gobierno convenció al equipo negociador de los bancos de mantener el plan en vigencia, sujeto a revisiones mensuales y a la cancelación mensual —no semestral— de intereses sobre la deuda diferida. En septiembre, el equipo negociador de los bancos aceptó la suspensión de toda amortización sobre la deuda durante el resto del año. Los créditos postergados fueron refinanciados mensualmente.

Tanto los planes vigentes como los nuevos permitieron reducir los pagos de amortización en más de 62 millones de dólares, con respecto al año anterior. Estos ahorros temporales, junto con el incremento de los préstamos recibidos de fuentes oficiales, equivalieron a más de un 90% del monto de los créditos otorgados a Jamaica por el Fondo Monetario Internacional en 1979, y casi cuadruplicaron los pagos hechos al Fondo en 1980. Por otra parte, la afluencia de capital de fuentes oficiales fue de hecho inferior a las pretensiones de las autoridades, y dado el aumento de las tasas de interés, resultó insuficiente para cubrir el servicio de la deuda, a pesar de que la amortización fue inferior. (Véase nuevamente el cuadro 17.) La inyección de divisas provenientes de fuentes no oficiales contrarrestó con creces la diferencia. Sin embargo, en el caso de las finanzas del gobierno central, esta situación hizo recaer sobre el sistema bancario nacional el financiamiento del fuerte déficit fiscal.

En el cuadro 17 puede apreciarse la evolución de diversos aspectos de la deuda externa en el período 1970/1980. En 1970, Jamaica se encontraba en una situación poco usual para un país de medianos ingresos: era acreedor neto del resto del mundo. Esta situación tuvo un vuelco en 1972, y entre dicho año y 1976 la deuda externa se multiplicó 4.6 veces en términos nominales (y 3.5 veces a precios constantes), mientras que las reservas internacionales brutas disminuyeron 80%; la razón deuda/producto interno bruto aumentó de 11.6% a 38.3% al tipo de cambio real, y los pagos de amortización e intereses como proporción de las exportaciones subieron bruscamente del 1.4% al 13.3%. Posteriormente, el crecimiento de la deuda se hizo ostensiblemente más lento: aumentó 66% entre 1976 y 1980 en términos nominales, y sólo 8% a precios constantes. Al mismo tiempo, hubo un aumento en las reservas brutas. Sin embargo, la deuda subió como proporción del producto de 38.3% a 48.1%, y el interés sobre la deuda absorbió más del 5% del producto interno bruto en 1980, contra un 2.2% en 1976 (y un 0.1% en 1972).

En el período que se extiende de 1972 a 1975, el factor más importante del incremento de la deuda fue la ampliación del programa de inversiones del gobierno central. En sus inicios, dicho programa, así como la decisión de financiar parte importante de él mediante préstamos externos,

surgió principalmente como reacción ante el fin del ciclo de inversiones en el sector minero. Sin embargo, también influyó la expansión de los programas sociales, por una parte, y por otra, las condiciones favorables para el endeudamiento externo que se ofrecían al país. Más adelante, el aumento cada vez mayor del presupuesto se transformó en una reacción contra la baja general de la inversión y del nivel global de actividad. La posibilidad de financiar una gran porción del creciente déficit fiscal mediante fuentes externas se hizo más atractiva aún debido a la intensificación de los problemas de balance de pagos. Así, casi un 53% del aumento del endeudamiento externo entre 1972 y 1975 se destinó a financiar una parte del programa de gasto de capital del gobierno central. La otra mitad del crecimiento de la deuda se dividió entre el financiamiento de diversos proyectos de inversión en el resto del sector público y la expansión hotelera en el sector privado.²⁸ Si bien, como se ve, los créditos externos obtenidos durante dicho período se destinaron a inversiones, el análisis del destino dado al incremento que casi quintuplicó la deuda externa, hecho desde el punto de vista del patrón de gastos de la economía general, muestra una visión diferente. Como puede observarse en el cuadro 17, la distribución implícita del aumento de la deuda muestra que alrededor de 20% de ella se destinó al consumo en 1972 y 1973, y que 50% del crédito externo obtenido en 1974 de hecho se destinó a financiar el consumo corriente. Por otra parte, en 1975 la oferta neta de crédito financió inversiones.²⁹

El año siguiente, que fue de profunda crisis económica, marcó el fin de un período de rápido crecimiento de la deuda externa y el comienzo de aquél en que el gobierno central utilizó el crédito externo para contribuir a financiar sus gastos corrientes. En el conjunto del período 1976-1980, el déficit corriente acumulado excedió en 54.5% el crédito externo del que disponía el gobierno central.³⁰ Sólo en uno de los años (1978) las entradas de créditos extranjeros pudieron cubrir el déficit en cuenta corriente y financiar una proporción apreciable de los gastos de capital.

En lo que respecta a la economía en su conjunto, exhibió resultados tanto positivos como negativos. Así, en 1976, año en que el producto interno bruto bajó más del 6% y el ingreso nacional bruto casi un 11%, más de la mitad del fuerte incremento de la deuda externa se destinó al consumo. En 1977, el crédito neto total fue de hecho algo inferior a los pagos por conceptos de intereses de deudas anteriores. En 1978 y 1979, sin embargo, algo más de un tercio de la corriente crediticia (por entonces ya muy aumentada) se destinó a la inversión. En este sentido, resulta de interés yuxtaponer la reasignación de los gastos privados hacia la inversión en 1978 y especialmente en 1979, a la importancia otorgada por el gobierno al mantenimiento del consumo corriente, y compararla con la situación planteada entre 1972 y 1974, en que el aumento en la inversión pública fue acompañado a la postre en el sector privado por la desviación de una proporción apreciable de los ingresos provenientes de créditos externos a fines de consumo.

Desde un principio, los bancos comerciales fueron la principal fuente del crédito externo para Jamaica; en 1975, más del 72% de la deuda externa pendiente del país correspondía a fuentes privadas de crédito. (Véase nuevamente el cuadro 17.) En comparación con una deuda externa más dependiente de fuentes oficiales, esta distribución significaba un aumento en las tasas medias de interés y una disminución en los plazos de la deuda y aparentemente, durante la primera mitad del decenio, la tasa de crecimiento de la deuda externa fue tan grande que excedió la capacidad del sector público de preparar oportunamente los proyectos necesarios para aprovechar plenamente el financiamiento de menor precio que podría haberse solicitado a las fuentes oficiales de crédito. En todo caso, los bancos comerciales tomaron una medida que constituyó a la vez una reacción a la

²⁸Estas deudas contraídas por el sector privado contaban con garantías del sector público, en conformidad con un programa elaborado por el gobierno anterior con el fin de incentivar la expansión de la capacidad turística.

²⁹El análisis de los usos del endeudamiento se desprende de las observaciones según las cuales el interés y la amortización tienen primera prioridad sobre los créditos, y que *ex-post* el crédito neto financia el consumo en la medida en que excede el incremento de la inversión (como sucedió entre 1972 y 1974).

³⁰La suma de créditos extranjeros ordinarios y extraordinarios otorgados al Gobierno fue levemente superior al déficit corriente en el presupuesto del Gobierno central. Sin embargo, no se contó con los ingresos extraordinarios (créditos del Fondo Monetario Internacional) para financiar directamente los déficit presupuestarios del gobierno.

crisis económica y un factor de agravamiento de la misma: en 1976 dejaron de conceder créditos a Jamaica. En los cuatro años siguientes, su principal objetivo fue repatriar las inversiones realizadas en dicho país.

En 1976, Jamaica solicitó y obtuvo acceso al servicio financiero del petróleo y al plan de giros compensatorios (destinado a contrarrestar las disminuciones de los ingresos por concepto de exportaciones), ambos del Fondo Monetario Internacional. En conjunto, obtuvo del Fondo 64 millones de dólares durante ese año (véase nuevamente el cuadro 18). Estos recursos, junto con los préstamos obtenidos de otras fuentes oficiales de crédito (entre los que se cuentan 55 millones de dólares provenientes de Trinidad y Tabago) contrarrestaron temporalmente la interrupción de los créditos de bancos comerciales. Sin embargo, en diciembre de 1976, el deterioro de la situación de pagos externos había llegado a un punto tal que las autoridades se vieron obligadas a cerrar el mercado de divisas, a fin de evitar el agotamiento inminente de las reservas líquidas. Tras esporádicas negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y la aplicación de una serie de medidas destinadas a enfrentar la crisis económica, el gobierno y el FMI celebraron en agosto un acuerdo de derecho de giro a dos años plazo. En conformidad con dicho acuerdo, Jamaica tendría acceso a la suma de 75 millones de dólares (es decir, 121% de su cuota en el Fondo, pero sólo un 1.4% de su producto interno bruto) durante el período de dos años, siempre que se cumplieran los requisitos de evaluación del avance del programa de estabilización que habría de adoptarse.³¹ Sin embargo, este acuerdo de derecho de giro se suspendió en diciembre tras un sólo desembolso, por cuanto el país no pudo cumplir con los requisitos evaluados relativos a los activos internos netos del Banco de Jamaica. De este modo, el país obtuvo de hecho de parte del Fondo Monetario Internacional un monto de crédito muy inferior al de 1976, año en que la utilización del servicio financiero del petróleo y del servicio de financiamiento compensatorio no habían estado sujeto a condiciones obligatorias. Además, este fracaso impidió obtener un préstamo que se estaba gestionando por grupos de bancos comerciales, y postergó los desembolsos de un importante préstamo del Banco Mundial. Por último, el Gobierno no logró movilizar ningún nuevo apoyo significativo de fuentes bilaterales. En consecuencia, y a pesar de los sacrificios que trajo consigo la reducción del déficit en cuenta corriente de un 10.3% a un 2.2% del producto interno bruto, se obtuvo sólo un mejoramiento marginal del balance global de pagos. El monto total de los préstamos no fue suficiente como para cubrir los pagos de amortización y de intereses. (Véase nuevamente el cuadro 17.)

Tras otro largo y difícil proceso de negociación, se llegó en mayo del año siguiente a un nuevo acuerdo, según el cual Jamaica tenía la opción de adquirir 200 millones de DEG (alrededor de 240 millones de dólares de entonces) mediante un servicio ampliado del Fondo con duración de tres años. Por su parte, las autoridades se obligaban a aplicar un conjunto de medidas drásticas destinadas a producir un mejoramiento en la economía. Como siempre, el desembolso del crédito dependía del avance del programa de estabilización, el cual se evaluaba mediante pruebas que medían sus resultados.

La cuota anual de la cual se podía disponer mediante el servicio ampliado del Fondo alcanzaba a un equivalente del 3.2% del PIB, proporción que duplicaba con creces la del acuerdo anterior; sin embargo, el monto era todavía demasiado pequeño como para volver a alcanzar un volumen de importaciones equivalente al existente antes de la crisis de balance de pagos, o incluso al del año 1976, cuyo nivel fue bajo.³² En consecuencia, era evidente la necesidad de contar con nuevos y cuantiosos recursos externos para detener la contracción de la producción y facilitar el crecimiento de las exportaciones; para lograr este apoyo, tanto el gobierno como el FMI realizaron grandes esfuerzos, entre los que se cuenta el mismo servicio ampliado. Debido principalmente a dichos esfuerzos, se fundó en junio de 1978 el Grupo del Caribe para la Cooperación en el Desarrollo. En esa oportunidad, Jamaica obtuvo de los países donantes promesas de crédito por un total de

³¹En la parte final de este estudio se describen las políticas y las evaluaciones específicas convenidas en este acuerdo y los siguientes.

³²Entre junio y diciembre de 1978, el Fondo proporcionó 14 millones de dólares más mediante el servicio de financiamiento compensatorio. En 1978, Jamaica obtuvo 73 millones de dólares en créditos otorgados por el Fondo Monetario Internacional, lo que equivale al 2.9% del producto interno bruto. (Véase nuevamente el cuadro 18.)

alrededor de 54 millones de dólares. Asimismo, contó con un préstamo para programas ascendente a 30 millones de dólares, otorgado por el Banco Mundial. Sin embargo, la respuesta de la comunidad financiera internacional privada fue inferior a la prevista, por cuanto se limitó a refinanciar un 87.5% de la deuda pública y de la deuda privada con garantía del Estado. No se obtuvieron nuevos préstamos, por lo cual el crédito neto de dicha fuente fue negativo. La respuesta total (sin tomar en cuenta los créditos del FMI) alcanzó a 107.4 millones de dólares netos en 1978. Equivalía a un 4.0% del PIB, proporción algo mayor que la absorbida por los pagos de intereses de la deuda externa.

En 1978, el balance de pagos mostró cierta mejoría en comparación con 1977, a pesar del deterioro de la relación de precios del intercambio y del fuerte aumento de las remesas por concepto de utilidades, por cuanto fue posible aumentar el volumen de importaciones en un 6% y mantener el déficit de cuenta corriente en el mismo bajo nivel de 1977, disminuyendo al mismo tiempo los saldos impagos y aumentando en forma marginal las reservas brutas. A pesar de ello, y del cumplimiento de los diversos criterios de ejecución del programa de estabilización tanto en septiembre como en diciembre, la economía siguió deteriorándose; el descenso fue incluso más rápido que en 1977. Se necesitaba aumentar mucho más el volumen de las importaciones, y sin un mejoramiento espectacular en las exportaciones o la materialización de un proyecto de cuantiosa inversión extranjera, el país necesitaba obtener una cantidad mucho mayor de financiamiento externo. Sin embargo, a la postre no sucedió así.

En el primer semestre de 1979, el curso de los hechos fue similar. Las evaluaciones trimestrales se superaron con éxito, el volumen de las importaciones aumentó en forma moderada, sin acarrear reducción en las reservas, y la economía siguió contrayéndose, aunque aún más rápidamente. En junio, el gobierno y el FMI acordaron modificar diversos aspectos del programa de estabilización, tomando en cuenta los resultados obtenidos y también los previstos. Simultáneamente, Jamaica pudo aprovechar una reciente liberalización de los límites sobre el uso del crédito del FMI. De acuerdo con dicha liberalización, Jamaica podría girar 340 millones de dólares del Fondo, en vez de 160 millones, durante los dos últimos años del servicio ampliado. Además, durante los primeros dos meses se desembolsarían 80 millones. El nivel de financiamiento en el período comprendido entre junio de 1979 y junio de 1980 habría sido equivalente a un 7.1% del PIB en 1979.

Sin embargo, ni aún este mucho mayor acceso al crédito del FMI fue suficiente para proporcionar el apoyo necesario para detener la caída de la economía; sin embargo, había expectativas y esperanzas de que generaría corrientes complementarias de financiamiento proveniente de otras fuentes. Se creía, especialmente, que la comunidad financiera internacional privada reconsideraría sus políticas crediticias. Estas expectativas se basaban también en que Jamaica había logrado cumplir con todos los requisitos impuestos por los criterios de evaluación del Fondo en relación con el servicio ampliado. Finalmente, y como en el año anterior, los esfuerzos del gobierno para obtener nuevo financiamiento externo contaban con el apoyo del FMI. Los resultados fueron desalentadores. Aun cuando otras fuentes oficiales de crédito aumentaron sus préstamos, los bancos extranjeros decidieron seguir retirando sus fondos del país. En junio, el acuerdo de refinanciamiento anteriormente celebrado se extendió, con algunas pequeñas alteraciones, por un lapso equivalente al resto del programa del servicio ampliado.³³ Sin embargo, en septiembre los bancos rechazaron una propuesta jamaicana de refinanciamiento de la totalidad de su deuda comercial y de un nuevo conjunto de préstamos ascendente a 200 millones de dólares. Este revés, junto con una serie de nuevos golpes a la economía, entre los que se contaron las fuertes inundaciones, la nueva ronda de aumentos de precios del petróleo, el alza de las tasas de interés y la paralización de la actividad minera de la bauxita por un largo período de la segunda mitad del año, no sólo hicieron inevitable la progresiva desintegración de la economía, sino también condiciona-

³³En 1978, los bancos otorgaron nuevos préstamos para la amortización del 87.5% de la deuda con vencimiento en ese mismo año. En 1979, esto se cambió por una postergación de la amortización del mismo 87.5% de los créditos con vencimiento en el año. No hubo nuevos préstamos.

ron el fracaso de las evaluaciones del mes de diciembre, lo que trajo consigo el cese de la provisión de recursos por parte del FMI.

f) *Regímenes cambiarios*

En el cuadro 19 se presentan los diversos índices de los tipos de cambio nominales y reales del dólar jamaicano en el período 1960-1980. El primero de ellos se basa en el dólar de los Estados Unidos y los precios del mismo país; el segundo en los DEG y el nivel de precios de los países industrializados, y el tercero en las monedas y los precios de los principales países que tienen relaciones comerciales con Jamaica.³⁴

Cuadro 19

JAMAICA: EVOLUCION DE LOS TIPOS DE CAMBIO NOMINAL Y REAL
(1960 = 100)

Dólares jamaicanos por										
Años	Indíces del tipo de cambio nominal					Indíces del tipo de cambio real (a)				
	Dólares estadounidenses	Derechos especiales de giro	Ponderado según la participación de exportaciones (b)	Ponderado según la participación de importaciones (c)	Ponderado según la participación en comercio exterior global (d)	Dólares estadounidenses	Derechos especiales de giro	Ponderado según la participación de exportaciones (b)	Ponderado según la participación de importaciones (c)	Ponderado según la participación en comercio exterior global (d)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1965	100.0	100.0	98.9	97.7	98.3	92.3	97.6	95.8	94.3	95.1
1966	100.0	100.0	98.8	97.7	98.3	93.2	98.7	97.2	95.5	96.4
1967	102.5	116.2	100.9	99.9	100.4	95.3	114.8	99.4	97.6	98.5
1968	116.7	116.2	110.6	109.3	110.0	106.8	112.4	106.9	104.8	105.9
1969	116.7	116.2	111.1	109.6	110.3	105.9	111.0	105.9	103.7	104.8
1970	116.7	116.2	111.5	110.2	110.9	102.1	106.7	102.9	100.1	101.5
1971	117.7	119.1	110.5	109.4	110.0	100.1	111.0	103.1	100.4	101.8
1972	117.0	129.5	109.8	109.5	109.7	96.6	119.6	103.3	101.0	102.2
1973	127.3	153.5	126.8	127.3	127.1	97.4	127.2	107.3	106.0	106.7
1974	127.3	155.8	126.2	126.1	126.2	96.8	117.4	96.3	94.7	95.5
1975	127.3	149.0	125.7	124.8	125.3	90.8	106.0	92.7	90.0	91.4
1976	127.3	147.9	120.1	119.0	119.6	98.0	103.4	87.1	84.3	85.7
1977	153.9	167.5	143.9	143.3	143.6	90.2	114.4	102.3	99.2	100.8
1978	208.6	313.8	198.4	202.8	200.6	97.4	176.1	113.8	112.9	113.4
1979	247.4	328.6	241.3	246.7	244.0	99.5	155.2	119.4	118.1	118.8
1980	249.5	318.1	258.7	261.9	260.3	89.8	125.4	118.6	115.7	117.2

- (a) Los tipos de cambio nominales (las columnas 1 al 5) divididos por los índices relativos de precios pertinentes (por ejemplo, precios jamaicanos en relación con los precios de Estados Unidos, etc.).
- (b) Ponderado según la participación en las exportaciones, 1968/1972, como sigue (expresada en porcentajes): Estados Unidos 46.3; Reino Unido 25.1; Canadá 10.6; Noruega 9.4; Suecia 2.9; Trinidad y Tabago 1.4; Bahamas 1.2; Guyana 8.8; República Federal de Alemania 0.6; Barbados 0.6; Países Bajos 0.5; Japón 0.4 y Suiza 0.2. (Obsérvese que el remanente se asignó de manera proporcional a los cinco principales mercados de exportaciones.)
- (c) Ponderado según la participación en las importaciones, 1968/1972, como sigue (expresada en porcentajes): Estados Unidos 43.6; Reino Unido 22.4; Canadá 9.1; Venezuela 5.3; República Federal de Alemania 3.6; Japón 2.7; Nueva Zelanda 2.0; Australia 1.8; Trinidad y Tabago 1.7; Francia 1.6; Italia 1.4; Países Bajos 1.3; Bélgica 0.8; Hong Kong 0.8; Suiza 0.7; Suecia 0.6; Noruega 0.3 y Guyana 0.3. (Obsérvese que el remanente se asignó en forma proporcional a las 5 principales fuentes de importación.)
- (d) Ponderado según su participación en el comercio exterior global. Véanse las notas (c) y (d).

³⁴Para mayores detalles, véanse las notas al cuadro 19.

Hasta 1970, todos los índices del tipo de cambio real se desplazaron en la misma dirección. Entre 1960 y 1965 el dólar jamaicano se sobrevaluó, especialmente en relación con el dólar estadounidense, debido a la mayor rapidez de la inflación interna. La sobrevaluación fue menor si se la pondera en relación con el comercio exterior, y alcanzó sólo 5% durante este quinquenio. Luego, la tasa real de cambio aumentó, y en 1968 excedió con creces la cifra de 100 en cada índice. El factor principal de ello fue la devaluación de la libra esterlina inglesa, a la cual estaba vinculado por ley el dólar jamaicano. Entre ese año y 1970, el tipo de cambio real disminuyó un tanto, pero se mantuvo levemente subvaluado. En 1971 comenzaron a separarse el índice relacionado con el dólar de los Estados Unidos, por una parte, y los índices relacionados con los DEG y con la ponderación del comercio exterior, por la otra. Así, el tipo de cambio real medido en términos de dólares y de precios de los Estados Unidos siguió bajando, y en 1972 fue inferior a 100; sin embargo, en términos de DEG, y sobre la base de la ponderación del comercio, tomó el curso opuesto. En 1972, llegó a cerca de 120 en el índice de DEG, y a 102 en el índice ponderado según el comercio exterior. Estos movimientos contrastantes tuvieron lugar en el contexto de la crisis monetaria internacional de 1971. Tras el abandono del acuerdo de Bretton Woods, y de un semestre de "flotación controlada", las principales monedas del mundo se reordenaron mediante el acuerdo del Smithsonian, de diciembre de 1971. Durante este período incierto del sistema monetario internacional, Jamaica hizo gestiones para romper la vinculación legal de su moneda con la libra esterlina, pero eligió mantener por el momento la vinculación de su dólar con la libra. Por ello, la revaluación de la libra en relación al dólar de los Estados Unidos llevó a una revaluación proporcional del dólar de Jamaica en relación con el dólar estadounidense. Este alcanzó algo menos de un 2% en 1971 y algo más de dicha cifra en 1972, y se tradujo en una baja similar en el tipo de cambio real en 1971, y en otra del 3.5% en 1972, en relación con los dólares y los precios de los Estados Unidos. Sobre la base de una ponderación del comercio exterior, el tipo de cambio nominal de la moneda jamaicana sólo varió en un 1% entre 1970 y 1972, por cuanto su revaluación en dólares de los Estados Unidos fue virtualmente contrarrestada por su depreciación en relación con las monedas de otros países con los cuales mantenía relaciones comerciales. En términos de los DEG, experimentó una depreciación neta considerable. Estos resultados fueron acompañados por alzas de los respectivos tipos de cambio reales. (Véase nuevamente el cuadro 19.)

Dada la situación de crecientes dificultades en el balance de pagos, y la marcada inestabilidad de la libra esterlina, las autoridades decidieron en enero de 1973 devaluar el dólar jamaicano en relación con todas las monedas, y fijar su nuevo valor en relación con el dólar estadounidense. Un mes más tarde se anunció una devaluación del dólar de los Estados Unidos en un 10%, por lo cual la moneda jamaicana experimentó una nueva devaluación en relación con todas aquellas monedas no vinculadas al dólar.

Estos hechos se tradujeron en un alza del tipo de cambio nominal que alcanzó casi un 14% en relación con el dólar estadounidense; del 16% en el índice ponderado por el comercio exterior, y de cerca de un 19% en el vinculado a los DEG. Sin embargo, el tipo de cambio real en relación con el dólar de los Estados Unidos aumentó menos de un 1% y se mantuvo levemente sobrevaluado. Por otra parte, en términos tanto de los DEG como del conjunto de monedas de los países con los cuales Jamaica mantenía relaciones comerciales, aumentó apreciablemente en 1973: se trató del cuarto año consecutivo en que ambos índices registraron aumentos.

En 1973 los tres índices tuvieron pues considerables variaciones: el de los dólares de los Estados Unidos alcanzó el 97.4; el de los DEG 127.2; y el ponderado por el comercio exterior, 106.7. Este último correspondía a un 107.3 por parte de las exportaciones y a un 106.0 por parte de las importaciones.

Entre los inicios de 1973 y mediados de 1977, las autoridades resolvieron dejar fijo el dólar jamaicano (en 0.909 dólares de los Estados Unidos), a pesar de una notable aceleración de la inflación interna en relación con la inflación existente en todos los principales mercados de exportación y de importación del país, con la excepción del Reino Unido. En consecuencia, cada uno de los índices del tipo de cambio real aquí examinados bajaron en forma sistemática, y en 1976 la moneda jamaicana estuvo fuertemente sobrevaluada tanto en relación con los dólares como

ponderada según el comercio exterior. También estuvo sobrevaluada en relación con los DEG, pero la magnitud de la caída del tipo de cambio real a partir de 1973 fue virtualmente la misma para este índice que para los otros.

En abril de 1977 se implantó un régimen doble de cambio. El tipo de cambio entonces existente, que pasó a llamarse tipo de cambio básico, se mantuvo para aquellas transacciones en que participaba el gobierno, para el sector de la bauxita, y para los bienes esenciales de consumo y los insumos intermedios. Al resto de las transacciones se aplicó un tipo de cambio devaluado ("especial"). Debido a ello, el tipo de cambio real medio en relación con el dólar de los Estados Unidos aumentó en casi un 16%; en relación con los DEG, alrededor de un 11%; y en relación con el índice ponderado del comercio exterior, en una proporción cercana al 18%.³⁵

Como promedio, la moneda siguió en general, sobrevaluada en relación con el dólar estadounidense (alrededor de un 10%); sin embargo, el régimen doble eliminó efectivamente toda la sobrevaluación del tipo de cambio ponderado según el comercio exterior. Sin embargo, se mantuvo por debajo de la alta cifra registrada en 1973, (en alrededor de un 6%). El grado de sobrevaluación en relación con los DEG volvió a acercarse al registrado a comienzos de los años setenta. (Véase nuevamente el cuadro 19.) En enero de 1978, el tipo de cambio básico se devaluó en un 13.6% y el especial en un 5.2% más. Esta devaluación siguió a la ruptura del acuerdo de derecho de giro con el Fondo Monetario Internacional, ocurrida en diciembre, y fue una anticipación de las largas negociaciones para lograr un acuerdo de servicio ampliado del Fondo, celebradas en la primera mitad de 1978. Como parte del acuerdo de servicio ampliado del Fondo, que finalmente se celebró en mayo, Jamaica debió unificar los dos tipos de cambio, el básico y el especial, e imponer una nueva devaluación inmediata del 25%. Además, las autoridades acordaron devaluar la moneda en un 15% más durante el primer año de funcionamiento del programa de servicio ampliado. Estas devaluaciones se impusieron ante la insistencia del Fondo Monetario Internacional, que sostuvo que eran necesarias para restablecer una correspondencia competitiva entre los precios internos y externos de los insumos y de la producción, para restablecer así el equilibrio entre la oferta y la demanda de recursos externos. Se argumentó además que el deterioro de la situación de pagos externos y la reticencia de la comunidad financiera internacional eran de tal magnitud que era preciso tomar medidas inmediatas y drásticas: de allí la devaluación del 25%. Una política restrictiva en cuanto a los ingresos, la deflación del presupuesto fiscal y la limitación del crecimiento de la oferta monetaria tuvieron por objeto garantizar la efectividad de la devaluación y producir un equilibrio entre oferta y demanda en el conjunto de la economía. De acuerdo con este raciocinio, los incrementos esperados en las corrientes de capital y en las exportaciones, junto con la fuerte inyección de créditos provenientes del servicio ampliado del Fondo, permitirían aumentar el volumen de las importaciones en forma compatible con la recuperación económica y con un excedente en el balance global de pagos.

La exposición hecha en el párrafo anterior plantea varias interrogantes. Para responderlas es preciso destacar una vez más que el régimen de cambio doble había logrado restablecer la competitividad entre los costos y los precios de la economía en relación con el conjunto de los países con quienes Jamaica mantenía relaciones comerciales. La nueva devaluación producida en enero de 1978 fue un apreciable refuerzo para esta situación. Sin embargo, la moneda jamaicana siguió estando sobrevaluada en dólares de los Estados Unidos. Desde este punto de vista, la devaluación registrada en mayo sólo parece justificarse en lo que respecta al dólar de los Estados Unidos. Sobre la base de la ponderación del comercio exterior, fue claramente excesiva, como puede observarse refiriéndose al cuadro 19.³⁶

En la medida en que fue de hecho superflua, la devaluación sólo engendró inflación. Se plantea

³⁵Estas cifras se refieren a la diferencia entre los promedios anuales de 1976 y de 1977.

³⁶La devaluación de mayo y las pequeñas devaluaciones que la siguieron, junto con la depreciación del dólar de los Estados Unidos en relación con las principales monedas, se tradujo en que el índice del tipo de cambio real en DEG se disparó un 54%, hasta alcanzar la cifra de 176, en 1978. Así, en términos de los principales mercados mundiales, los bienes y servicios jamaicanos llegaron a estar fuertemente subvaluados.

entonces la principal interrogante. ¿Produjo acaso el remedio la curación esperada? ¿Cuál fue la evolución de las exportaciones y del balance global de pagos tras la devaluación de mayo y las que la siguieron?

En lo que respecta a las exportaciones, el concepto más afín es el cambio neto en precios constantes. La única medida disponible es el presupuesto de divisas del Banco de Jamaica, por cuanto es lo único que permite comprobar la cantidad de divisas que efectivamente volvieron a la economía por concepto de ventas realizadas en el extranjero. Por otra parte, su uso significa un sesgo, por cuanto no todas las divisas circulantes en la economía pasan necesariamente a través del Banco de Jamaica.

El examen del presupuesto de divisas da los siguientes resultados. Los ingresos por concepto de exportaciones de mercancías disminuyeron en más de 7% a precios corrientes entre 1977 y 1978. A precios constantes, la baja fue de 9%. Esto refleja la reducción de los ingresos en divisas provenientes de las exportaciones de bauxita y alúmina. El valor bruto de las exportaciones de bauxita y alúmina en realidad aumentó, pero la devaluación disminuyó los costos internos de producción en términos de divisas. En consecuencia, las compañías productoras de bauxita aportaron menos divisas a la economía. Por otra parte, los ingresos netos por concepto de turismo aumentaron más de 36%. Sin embargo, la devaluación de mayo y las siguientes fueron acompañadas por una baja de 3.5% en los ingresos netos de las exportaciones de bienes y servicios en 1978. En 1979, los ingresos netos por concepto de exportación de mercancías aumentaron 3% a precios corrientes, pero disminuyeron en un 3.4% a precios constantes. Sin embargo, los ingresos netos del total de las exportaciones de bienes y servicios aumentaron algo menos que un 5% gracias a un nuevo aumento de un 40% en los ingresos provenientes del turismo.

Entre 1977 y 1979, el tipo de cambio real ponderado según el comercio exterior aumentó un 18%. A ello respondió el sector exportador con un incremento del 1% en el valor constante de las divisas aportadas a la economía. La yuxtaposición de estas dos cifras no implica necesariamente que la política de tipo de cambio apoyada por el Fondo Monetario Internacional haya sido un fracaso; por otra parte, sin embargo, hace más difícil argumentar que tales cifras sugieren que dicha política haya sido exitosa.

Sin embargo, se ha observado que si bien la devaluación no parece mejorar el balance comercial, produce un mejoramiento efectivo en el balance general de pagos.³⁷ De hecho se esperaba que las iniciativas en materias relativas a la política de tipo de cambio inducirían una vuelta de las corrientes de capital a Jamaica. Pero no sucedió así, como se dijo en el apartado anterior de este estudio.

La escasa respuesta de las exportaciones y de la comunidad financiera internacional hizo imposible aumentar el volumen de importaciones en forma suficiente como para detener la contracción de la economía. Así, el principal efecto de las devaluaciones no fue otro que acelerar la inflación.

La devaluación mensual del dólar de Jamaica se continuó hasta mayo de 1979. Sobre la base de la ponderación del comercio exterior, el tipo de cambio real alcanzó casi la cifra de 119 en 1979, el nivel más alto de la posguerra. En 1980, este índice disminuyó alrededor de un 1%.

4. Precios y salarios

a) Precios

En 1980 el aumento proporcional en el nivel promedio de precios al consumidor fue por segundo año consecutivo inferior al del año anterior; sin embargo, la tasa de inflación aumentó considerablemente. El alza anual media en el nivel de precios se acercó al 26%, contra un 29% registrado en 1979 y casi un 35% en 1978. En cambio, la tasa de inflación, medida de acuerdo con la

³⁷Véase, por ejemplo, M.A. Miles, "The Effects of Devaluation on the Trade Balance and the Balance of Payments: Some New Results". *Journal of Political Economy*, Vol. 87, N° 3, junio de 1979, págs. 600 a 620.

variación entre los índices de precios al consumidor para el mes de diciembre, subió a 29.5%, contra una cifra de alrededor del 20% en 1979 (véase el cuadro 20). Tal como en el año anterior, los rubros con mayor inflación fueron los de alimentos y bebidas y de combustibles. Los precios de los alimentos aumentaron un 33% en cada uno de dichos años, principalmente debido a la considerable pérdida de producción tras sucesivas dificultades climáticas. Los precios de los combustibles se fueron a las nubes (46% en 1979 y 41% en 1980), principalmente por el mayor costo del petróleo importado, pero también debido a apreciables reducciones en los subsidios.

La estabilidad de precios en Jamaica se interrumpió en 1973, año en que el incremento promedio del índice de precios al consumidor alcanzó el 20%, cuadruplicando con creces la cifra anterior. El brote de inflación se debió tanto a factores externos como internos. Los precios de las importaciones aumentaron más del 8% en dicho año, tras incrementos inferiores al 4% en 1971 y al 1% en 1972. Este fuerte aumento, junto con las devaluaciones del dólar jamaicano (tanto involuntarias como programadas), llevó a un aumento de casi un 26% en los precios de las importaciones en moneda nacional. Este solo factor determinó directamente las seis décimas partes del incremento del 20% en el nivel general de precios, dada la importancia de las importaciones para la oferta interna. Asimismo, produjo fuertes presiones ascendentes sobre la formación de los precios en el resto de la economía. Entre 1970 y 1972, en cambio, el costo interno de las importaciones sólo subió un 3%, debido a la estabilidad de los precios de las importaciones y a la involuntaria valorización de la moneda jamaicana. Esto último desempeñó un importante papel en la estabilidad de los precios internos durante dichos años, especialmente si se toman en cuenta las crecientes presiones inflacionarias de origen interno. Pero la involuntaria valorización de la moneda, en conjunto con otros factores, tales como un brusco aumento de la expansión del crédito interno y la incertidumbre causada por el desorden existente en el sistema monetario internacional, creó crecientes tensiones que repercutieron en el balance de pagos. En respuesta a ellas, en enero de 1973 las autoridades aumentaron el tipo de cambio y fijaron el dólar de Jamaica en relación con el dólar estadounidense. Más tarde, la moneda fue nuevamente devaluada, al producirse la devaluación del dólar estadounidense.

En cuanto a los aspectos internos, una expansión inusitadamente grande del crédito en 1972 llevó con el tiempo a un fuerte incremento de los gastos de consumo y de la oferta monetaria. En dicho año, la situación de precios se mantuvo estable, en parte porque la producción y la oferta interna aumentaron marcadamente (9.8% y 11.3%, respectivamente) y más que el ingreso nacional bruto, y en parte debido a una fuerte baja en las reservas internacionales netas. Y los efectos estabilizadores de estos hechos se vieron fortalecidos por el curso tomado por los precios externos y el tipo de cambio. Sin embargo, en 1973, la situación sufrió un cambio radical. La baja de las tasas de interés fue casi tan rápida como el ascenso de los precios internos de las importaciones. Por otra parte, la tasa de crecimiento de la producción disminuyó abruptamente, y en el conjunto del año apenas si excedió el 1%. La producción agrícola bajó de hecho en un 6% y la producción de alimentos en casi un 8%. Al mismo tiempo, se redujo bruscamente el volumen de las importacio-

Cuadro 20

JAMAICA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS INTERNOS

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
	<u>Variación media anual</u>					
Total	17.5	9.7	11.2	34.8	29.1	26.9
Alimentos y bebidas	17.8	8.9	9.4	36.8	33.4	33.3(a)
	<u>Variación de diciembre a diciembre</u>					
Total	20.6	15.7	14.1	49.4	19.8	28.6
Alimentos y bebidas	19.8	15.5	12.3	54.1	24.5	33.7

Fuente: Departamento de Estadísticas de Jamaica, *Consumer Price Indices Annual Review*, 1978, 1979 e informaciones proporcionadas a la CEPAL.

(a) De enero a noviembre de 1980, en relación con el mismo período de 1979.

nes, en una medida destinada a contener la pérdida de reservas internacionales. A consecuencia de ello, fue nulo el aumento de la oferta interna.

Mientras tanto, el crecimiento del crédito fue reducido a la mitad, y las reservas internacionales netas siguieron disminuyendo, a pesar de las medidas correctivas. Sin embargo, se gastó virtualmente todo el monto correspondiente al aumento del crédito. Desde otro punto de vista, el consiguiente crecimiento de la oferta monetaria, a pesar de la marcada baja en el crecimiento de los factores de expansión, aparece como una respuesta retrasada a la amplitud del crédito de 1972.³⁸ En todo caso, el incremento en la oferta monetaria se estrelló contra el estancamiento en la oferta de bienes y servicios.

Finalmente, la brusca inflación de los precios provocó una escalada de exigencias salariales por parte de la fuerza laboral, que está muy organizada; se generó así una espiral de precios y salarios que se prolongó hasta 1977. En 1973 el costo unitario de los salarios aumentó más de un 14%, contra un 2% registrado en 1972. Sin embargo, en comparación con 1972, el principal factor de esta fuerte alza no fue el incremento en los salarios nominales, sino la disminución de la productividad de la fuerza laboral.

En el año siguiente, la inflación se intensificó y alcanzó más del 24%. Los precios de las importaciones registraron una impresionante subida del 35%. Casi dos tercios del alza de los precios al consumidor puede vincularse directamente a este factor. Los precios de las exportaciones aumentaron a un ritmo aún mayor, y permitieron la duplicación de las reservas internacionales netas a pesar de los grandes gastos en importación de petróleo. En consecuencia, la tasa de crecimiento de la oferta monetaria aumentó al 27%, a pesar de que la expansión del crédito se redujo por segundo año consecutivo. Además, la fuerte mejoría en la relación de precios del intercambio permitió aumentar los ingresos a pesar de la disminución de la producción.

El pronunciado incremento de la inflación y de las presiones inflacionarias en el sector externo fue acompañado por crecientes tensiones en el frente nacional. La vertiginosa baja de la producción se inició en 1974, en que esta disminuyó un 4%. Y tanto los esfuerzos por apuntalar la situación del balance de pagos como los grandes incrementos de los precios de la importación hicieron imposible aumentar la oferta de importaciones, lo que habría contrarrestado los efectos anteriores. En consecuencia, la oferta interna disminuyó en un 3%. Sin embargo, la imposición del gravamen sobre la bauxita, junto con un notable mejoramiento en la relación de precios de intercambio, llevó a un aumento en el ingreso nacional bruto ascendente a más del 8%.

La marcada desproporción entre el cambio de la oferta y el cambio de la demanda se dio junto a un incremento meramente marginal del ahorro, por cuanto el incremento del ingreso nacional bruto se transmitió a toda la economía mediante grandes aumentos del gasto público (60%) y de los sueldos y salarios en dinero (50%). En consecuencia, ejerció una decidida presión ascendente en el nivel de precios.

Desde el punto de vista de los costos, este extraordinario aumento salarial, junto con una fuerte baja de la productividad laboral, se tradujo en un aumento de 60% en los costos salariales unitarios.

Ante todos estos hechos, es notable que la tasa de inflación se haya limitado sólo al 24%. Si bien es cierto que la producción de alimentos se recuperó en 1974, y que bajó el tipo de cambio, los controles de precios y los subsidios aparentemente tuvieron un papel decisivo en la reducción de las grandes y variadas tensiones a las cuales estuvo sujeto el nivel de precios.

Durante el año siguiente la inflación amainó, principalmente gracias a una fuerte reducción en los incrementos de los precios externos, y al fuerte aumento de la oferta interna junto al estancamiento del ingreso interno bruto, pero también debido a una nueva, aunque pequeña, baja del tipo de cambio. El incremento en los precios de las importaciones bajó del 35% al 12.5%, lo que significaba un avance en el nivel global de precios ascendente a algo más del 5%, contra un 16%

³⁸En 1972, los factores de expansión registraron un incremento de más del 19%, debido enteramente al crecimiento del crédito, que fue del 37%. En ese mismo año la oferta monetaria aumentó un 10%, es decir prácticamente lo mismo que el producto. En 1973, los factores de expansión aumentaron sólo un 7%, mientras que el crédito aumentó un 18%. Sin embargo, la oferta monetaria subió casi un 21%.

registrado el año anterior. Mientras tanto, la oferta interna aumentó casi un 9%, mientras que el ingreso nacional bruto sólo lo hizo en un 1.4%. Este vuelco contrarrestó virtualmente el desequilibrio experimentado en 1974. Finalmente, el valor de intercambio de la moneda jamaicana aumentó nuevamente en un 1%.

Por otra parte, los gastos públicos y los costos salariales unitarios siguieron aumentando en grandes magnitudes. En el caso del gasto público, sin embargo, los efectos inflacionarios potenciales de su rápido crecimiento fueron contrarrestados en 1975 parcialmente gracias a la fuerte pérdida de reservas internacionales y a la contracción del ingreso en el sector privado. En cambio, el alza adicional del 24% en los salarios nominales no fue compensada por un aumento de la productividad laboral. De hecho, esta última disminuyó un 7%. La expansión resultante de los costos salariales unitarios ascendente al 33%, fue pues el principal factor inflacionario en 1975. Entre 1973 y 1975, los costos unitarios del trabajo se duplicaron con creces.

En 1976 el ingreso nacional bruto disminuyó en alrededor de un 11%, y las reservas líquidas prácticamente se agotaron. La fuerte deflación de la economía, junto con una pronunciada baja en la inflación externa y la revaluación del dólar de los Estados Unidos en relación con las otras monedas principales, permitió reducir el ritmo de la inflación a un 9.6%. La fuerte contracción del ingreso nacional bruto contrarrestó con creces la baja del 9% y más en la oferta interna, debido a un considerable deterioro en la relación de precios del intercambio. Al mismo tiempo, el incremento de los precios de las importaciones fue tan exiguuo (3%) que la baja del tipo de cambio (5%) llevó a una disminución del costo en moneda nacional de las importaciones, lo que significó una baja directa del 1% en el nivel general de precios. Más aún, el virtual agotamiento de las reservas internacionales hizo que la oferta monetaria aumentara sólo un 2%, a pesar de que el monto del crédito público se duplicó. En consecuencia, el hecho de que el nivel de precios aumentara un 10% más debe atribuirse al impulso adquirido en años anteriores. Y este impulso se transmitió principalmente por intermedio de los salarios. De hecho, los costos salariales unitarios aumentaron un 23% más en 1976.

En 1977, a pesar de un considerable desequilibrio entre los cambios en la oferta (-7.3%) y la demanda (1.9%), del incremento del 20% en el tipo de cambio, y del salto de un 38% en la oferta monetaria, la tasa de inflación apenas si subió a 11.4%. Tres factores influyeron para moderar los efectos de estas presiones sobre el nivel de precios. Los precios de las importaciones aumentaron menos de 7%, mientras que la producción de alimentos registró un gran aumento de 25%. Pero la fuerza más importante para contrarrestar los factores mencionados fue la abrupta limitación de la inflación salarial. Tras un alza de 162% registrada a lo largo de los tres años anteriores, los costos salariales unitarios aumentaron menos del 3% en 1977.

La oferta interna y el ingreso interno bruto evolucionaron en forma equilibrada en 1978. Además, la producción de alimentos aumentó un 20% más. Los precios de importación registraron un incremento promedio similar al del año anterior. El crecimiento de la oferta monetaria se limitó a menos del 18%, es decir a una tasa sustancialmente inferior a la congruente con la magnitud de la expansión del producto interno bruto nominal. El aumento en los salarios nominales se limitó al 12%. Sin embargo, la inflación se intensificó en forma drástica. El cambio promedio anual en los precios llegó al 35%, mientras que el índice de precios al consumidor de diciembre superó en más de un 49% al registrado en diciembre de 1977. El principal determinante de esta tasa de inflación sin precedentes fue la devaluación del dólar jamaicano en un 40%.

A este impacto se añadieron los efectos de la liberalización de las políticas de precios en la mayor parte de los sectores de la economía. En este sentido, una parte de la aceleración inflacionaria de 1978 fue la contrapartida de una anterior represión de los aumentos de precios. Además, el enorme crecimiento de la oferta monetaria registrado en 1977 puede haber ejercido en 1978 su efecto sobre los precios. En todo caso, más de la mitad del alza de los precios en 1978 puede atribuirse directamente a la devaluación.

En 1979, los precios siguieron avanzando a un ritmo rápido, aunque algo inferior al del año anterior. El tipo de cambio promedio fue alrededor de un 22% más alto que el de 1978. Esto, junto con el incremento de alrededor del 11% en los precios de las importaciones, puede explicar seis décimas partes del aumento de los precios internos. Una vez más, el ingreso bajó más que la oferta

Cuadro 21

JAMAICA: SALARIOS NOMINALES Y REALES, EMPLEO, PRODUCTIVIDAD LABORAL Y COSTOS SALARIALES UNITARIOS
(1970 = 100)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Sueldos y salarios nominales (a)	112.2	126.1	189.2	233.7	269.0	275.1	308.6	365.3	-
Sueldos y salarios reales	107.3	100.6	119.4	126.8	132.5	122.1	105.0	92.4	-
Empleo	100.0	103.0	105.7	111.6	112.2	112.8	115.9	112.7	112.7
Productividad laboral	109.8	107.9	101.0	94.2	87.8	87.4	84.5	83.2	80.3
Costos salariales unitarios	102.2	116.9	187.3	248.2	306.2	314.8	365.1	439.1	-

Fuente: Organismo Nacional de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, diversos años; Banco Mundial.

(a) Entre 1971 y 1973, sobre la base del índice de salarios industriales. Entre 1973 y 1979, basado en el ingreso semanal promedio.

interna. Sin embargo, a diferencia de los grandes aumentos de los años 1977/1978, la producción de alimentos disminuyó en alrededor de un 3%. El crecimiento de la oferta monetaria se redujo a una cifra inferior al 8%, que constituye alrededor de la mitad de la expansión del producto interno bruto nominal. El aumento en los costos salariales unitarios, por otra parte, alcanzó algo más del 20%.

En 1980, el cambio promedio en el nivel de precios fue algo más bajo, pero la tasa de inflación volvió a aumentar en el curso del año. El principal determinante de esta aceleración parece haber sido el aumento del 23% en los precios de las importaciones, aun cuando los factores inflacionarios eran muchos. El tipo de cambio promedio aumentó un 7% más. Y, al igual que en 1979, la producción de alimentos disminuyó, y se liberalizaron los controles sobre los precios de los mismos. Más aún, la tasa de crecimiento de la oferta monetaria se aceleró ostensiblemente, hasta alcanzar un 35.5%, por cuanto resultaron sumamente desacertadas las proyecciones del déficit del gobierno central y del financiamiento extranjero extraordinario. Finalmente, las demandas y acuerdos salariales mostraron un apreciable aumento tras el rompimiento del acuerdo de servicio ampliado entre el Fondo Monetario Internacional y el gobierno.

b) Salarios

Ya se han señalado varios aspectos relativos a la evolución de los salarios. Los detalles pueden apreciarse en el cuadro 21. Con el apoyo de un alza de alrededor del 10% en la productividad laboral en la economía en su conjunto, los salarios reales aumentaron más del 7% en 1972. Sin embargo, prácticamente la totalidad de este incremento se perdió tras la inflación iniciada en 1973. En el curso de los tres años siguientes, en cambio la fuerza laboral logró obtener un alza de un tercio en los sueldos y salarios reales, no obstante una baja sistemática de la producción y de la productividad laboral. Luego, las devaluaciones y los controles salariales obligaron a los sueldos y salarios reales a tomar el mismo curso de la producción y de la productividad.

Al desatarse la inflación a fines de 1972 y comienzos de 1973, hubo una inmediata escalada de demandas salariales, de huelgas y de acuerdos acerca de remuneraciones. Los salarios reales se deterioraron sólo debido a que se acostumbraba celebrar contratos a dos años plazo: casi la mitad de la fuerza laboral organizada no tenía en ese año la opción de negociar. Los contratos renovados consultaban alzas salariales que iban de un 25% en los sectores de transporte, almacenamiento y comunicaciones, a más del 50% en la minería. En 1974 el incremento promedio nominal alcanzó la increíble cifra de 50%. En consecuencia, los salarios reales aumentaron casi 19%, a pesar de la fuerte alza de la tasa de inflación. Este inmenso incremento se dio al mismo tiempo que una baja del 4% en el producto interno bruto y de más del 6% en la productividad laboral total. La desproporción, sin embargo, se vio morigerada por la gran expansión del ingreso interno bruto. De hecho, entre 1971 y 1974 el cambio (19.4%) en el índice de los sueldos y salarios reales no fue muy superior al cambio (17%) del ingreso interno bruto. Pero el aumento en los sueldos y salarios nominales tanto en 1975 como 1976 continuó superando la tasa de inflación —que por entonces ya descendía— en circunstancias que la productividad laboral seguía bajando velozmente. Más aún, el producto interno bruto no aumentó en 1975, para bajar ostensiblemente en 1976.

Dada la divergencia entre la evolución de los salarios y la de la producción, en 1976 los salarios reales superaron en un tercio a los de 1973, mientras que la productividad laboral fue inferior en un tercio a su nivel en el mismo año. La interpretación de este fuerte contraste rebasa los límites de este estudio, por cuanto exigiría un largo análisis de las características institucionales propias del mercado laboral jamaicano y de los efectos del cambio político de 1972 sobre el movimiento laboral del país. En todo caso, esta asimetría desapareció en el período 1977/1979.

En agosto de 1975 se iniciaron esfuerzos destinados a evitar que las alzas de los acuerdos salariales sobrepasaran las del costo de la vida. Esto se hizo como parte de un conjunto de medidas correctivas destinadas a contrarrestar los efectos de la recesión internacional y del cambio del patrón de la demanda sobre el balance de pagos y el crecimiento.

Al no alcanzar con los gremios un acuerdo acerca de la política de ingresos, las autoridades establecieron pautas provisionales, que regirían entre septiembre de 1975 y marzo de 1976 para el sector privado y para las empresas públicas que funcionaban en forma comercial. Para los trabajadores con sueldos inferiores a 7 mil dólares jamaicanos por año, se restablecerían los salarios reales al nivel registrado en el último contrato caducado antes de junio de 1973. Para aquellos con ingresos entre los 7 y los 12 mil dólares jamaicanos por año, se fijó un tope igual al incremento máximo obtenido en el primer grupo. Para aquellos que ganaban entre 12 y 16 mil dólares jamaicanos por año, el incremento no podía exceder la mitad del máximo aumento recibido por los del primer grupo. Quedaban congelados todos los salarios superiores a los 16 mil dólares jamaicanos. La moratoria se aplicaba a todo tipo de emolumentos.

Dichas pautas eran en realidad muy restrictivas, por cuanto sólo una parte relativamente pequeña de la fuerza laboral ganaba por entonces menos, en términos reales, que en junio de 1973. Al mismo tiempo, tenían por objeto disminuir la disparidad entre los salarios. En este sentido, se tomaron también otras tres medidas: la aplicación de un salario mínimo nacional; la congelación de la tasa de utilidad en una proporción equivalente al promedio de los tres años anteriores; y la limitación de los dividendos (antes del pago de los impuestos) al 7% del patrimonio neto durante un año.

Tras una nueva ronda de negociaciones entre el gobierno y los gremios, las pautas de sueldos y salarios se extendieron, con ciertas modificaciones, por un nuevo período de un año, a partir de marzo de 1976. Entre los cambios y las nuevas disposiciones se encontraban las siguientes. En los casos pertinentes, los incrementos de sueldos y salarios se limitaron a un máximo de 10 dólares jamaicanos por semana, salvo que fuere superior el monto necesario para equiparar el valor real de los salarios al de junio de 1973. Asimismo, era posible hacer otras excepciones si así lo justificaran ciertas estipulaciones relativas a la rentabilidad, a la productividad y a necesidades individuales extremas. Por otra parte, la mayoría de las prestaciones y otros beneficios debían mantenerse en los niveles vigentes al 1º de septiembre de 1975. Finalmente, quedaban congelados los sueldos y salarios de los empleados del gobierno central y de los organismos públicos descentralizados.

Tras su reelección, el gobierno implantó en enero de 1977 otro conjunto de medidas destinadas a combatir la creciente crisis económica. En lo que se refiere a sueldos y salarios, se mantuvieron las pautas existentes, con varios ajustes que tuvieron por efecto restablecer las características más restrictivas de las pautas originales, manteniendo también los aspectos más estrictos de las de marzo de 1976. Además, la moratoria sobre las alzas de sueldos y salarios en el gobierno central y en los organismos públicos descentralizados se extendió hasta el 31 de marzo de 1978. El gobierno renovó su compromiso con una política económica restrictiva en abril, al introducir el tipo de cambio doble, y en julio, cuando celebró el acuerdo de derecho de giro con el FMI.

La eficacia de las diversas pautas para detener la inflación de los salarios dentro de la economía tardó en manifestarse; sin embargo, la magnitud de los acuerdos salariales se redujo en 1975 y también en 1976.³⁹ Y en 1977, cuando la inflación volvió a acelerarse y el incremento promedio en

³⁹En lo que respecta al gobierno central, los sueldos y salarios reales —cuyo aumento había sido muy inferior a los del sector privado— fueron recortados apreciablemente en 1976, y quedaron en un nivel sólo levemente superior al de 1972.

los sueldos en dinero se limitó a alrededor del 2%, los sueldos y salarios reales fueron recortados en un promedio de casi 8%.

De acuerdo con las disposiciones del acuerdo de Servicio Ampliado del Fondo de fecha 1º de mayo de 1978, los incrementos pactados en contratos salariales que caducaran después de esa fecha se limitaban a un 15% anual durante un período de dos años. Este tope máximo regía para todas las categorías de emolumentos, y tanto para el sector privado como para el sector público. El objetivo de esta restricción consistía en garantizar que la devaluación del dólar jamaicano, decretada simultáneamente, hiciera volver el tipo de cambio real al nivel existente a comienzos de los años setenta. En este respecto, cumplió con creces su objetivo. En cuanto al efecto del programa sobre los salarios, basta observar que el índice de sueldos y salarios reales bajó en un 14% en 1978.

Durante el segundo año en que rigió el acuerdo de Servicio Ampliado del Fondo, se bajó el tope de sueldos y salarios a un 10%, y al mismo tiempo se suspendieron las devaluaciones mensuales. A diferencia de lo que sucedió en 1978, sin embargo, la variación salarial en 1979 sobrepasó el límite establecido. Sin embargo, el impulso del proceso inflacionario desatado por la fuerte devaluación de la moneda aumentó el nivel de precios promedio de 1979 en una cantidad tan superior a la de 1978 que los salarios reales disminuyeron un 12% más. En ese momento llegaron a ser inferiores en un 30% al alto nivel alcanzado en 1976, y a estar muy por debajo de los de comienzos del decenio. En 1980 parece haberse producido otra baja, aunque menor.

5. Política económica

a) *Introducción*

En 1972 el electorado jamaicano optó por un cambio, e hizo acceder al poder al partido que había estado en la oposición desde 1962, año de la independencia. Las prioridades del nuevo gobierno se definieron en gran medida en función de los factores que habían incidido en el resultado de la elección. La creciente crisis de desempleo, el deterioro en la distribución de los ingresos, la merma de cobertura y calidad en los servicios sociales y el creciente déficit de vivienda, eran los problemas hacia los cuales el nuevo gobierno se proponía así canalizar gran parte de los recursos públicos. Asimismo, existía entonces clara conciencia de que las tendencias demográficas anteriores estaban a punto de traducirse en una fuerte ampliación del crecimiento de la fuerza laboral. Como es natural, esta consideración aumentaba la preocupación acerca de la crisis del empleo, y junto con las crecientes tensiones sociales que engendraba, hizo sentir la urgencia de abordar el problema. En cuanto al largo plazo, se reconocía que el camino de expansión seguido por la economía debía modificarse apreciablemente, por cuanto no había sido capaz de generar suficientes puestos de trabajo como para atender ni siquiera el muy modesto incremento de la fuerza laboral registrado en el decenio anterior. Este factor, junto con los múltiples problemas provocados por la masiva migración de la población rural hacia las ciudades que por entonces tenía lugar, explican la importancia otorgada a la agricultura en los planes de desarrollo del gobierno. El programa de desarrollo de largo plazo también estaba condicionado por la necesidad de afrontar la próxima baja de la inversión y de la afluencia de capital extranjero, debida al término de un importante ciclo de inversión en la minería y de otro en materia de turismo. Un factor importante más en la formación de planes de desarrollo fue la decisión de buscar mayor autonomía respecto de la economía internacional. En este sentido, se pensaba que la adquisición de activos en los sectores económicos productores de divisas sería un factor muy importante.

El programa incluía pues un conjunto de tareas difíciles. Sin embargo, las posibilidades de éxito parecían razonables. Por más de un cuarto de siglo la economía internacional había crecido año tras año a un ritmo muy rápido sin inflación, y lo mismo exactamente había hecho la economía de Jamaica. Más aún, la sostenida expansión en la producción de bienes y servicios, junto con una tradición de buena administración fiscal y monetaria, habían puesto al sector público en situación de financiar un programa relativamente ambicioso de inversiones de capital sin recurrir a anticipos del Banco Central. Durante los años sesenta, el ahorro corriente financió casi la mitad de un

programa de gastos de capital que oscilaba en torno a una cifra equivalente al 6% del producto interno bruto.⁴⁰ La otra mitad se financió principalmente mediante emisiones de valores en el fuerte mercado de capitales del país. A los mercados de capitales externos, entre ellos los bancos multilaterales de desarrollo, apenas sí se había recurrido. En ese momento las reservas en divisas estaban en su punto más alto, y de hecho superaban el monto de la deuda externa.

La confluencia de necesidades urgentes con condiciones propicias llevó así a la sociedad a aplicar en forma experimental un nuevo conjunto de políticas. Pero el medio internacional se encontraba al borde de una sucesión de crisis, que golpearían a Jamaica y a otras economías pequeñas y abiertas durante la mayor parte del decenio. Ya había signos de la crisis monetaria, aunque su fase más severa aún estaba por venir. Las del petróleo y de los alimentos eran inminentes. Luego seguiría el brote de inflación internacional, con la recesión posterior. Hacia el fin del decenio, otra ronda de alzas en el precio del petróleo y la estanflación internacional serían los principales problemas. Como se vio más tarde, los tiempos no estaban para la experimentación social en una economía pequeña, frágil y sumamente vulnerable, pese a que se hizo el intento durante varios años. Sin embargo, ya en 1977, la principal preocupación era evitar la contracción de la economía; y a fines de 1980, al elegirse un nuevo gobierno, lo que más importaba era evitar un colapso económico total.

Al asumir el poder en febrero de 1972, el nuevo gobierno puso en marcha una política fiscal expansionista y comenzó a esbozar un programa de gastos de capital mucho más amplio.⁴¹ El gasto corriente aumentó y se canalizó hacia los programas sociales, especialmente en torno al empleo y a la vivienda para personas de escasos recursos. En términos nominales, el aumento alcanzó un 27%, y más de un 20% a precios constantes. Fue el mayor incremento registrado en año alguno desde la independencia del país. Los ingresos corrientes fueron altos, principalmente gracias a la expansión de un 10% en la producción; aun así, sin embargo, eran inferiores a los proyectados, por lo que no bastaban para evitar un apreciable deterioro en el ahorro corriente. Por otra parte, el gasto de capital aumentó mucho menos de lo esperado. Por ello, el ahorro corriente siguió cubriendo más de una tercera parte del gasto de capital, mientras que el déficit global fue inferior al previsto. Como en ocasiones anteriores, los préstamos internos financiaron la mayor parte del déficit. El nivel de endeudamiento externo fue similar al del año anterior.

Los efectos de la política fiscal expansionista sobre la producción y el empleo estuvieron a la altura de las expectativas, e incluso las sobrepasaron. Tal vez el principal efecto imprevisto fue un fuerte aumento de las importaciones y un deterioro en el balance de pagos. El fuerte aumento del gasto público llevó a una mayor liquidez y a mayores préstamos bancarios. El alza consiguiente en la demanda de consumo hizo subir la cuenta de importaciones en proporción superior a la implícita en el crecimiento de la producción interna. Este hecho, junto con una fuerte disminución de la inversión extranjera y con la incertidumbre acerca del tipo de cambio, produjo una sostenida reducción de las reservas internacionales. En estas circunstancias, las autoridades monetarias aplicaron en julio ciertas medidas correctivas, entre las que se contaban mayores tasas de interés, un aumento del coeficiente de reserva obligatoria (o encaje legal) y la reducción de los descuentos del Banco Central. Más adelante, se fijó un tope máximo para la expansión crediticia. Ya en este punto (octubre), los bancos comerciales prácticamente habían copado su capacidad crediticia, y las tasas de interés iban en aumento. Por otra parte, se impuso una prohibición temporal a la importación de automóviles y de otros bienes postergables. Finalmente, en enero, las autoridades procuraron aliviar las crecientes tensiones en el balance de pagos devaluando la moneda y vinculándola al dólar de los Estados Unidos.

En 1973, el gasto público aumentó casi un 25%, es decir, algo menos que el año anterior. Sin embargo, en dólares constantes el incremento sólo alcanzó a 4%: se había iniciado el proceso

⁴⁰Estas cifras se refieren al Gobierno central. En cuanto al sector público en su conjunto, el ahorro fue en promedio del 5% y la inversión del 10%, en relación con el producto.

⁴¹A menos que se indique otra cosa, los datos utilizados en esta sección provienen del Banco de Jamaica, *Report of Statements of Accounts*. En ese informe se describen las políticas fiscales y monetarias del país.

inflacionario. Los ingresos aumentaron en una proporción algo menor que los gastos. En consecuencia, el ahorro, bajó por segundo año consecutivo, como proporción del producto. (Véase el cuadro 22.) Los gastos de capital subieron en alrededor del 20%, pero este incremento una vez más fue inferior al previsto. El déficit global aumentó en un 25%. Y por primera vez su principal financiamiento provino de fuentes externas, puesto que fue preciso contrarrestar en parte la falta producida por el término del ciclo de inversiones en la bauxita. En este sentido, las autoridades tomaron también otras medidas, entre ellas iniciar conversaciones sobre un importante proyecto de inversión extranjera (en refinación de petróleo) y la negociación de un acuerdo de derechos de giro con el Fondo Monetario Internacional.

Tras un cierto alivio de las tensiones en el primer semestre, las reservas internacionales comenzaron a mermar rápidamente desde julio en adelante, debido a la insuficiencia de los ingresos por concepto de exportaciones producida por el deterioro de la relación de precios del intercambio, a un nuevo repunte en el crecimiento del crédito, y a la creencia de que habría una nueva devaluación monetaria. Ante estas condiciones, el gobierno recurrió al acuerdo de derechos de giro del Fondo Monetario Internacional. Además, hubo un nuevo aumento en las tasas de interés y en el coeficiente de reserva obligatoria (encaje bancario). Asimismo, en noviembre se otorgaron al Banco Central facultades para controlar las operaciones de instituciones financieras que incidieran en la oferta monetaria. Dichas instituciones habían aumentado ostensiblemente sus actividades durante los años anteriores, y sus préstamos anulaban en gran medida los efectos de las restricciones crediticias aplicadas a los bancos comerciales.

Cuadro 22

JAMAICA: ALGUNOS INDICADORES FISCALES
(Porcentajes)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Ingresos corrientes/producto interno bruto	19.6	20.2	20.0	23.9	24.5	22.3	21.8	27.6	26.4	23.0
Impuestos directos/ingresos corrientes	...	...	45.6	50.0	33.9	40.0	33.0	27.7	29.2	30.0
Impuesto a la bauxita/ingresos corrientes				16.4	19.5	13.2	16.9	25.8	20.8	25.1
Gastos corrientes/producto interno bruto	15.9	17.9	19.6	22.7	24.1	28.4	27.9	30.5	30.3	27.8
Sueldos y salarios/gastos corrientes	...	...	28.7	28.1	28.0	25.6	27.4	24.5	25.6	25.7
Transferencias corrientes/gastos corrientes	...	...	41.8	46.5	44.6	44.6	43.7	43.5	37.9	37.5
Pagos de intereses/gastos corrientes	...	...	9.1	11.9	10.6	12.6	16.0	18.6	24.6	24.0
Ahorro/producto interno bruto	3.7	2.3	0.4	1.1	0.5	-6.1	-6.0	-2.8	-3.9	-3.9
Ahorro/ahorro interno bruto	33.2	25.5	3.6	13.7	5.9	307.1(b)	454.9(b)	-190.1	-107.3	...
Gastos de capital/producto interno bruto	7.8	7.6	5.9	9.7	11.7	13.2	11.1	12.0	11.8	8.4
Formación de capital/gastos de capital	...	...	47.1	44.7	46.4	35.4	37.9	32.2	30.9	38.2
Formación de capital/inversión fija neta	...	...	17.6	34.6	37.2	61.9	158.4	90.5	42.7	...
Gastos totales/producto interno bruto	23.6	25.5	25.5	32.5	35.7	41.6	39.0	42.4	42.1	36.1
Déficit fiscal/producto interno bruto	4.1	5.2	5.5	8.6	11.2	19.3	17.2	14.8	15.7	12.2
Financiamiento interno/producto interno bruto	2.2	4.0	2.4	6.1	7.4	16.2	16.5	7.6	12.8	4.5
Sistema bancario/financiamiento interno	...	...	43.6	32.8	59.3	73.9	46.6	47.4	57.3	57.9
Deuda nacional bruta/producto interno bruto	...	26.7	27.0	30.4	33.1	41.0	60.5	75.4	77.5	76.6
Deuda externa/deuda nacional bruta	...	33.3	34.2	41.2	44.3	39.9	26.8	41.9	42.0	38.3

Fuente: Banco de Jamaica, *Report of Statement of Accounts*, diversos años, y Banco Mundial.

(a) Cifras presupuestadas.

(b) El ahorro del gobierno central y de la economía en general fue negativo.

Esta fue la situación en la que se anunció por parte de la OPEP la enorme alza del precio del petróleo. En esa oportunidad, el Banco de Jamaica declaró textualmente que los efectos de este nuevo gasto de divisas en una posición sumamente débil en materia de reservas aparecían prácticamente inmanejables.⁴²

Así, el año 1974 comenzó en un clima de crisis inminente. La respuesta fue inmediata y enérgica: en el mes de enero se comenzó a aplicar un programa de gran alcance para evitar los efectos de la crisis. En primer lugar, el alza en los precios del petróleo fue antecedida por un impuesto especial sobre sus derivados, y se redujeron en un 25% las entregas de gasolina, destinándose lo así abonado a la exportación.⁴³ Asimismo, se trazaron las líneas de un programa nacional de conservación de la energía. Por otra parte, se hicieron más estrictas las restricciones vigentes a las importaciones, y se extendieron a nuevos productos, con miras a liberar divisas para cubrir una parte del mayor costo de la importación de petróleo. Así, la mayor parte de los bienes de consumo quedaron sujetos a cuotas y a licencias. También se reforzaron las normas relativas a control de las divisas. Se aplicó una política monetaria más restrictiva, para cambiar la estructura de la demanda, disminuyendo el consumo en favor del ahorro y bajando la demanda de importaciones. Con este fin, se aumentó toda la gama de tasas de interés, y se establecieron nuevos máximos para el otorgamiento de crédito bancario. En el aspecto fiscal, se dispuso mantener el gasto en montos inferiores a los presupuestarios, y reducir la dependencia respecto del financiamiento bancario. Se concedería menos crédito a las entidades públicas. La pérdida de ingreso debida a la reducción de importaciones sería contrarrestada mediante impuestos especiales sobre el consumo de artículos de lujo y de bebidas alcohólicas. Y, con el fin de mejorar el manejo de la economía, se establecería un consejo económico de nivel ministerial encargado de formular la política económica. Finalmente, hubo varios planes para aumentar los ingresos por concepto de exportaciones. En este sentido, se esperaba que las próximas negociaciones sobre los contratos con las compañías productoras de bauxita traerían consigo un incremento de la proporción de los ingresos del sector minero retenidos por la economía del país.

Tras varios meses de conversaciones sin mayores resultados con dichas compañías, el Gobierno dictó una ley mediante la cual se imponía un gravamen a la bauxita extraída con posterioridad al 1º de enero. En 1974, el país recibió 116 millones de dólares estadounidenses por concepto del gravamen, monto algo inferior a la cantidad de 123 millones de dólares en que se incrementaron los gastos de importación de petróleo. Asimismo, se aumentaron las regalías y se tomaron medidas para adquirir parte de la industria. Mientras tanto, los precios de las exportaciones jamaquinas subían hasta exceder en un 90% el promedio de 1973.

La producción había comenzado a estancarse en 1973, y comenzó a descender tras la aplicación, a partir de enero, de este conjunto de políticas. Al mismo tiempo, se aceleraba la inflación. Dado el espectacular aumento de los ingresos en divisas y del ingreso fiscal, por una parte, y la interrupción del crecimiento, por otra, las autoridades no sólo decidieron liberalizar o suprimir la mayor parte de las medidas restrictivas (incluso la reducción del abastecimiento del petróleo), sino además iniciar un aumento masivo del gasto público. Así, para el año fiscal iniciado en mayo, el gasto corriente aumentó en un 45%, y el gasto de capital, en un 100%. Incluso tomando en cuenta la inflación, el incremento en gastos totales todavía alcanzaba a 28% en términos constantes. La expansión de los ingresos no fue mucho menos espectacular, por cuanto llegó casi al 20% en términos constantes. En consecuencia el ahorro nominal se triplicó y llegó a ser un 1% del producto interno bruto; el déficit fiscal, en cambio, subió a un monto equivalente al 8.6% del producto interno bruto, contra un 5.5% en 1973. (Véase nuevamente el cuadro 22.) La mayor parte de dicho déficit se financió mediante préstamos internos, aun cuando el crédito externo tuvo su

⁴²Bank of Jamaica, *Report and Financial Statement of Accounts, 1973*, Kingston, 1974, p. 6.

⁴³El plan de exportaciones se refería a derivados del petróleo refinados en Jamaica.

importancia. Y, por primera vez, el gobierno pasó a depender del Banco Central para cubrir una proporción más que simbólica de su déficit.⁴⁴

Sin embargo, el programa de gastos del gobierno y el aminoramiento de los controles de créditos y otros no se tradujeron en una mayor producción interna sino en una fuerte expansión de las importaciones. En enero se planificaba limitar las importaciones a 645 millones de dólares jamaíquinos; en mayo el tope se aumentó a 725 millones de dólares jamaíquinos, y en diciembre la cifra final llegó a 851 millones, contra 604 millones en 1973. Sin embargo, el balance global de pagos arrojó un excedente por primera vez en dos años, gracias al gravamen sobre la bauxita y al mejoramiento de la relación de precios del intercambio, y las reservas alcanzaron una cifra sin parangón en la historia.

En síntesis, la opinión más extendida fue que, dada la gravedad de la crisis, la economía reaccionaba en forma muy satisfactoria.⁴⁵ Sin embargo, al mirar hacia atrás parece claro que en esta coyuntura se perdió una oportunidad importante. La adopción de medidas oportunas y enérgicas a fin de reducir el consumo de petróleo, junto con la aplicación de los gravámenes sobre la bauxita y las grandes ganancias fortuitas por concepto de exportaciones, habrían permitido al país dar a la crisis del petróleo una solución menos onerosa y más duradera. En cambio, se dejaron de lado las medidas de conservación petrolera; los recursos provenientes del gravamen sobre la bauxita se destinaron a usos ajenos a la expansión de la capacidad exportadora, y los inesperados ingresos por conceptos de exportación se dilapidaron en importaciones para el consumo.

La evolución de la economía en el primer semestre de 1975 produjo resultados de diverso tipo. El balance de pagos mostró un pequeño excedente, a pesar de la fuerte baja de la minería y de la recesión turística, y gracias a que se mantuvo el buen nivel de precios de las exportaciones. Por otra parte, la producción siguió floja, por cuanto la larga depresión de la inversión privada y las fuertes reducciones en la minería y en el turismo contrarrestaron los avances y ganancias en otros sectores. Pero siguió manteniéndose la baja de la tasa de desempleo, y en abril, ésta fue inferior al 20% de la fuerza laboral por primera vez desde fines de los años sesenta. La desaceleración de la tasa de inflación también se mantuvo, a pesar de los enormes aumentos logrados en los acuerdos salariales. En este contexto, el gobierno decidió aprobar un nuevo y considerable incremento de los gastos para el año fiscal que se iniciaba en abril. Se proyectaba aumentar en un 28% el gasto global, lo que equivale a un 10% en términos reales. Por otra parte, se proyectaba obtener ingresos aún mayores, con lo cual, a precios constantes y como proporción del producto, el monto del déficit sería semejante al de 1974. En resumen, el presupuesto de 1975 significaba continuar las políticas aplicadas desde mayo del año anterior las que, mediante enérgicas medidas fiscales y un programa de inversión pública muy aumentado (que incluía la adquisición de activos del sector privado), tenían por objeto contrarrestar la baja de la inversión en el sector privado, y estimular la economía, para así disminuir más el desempleo, relegando a segundo plano la preocupación por el sector

⁴⁴En ese año, el crédito interno neto de todo el sector público alcanzó un 2.9% del PIB (el ahorro global del sector público fue muy superior al ahorro del Gobierno central). De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, el sector público podía obtener del sistema financiero interno créditos por una suma equivalente alrededor del 4% del PIB, sin crear con ello grandes presiones inflacionarias ni afectar la oferta de crédito para el sector privado.

⁴⁵Según el Banco de Jamaica, el año 1974, que en sus inicios parecía perfilarse como uno de los más difíciles para la economía jamaíquina, terminó con cierto grado de estabilidad debido a las políticas económicas aplicadas por las autoridades. El serio problema de pagos planteado por el aumento de los precios del petróleo fue contrarrestado por los mayores ingresos provenientes de la industria de la bauxita, tras la imposición del nuevo gravamen. Dado que muchos otros países, tanto desarrollados como en desarrollo, tuvieron problemas masivos de recesión, desempleo, inflación y déficit de balance de pagos, el desempeño de la economía jamaíquina parece haber sido razonable en 1974. Se logró un modesto crecimiento económico, la tasa de inflación mostró ciertos indicios de descenso durante el último trimestre, se hicieron algunos progresos en materia de empleo, y el balance de pagos contó con un excedente global de alrededor de 54 millones de dólares jamaíquinos. A diferencia de 1974, por lo tanto, 1975 se inició en una atmósfera menos tensa. No se había producido la crisis esperada en el año anterior, y se esperaba que, en general, los avances de 1974 lograrían consolidarse e incluso aumentar. Para ello, se liberalizaron las políticas monetarias, reduciendo en febrero de 1975 la tasa de interés bancaria, lo que continuó la política de liberalización gradual iniciada a fines de 1974. (Estas expresiones son del Banco de Jamaica, en *Report and Statement of Accounts, 1975*, Kingston, 1976, p. 1. Cabe observar que revisiones posteriores de las cuentas nacionales arrojaron una baja en el producto interno bruto para 1974.)

externo y por los precios. De acuerdo con este criterio, el sector público dependería en mucho mayor medida que antes del apoyo del mercado interno de capitales. Sin embargo, se pensaba que esto no daría origen a grandes distorsiones, dada la disminución de la demanda de inversiones del sector privado. En caso de producirse efectos secundarios imprevistos debido a éstos u otros aspectos de la expansión del sector público, se manejaría mediante controles.

A la postre, el gasto aumentó más que lo proyectado, y el ingreso menos, no sólo porque la producción no respondió al estímulo del gasto público, sino también debido a las repercusiones de la recesión internacional, a imprevistas alzas salariales, y a la adquisición inesperada de empresas en falencia (principalmente del sector turismo). De este modo, el déficit fiscal llegó a constituir un 11.2% del PIB, en circunstancias que la cifra proyectada era del 8.8%. Se hizo pues necesario contar con financiamiento interno neto en una proporción superior al 7% del PIB; y el Banco de Jamaica debió proporcionar más del 40% de dicho financiamiento. (Véase nuevamente el cuadro 22).

Si bien el fuerte déficit presupuestario no tuvo grandes efectos sobre la producción, ni tampoco sobre el acceso del sector privado al crédito interno, se tradujo en una inmediata alza de las importaciones, lo que, junto con el estancamiento de las exportaciones, llevó a un ostensible deterioro de la cuenta corriente. Mientras tanto, comenzaba a acelerarse la fuga de capitales; cuando el Gobierno anunció —en julio— que tomaría medidas para reforzar el balance de pagos, se registró una salida sin precedentes de divisas, por cuanto se creyó que se devaluaría la moneda. En agosto y octubre se pusieron en práctica ciertas medidas correctivas. Mediante ellas, se procuraba detener el deterioro de la situación de balance de pagos restringiendo la escalada de los sueldos y de los precios (con una política de ingresos y con control de los precios) e incentivando el ahorro (a través de cambios en las leyes tributarias y el establecimiento de un fondo nacional de viviendas, financiado por contribuciones obligatorias de empleadores y de empleados). Sin embargo, estas medidas fueron insuficientes para evitar la pérdida de reservas, y en febrero de 1976 se anunció un conjunto de políticas más restrictivas y de mayor alcance. En lo que se refiere a la política monetaria, se aumentaron las tasas de interés y los coeficientes de reservas obligatorias (encajes bancarios) y se redujo el crédito otorgado a los bancos comerciales por el Banco Central. Asimismo, debía restringirse el crédito de consumo otorgado por los bancos comerciales. En el aspecto fiscal, se implantó un conjunto de impuestos destinados a limitar el consumo, y aumentar los ingresos por un total del 3% del producto interno bruto, al mismo tiempo que se reforzaban las pautas temporales relativas a los salarios, y se extendía su vigencia por otro año más. Asimismo, se decidió utilizar controles directos para lograr una disminución del 20% en las importaciones. Junto con todo ello, se hicieron gestiones para obtener préstamos de bancos comerciales extranjeros con el fin de apoyar el balance de pagos, y se presentó una solicitud para hacer uso del servicio financiero del petróleo del FMI.

Durante el año, la economía sufrió una serie de reveses que no permitieron estabilizar el sector externo, a pesar de que las importaciones se redujeron en la proporción prevista. Entre ellos se cuentan la baja de los precios de las exportaciones, la nueva reducción de las exportaciones de mineral, la cesación del crédito de los bancos comerciales extranjeros, las dificultades climáticas, y la virtual paralización del turismo. Además, se mantuvieron durante el año las expectativas de devaluación de la moneda. Mientras tanto, la fuerte contracción en el volumen de importaciones llevó a una gran caída de la producción, y el desempleo aumentó de 20.5% a 24.2% de la fuerza laboral entre abril y octubre. En estas circunstancias, había peligro de perder el control de las finanzas gubernamentales. Los ingresos disminuyeron, y los gastos aumentaron en un 25% aproximadamente. Se produjo entonces un déficit corriente igual a un 6.1% del PIB, mientras que el déficit fiscal global alcanzó el 19.3% del PIB. A fin de cubrir esta enorme diferencia, fue preciso movilizar recursos internos por un monto equivalente al 16% del PIB. La mayor parte de éstos fueron proporcionados por el Banco de Jamaica. Sin embargo este aumento masivo en el crédito otorgado al gobierno no generó la inflación, por cuanto fue contrarrestado por una importante pérdida de reservas. La oferta monetaria aumentó sólo un 2% en términos nominales. De hecho, sin la enorme creación de crédito implícita en el déficit, la oferta monetaria habría disminuido sistemáticamente.

Una semana después de las elecciones celebradas en diciembre, en las cuales el gobierno logró una mayoría muy superior a la de 1972, fue preciso cerrar el mercado de divisas a fin de evitar el agotamiento de las reservas líquidas. Hacia fines de enero (1977) las operaciones de cambio se reanudaron con un nuevo conjunto de controles, y también se tomaron otras iniciativas de política para enfrentar la crisis del balance de pagos y controlar el presupuesto fiscal. Se determinó reducir la cuenta de importaciones en un 30% más, y limitar todas las demás salidas de divisas a transacciones autorizadas. A fin de garantizar el cumplimiento de estas medidas, el Banco de Jamaica comenzó a vigilar y controlar todo el movimiento de divisas en la economía. Nuevamente se aumentaron en forma apreciable los impuestos al consumo, y se aplicaron pautas salariales más estrictas.

En abril se anunció un nuevo conjunto de medidas, entre las que se contaban el tipo de cambio doble, la restricción en el gasto fiscal y la suspensión del financiamiento del déficit por parte del Banco de Jamaica. Asimismo, se formuló un plan de emergencia para la producción, con el fin de producir más bienes de consumo esenciales y más bienes exportables. Finalmente, el gobierno decidió negociar un acuerdo de derecho de giro con el Fondo Monetario Internacional, y en agosto se logró un programa de 75 millones de dólares, con dos años de duración. A cambio de este apoyo para su balance de pagos, las autoridades jamaicanas aceptaron aplicar un programa similar al ya vigente, pero con restricciones aún mayores en materias monetarias y fiscales. Se trataba de reducir el déficit fiscal a la mitad, y no sólo en una tercera parte; y de disminuir aún más el crédito interno al gobierno. Asimismo, se fijaron metas de mejoramiento para el sector externo. Se acordó hacer una evaluación trimestral aplicando los criterios de ejecución del FMI, de los avances logrados en materia de reservas netas de divisas y de activos internos netos del Banco de Jamaica; el crédito neto del sistema bancario en el sector público; los pagos morosos y el crédito externo. En 1977 el mejoramiento económico fue apreciable. Se detuvo la baja del producto, que duraba ya tres años, aunque el crecimiento fue nulo. Particularmente alentador fue el fuerte aumento de la producción agrícola, así como el marcado incremento en la producción de alimentos. Por su parte, el ingreso nacional bruto de hecho aumentó en un 2%, debido a un mejoramiento en la relación de precios del intercambio. Asimismo, se estabilizó la tasa de desempleo, y la inflación no se aceleró marcadamente, a pesar de la fuerte devaluación. Para ello influyó en forma importante la limitación absoluta de la inflación salarial, junto con una reducción de las presiones sobre el nivel de precios y el balance de pagos, que se logró mediante una disminución del déficit fiscal y la restricción al otorgamiento de créditos. En relación con el balance de pagos, se registró el primer excedente en cuenta comercial de la posguerra. Así se hizo posible reducir el déficit en cuenta corriente de un monto equivalente al 10% del producto interno bruto a otro que sólo superaba el 2%, pese a haberse acentuado mucho la baja del turismo.

Sin embargo, los efectos esperados del programa de estabilización no se hicieron sentir en la cuenta de capital; en parte por ello, pero también debido a la disminución de los ingresos del gobierno central, los activos internos netos del Banco de Jamaica superaron un tanto (2.5%) al nivel permitido en el día en que se aplicaban los criterios de ejecución. En consecuencia, se suspendió el acuerdo de derechos de giro y Jamaica no pudo disponer de la segunda cuota del crédito. Sin embargo, en vez de renegociar este acuerdo, las autoridades decidieron obtener acceso al fondo ampliado del FMI. En enero se devaluó el tipo de cambio doble en un promedio del 10%, y se iniciaron negociaciones sobre las características del programa de estabilización que habría de aplicarse en relación con el fondo ampliado del FMI. Sin embargo, fue difícil lograr un acuerdo satisfactorio para ambas partes, por cuanto hubo grandes diferencias en torno a la necesidad de una mayor devaluación y a la relación adecuada entre los ajustes del tipo de cambio y la política de ingresos. Finalmente, ante la creciente escasez, la fuerte amortización de la deuda externa y el deterioro de la convivencia social, las autoridades jamaicanas aceptaron en el mes de mayo el programa de estabilización del FMI.

A cambio del acceso a los 240 millones de dólares estadounidenses provenientes del fondo ampliado del FMI, el gobierno accedió a aplicar el equivalente de una nueva política económica. De ahora en adelante, serían el mercado y el sector privado los encargados de producir un mejoramiento en la economía. Debía pues procederse a la gradual eliminación de la red de controles implantados a raíz de las sucesivas y diversas crisis por las que ésta había atravesado; al reducir el

tamaño del sector público, y a hacer todos los esfuerzos posibles para recuperar la confianza del sector privado y estimular su producción. Al mismo tiempo, se programaba una drástica deflación del consumo, y los recursos así liberados se canalizarían hacia el sector externo mediante una realineación de los precios relativos.

Entre las principales medidas de política se contaban las devaluaciones; la restricción de los aumentos salariales; la reducción de los déficit corriente y fiscal, y el desmantelamiento de los controles ejercidos sobre los precios y las transacciones. Se fijaron metas para las principales variables macroeconómicas, y se estableció un conjunto de criterios de ejecución trimestrales destinados al control de los avances realizados hacia esos objetivos. Como de costumbre, las metas no eran obligatorias, pero una evaluación negativa significaba la suspensión inmediata del acuerdo. Las pruebas de evaluación y los resultados obtenidos en la economía jamaicana figuran en el cuadro 23.

La evaluación de los activos exteriores netos mide la evolución del balance de pagos. La evaluación de los activos nacionales netos mide el uso hecho por el Gobierno central del crédito del Banco Central. La evaluación acerca del crédito neto otorgado por el sistema bancario al sector público debe comprobar un adecuado nivel de crédito para el sector privado. Al mismo tiempo, todas estas evaluaciones significan restricciones para las políticas económicas. Finalmente, el acuerdo original de fondo ampliado del FMI también incluía un programa para ir poniendo gradualmente al día los pagos morosos. Para el segundo año del programa no se hicieron exigencias específicas a este respecto, a pesar de que los pagos pendiente siguieron afectando la evaluación de las reservas internacionales netas. Por otra parte, se añadieron ciertos límites al crédito externo.

Durante el primer año del programa, se cumplió con todos los criterios de ejecución, aun cuando en el caso de los activos externos netos a veces fue necesario restringir la salida de divisas a fin de cumplir con los requisitos fijados. Asimismo, los ajustes en materia de salarios, utilidades,

Cuadro 23

JAMAICA: RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES HECHAS POR EL SERVICIO AMPLIADO DEL FONDO
(En millones de dólares jamaicanos)

	1978				1979			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1. Activos netos sobre el exterior del Banco de Jamaica (a)								
Cifra máxima		-335.0	-300.0	-300.0		-425.0	-425.0	-370.0
Cifra real	-317.0	-318.3	-279.0	-289.5	-319.1	-381.6	-419.6	-496.7
2. Activos internos netos del Banco de Jamaica								
Cifra máxima		440.0	445.0	480.0		900.0	925.0	940.0
Cifra real	403.0	405.2	393.6	424.6	708.2	866.9	924.5	1 064.1
3. Crédito neto del sistema bancario al sector público								
Cifra máxima		930.0	1 010.0	1 110.0		1 070.0	1 105.0	1 125.0
Cifra real	841.0	856.8	887.0	1 021.5	992.4	1 059.1	1 072.2	1 265.0
4. Pagos morosos								
Cifra máxima		80.0	60.0	40.0				
Cifra real	82.0	79.2	48.8	30.4				
5. Crédito externo								
Cifra máxima (préstamos con plazos entre 1 y 5 años)						60.0	60.0	60.0
Cifra real						0.9	4.5	12.9
Cifra máxima (préstamos con plazos entre 1 y 12 años)						110.0	110.0	110.0
Cifra real						0.1	21.2	41.1

Fuente: Banco de Jamaica, Report and Statement of Accounts, 1978 y 1979.

(a) Incluye los pagos atrasados pendientes.

precios relativos, consumo, tipo de cambio real y controles administrativos se realizaron más o menos de acuerdo con los planes. En cambio, hubo ciertas deficiencias en lo que respecta a las metas fiscales, por cuanto los ingresos no aumentaron en el monto proyectado; sin embargo, los inconvenientes más importantes tuvieron relación con la evolución de la producción y del balance de pagos. Así, tras un crecimiento nulo en 1977, el PIB bajó 0.4% en 1978 y más de 4% en 1979, por cuanto ni la inversión del sector privado, ni las exportaciones, ni la cuenta de capitales del balance de pagos respondieron en la forma prevista. El equilibrio aproximado establecido en el balance de pagos en 1977 se mantuvo en 1978 y 1979 sólo mediante el recurso temporal de seguir reprimiendo las importaciones y utilizando el crédito del Fondo Monetario Internacional. De hecho, dado el nivel de afluencia de divisas existente, la mantención de equilibrio en el sector externo hacía prácticamente inevitable la baja de la producción. Por otra parte, las devaluaciones, la disminución de los controles de precios y la reducción de los subsidios produjeron una espiral ascendente en el nivel de precios.

Debido a la persistencia de las fuertes restricciones de divisas, y aprovechando la reciente liberalización de las cifras máximas para el uso de recursos del Fondo, el FMI aumentó su apoyo a Jamaica hasta el monto de 340 millones de dólares en los últimos dos años del programa de estabilización. Al mismo tiempo, se modificaron las metas, las pruebas de evaluación y las políticas. Se puso término a las devaluaciones mensuales del tipo de cambio, pero el límite de incremento salarial se bajó del 15 al 10%, y las políticas monetarias fueron más restrictivas. En cambio, las metas fiscales se liberalizaron un tanto. En otro frente, el gobierno aceptó celebrar con las empresas y con los trabajadores un "contrato social", mediante el cual se procurara lograr el máximo de cooperación y consenso acerca de materias económicas y sociales decisivas. Asimismo, se iniciaron negociaciones sobre la modificación del gravamen impuesto a la bauxita, y también sobre la deuda externa.

Estas iniciativas cumplieron en cierta medida con sus objetivos. En particular, parece haberse resuelto la disputa entre el gobierno y las compañías productoras de bauxita en torno al gravamen. Sin embargo, las conversaciones con los bancos comerciales extranjeros no tuvieron el éxito esperado. Este revés, junto con el aumento de los precios del petróleo y de las tasas de interés, por una parte, y por otra la inesperada baja de las exportaciones debida a los perjuicios causados por inundaciones en la agricultura y por el cierre de operaciones mineras a causa de una huelga, hicieron que el país no pudiera cumplir con los criterios de ejecución establecidos por el FMI en materia de activos netos externos, para diciembre de 1979. (Véase nuevamente el cuadro 23.) Asimismo, la evolución de las variables fiscales fue muy distinta a la proyectada, en parte porque no se materializó el repunte de actividad económica que se había previsto, y, en consecuencia los ingresos gubernamentales fueron inferiores a los programados, y también, porque el gasto, tras las inundaciones, el aumento en los pagos de intereses y los inesperados aumentos salariales, excedió los montos consultados en el presupuesto. A causa de todo ello, y por no haber logrado contar con el financiamiento externo esperado, el gobierno absorbió un monto mucho mayor de recursos internos que el proyectado originalmente, y se sobrepasaron también los niveles permitidos de crédito neto del sistema bancario al sector público y de activos internos netos del Banco de Jamaica. (Véase nuevamente el cuadro 23.)

Al no haberse podido cumplir con los criterios de ejecución en materia de activos externos, dejó de regir el acuerdo con el fondo ampliado del FMI. A pesar de las drásticas medidas del plan de estabilización y de los niveles sin precedentes de crédito del FMI, había sido imposible superar los efectos de la escasez de divisas. Las autoridades se veían en la disyuntiva de aplicar políticas deflacionarias aún más estrictas, o bien de perder el acceso a los recursos del FMI.

b) *Políticas monetarias y fiscales en 1980*

A comienzos de febrero, el entonces Primer Ministro anunció al país que a fines de 1980 se realizarían las elecciones, lo que significaba adelantarlas en más de un año. El propósito de esta medida era poder tomar a la brevedad posible decisiones acerca de cuestiones básicas relativas al futuro curso de la nación, tomando en cuenta que el plan de estabilización del FMI no había logrado

llevar a la recuperación de la actividad económica, que se había suspendido el acceso al fondo ampliado del FMI, que había sido imposible alcanzar un nuevo acuerdo con dicho Fondo, y que había un quiebre progresivo del orden social. A fines de marzo, el gabinete, cumpliendo con una recomendación del comité ejecutivo del partido gobernante, resolvió poner fin a sus negociaciones con el Fondo Monetario Internacional. Al mismo tiempo, se hicieron públicas las líneas generales de un programa económico de alternativa.

Ya en septiembre de 1979 se había visto con claridad que no se podría cumplir con los criterios de ejecución establecidos para el mes de diciembre. En consecuencia, las autoridades jamaicanas y los funcionarios del Fondo Monetario Internacional habían iniciado conversaciones acerca de las medidas necesarias para que las variables consideradas de acuerdo con dichos criterios volvieran a las magnitudes establecidas, y para procurar suspender las evaluaciones programadas para diciembre a fin de no interrumpir ni el acuerdo ni el giro de crédito previsto para dicha fecha. Asimismo, se consideró la posibilidad de aumentar el monto del crédito a fin de contrarrestar las inopinadas salidas de divisas. A pesar de todo ello, en la misma época se generalizaba en el partido gobernante el convencimiento de que el programa del FMI traía consigo costos considerables y ningún beneficio.

En diciembre, se logró un acuerdo en cuestiones tales como la reorganización del Gobierno central y de las empresas públicas, pero se siguió discutiendo la magnitud de los recortes presupuestarios. Luego, las autoridades jamaicanas decidieron tratar de obtener un acuerdo provisional por un año, tomando en cuenta que se celebrarían elecciones antes de fin de año. Mientras tanto, se formuló un programa económico alternativo. Y cuando el Ministro de Finanzas determinó que las cifras necesarias para cumplir con los criterios de ejecución del FMI para el acuerdo buscado serían sobrepasadas a más tardar en septiembre, el gobierno decidió aplicar un programa económico que excluía la participación del FMI.

El programa económico alternativo tenía dos partes. La primera era la estrategia de largo plazo del desarrollo económico, y la segunda trataba de las políticas de corto plazo destinadas a mantener dentro de límites tolerables el deterioro previsto de la economía, hasta tanto se celebraran las elecciones.

Los principales objetivos del programa de corto plazo eran minimizar la baja de la producción y del empleo sin acelerar la tasa de inflación, y garantizar que fuera suficiente la oferta de bienes de consumo esenciales. Se fijaron metas para el producto (-2.5%) y para la inflación (20%, es decir la misma que en 1979), y se identificaron los niveles necesarios en materia de balance de pagos, de financiamiento público y de oferta monetaria. La viabilidad del programa dependía sobre todo de la posibilidad de movilizar una cantidad de divisas suficiente como para cubrir el déficit producido tras la ruptura del acuerdo con el FMI. De no hacerse así, sería preciso reducir drásticamente las importaciones, lo que llevaría a una baja todavía mayor de la producción, y haría recaer el déficit gubernamental sobre el sistema bancario nacional. Esto último podría llevar a una excesiva creación de crédito (y por ello a nuevas presiones inflacionarias) o bien a la falta de crédito para el sector privado, lo que traería consigo una mayor reducción de la producción. Como alternativa, podría reducirse el gasto fiscal; sin embargo, esto también significaría una mayor contracción del producto y del empleo.

En estas circunstancias, se realizaron todos los esfuerzos posibles para minimizar la salida y maximizar la entrada de divisas, los controles cambiarios se reforzaron, y las fuentes y los usos de las divisas fueron mantenidos bajo estrecha vigilancia. Se realizó una operación de emergencia destinada a diferir el pago de la deuda externa a los bancos comerciales, y se aplicaron medidas de emergencia, tales como el plan de acumular otros 100 millones de dólares estadounidenses en pagos morosos. Finalmente, el gobierno procuró obtener financiamiento extraordinario de fuentes bilaterales.

En lo que se refiere a la política fiscal, el plan disponía un aumento del gasto compatible con el mantenimiento de los niveles vigentes de empleo y con el aumento proyectado en el PIB nominal. El déficit de cuenta corriente sería entonces similar al del año anterior; sin embargo, el déficit global se reduciría de 16% a 12% del PIB. Puesto que sólo se programaban pequeños aumentos tributarios, esto significaba reducir el gasto de capital para mantener el alza en el gasto global por

bajo de la tasa prevista de inflación. Se esperaba que alrededor de dos terceras partes del financiamiento necesario para cubrir el déficit fiscal provendrían de fuentes externas. (Véase nuevamente el cuadro 22.)

La política monetaria estaba destinada a disminuir las presiones inflacionarias, a aliviar las tensiones del balance de pagos, y a proporcionar una expansión crediticia suficiente como para financiar el nivel planificado para la actividad económica. En enero, el interés bancario, el interés preferencial y el interés de los depósitos de ahorro aumentaron, si bien siguieron siendo apreciablemente inferiores a la tasa de la inflación. En febrero, se estableció un plan de depósito para pagos atrasados, a fin de absorber la liquidez excesiva originada por la demanda de divisas que no se pudiera atender en forma corriente, y para garantizar una ordenada liquidación de los pagos atrasados acumulados en la medida en que lo permitiera la disponibilidad de divisas. Un plan semejante se había utilizado en relación con el programa del fondo ampliado del FMI para 1978; sin embargo, en esta ocasión se pagarían intereses por los depósitos. Y en marzo, se establecieron para el crédito de consumo montos máximos iguales a los montos pendientes al 31 de diciembre de 1979.

Cuadro 24

JAMAICA: INGRESO Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

	Año fiscal (a)				Tasas de crecimiento			
	1978	1979	1980(b)	1980(c)	1978	1979	1980	1980(d)
1. <u>Ingresos corrientes (e)</u>	<u>1 037</u>	<u>1 118</u>	<u>1 241</u>	<u>745</u>	<u>59.0</u>	<u>7.8</u>	<u>11.0</u>	<u>-2.3</u>
Ingresos tributarios	737	823	886	...	51.1	11.7	7.7	...
Ingresos no tributarios	30	61	40	...	-21.2	103.3	-34.4	...
Transferencias de capital	268	233	312	...	143.6	-13.1	33.9	...
Fondo de Desarrollo (f)								
2. <u>Gastos corrientes</u>	<u>1 143</u>	<u>1 283</u>	<u>1 438</u>	<u>1 088</u>	<u>37.2</u>	<u>12.2</u>	<u>12.1</u>	<u>15.8</u>
Salarios	280	328	363	...	22.8	17.1	10.7	...
Bienes y servicios	154	152	170	...	35.8	-9.3	11.8	...
Pagos por concepto de intereses	212	315	345	...	59.6	48.6	9.5	...
Transferencias corrientes	497	487	561	...	38.5	-2.0	15.2	...
3. <u>Ahorros en cuenta corriente (1-2)</u>	<u>-106</u>	<u>-165</u>	<u>-198</u>	<u>-343</u>				
4. <u>Gastos de capital</u>	<u>451</u>	<u>499</u>	<u>434</u>	<u>371(g)</u>	<u>35.7</u>	<u>10.6</u>	<u>-13.0</u>	<u>-8.2</u>
Formación de capital	146	154	166	...	15.4	5.5	7.8	...
Otros	305	345	268	...	48.1	13.1	22.3	...
5. <u>Gastos totales (2 + 4)</u>	<u>1 594</u>	<u>1 782</u>	<u>1 872</u>	<u>1 459(g)</u>	<u>36.8</u>	<u>11.8</u>	<u>5.0</u>	<u>8.6</u>
6. <u>Déficit fiscal (1 - 6)</u>	<u>-557</u>	<u>-664</u>	<u>-631</u>	<u>-641(h)</u>				
7. <u>Financiamiento</u>								
Financiamiento interno (neto)	287	541	233	523	-41.7	88.5	-56.9	17.3
Sistema bancario	136	310	135	419	-40.8	127.9	-56.5	12.5
Otras instituciones financieras	151	231	98	104	-42.6	53.0	-57.6	41.7
Financiamiento externo (neto)	270	122	398	122	1 179.1	-54.8	226.2	336.8
Otros	-	-	-	4				

Fuente: Banco de Jamaica, *Report and Statement of Accounts*, 1980, y Banco Mundial.

(a) El año fiscal abarca el período comprendido entre abril y marzo. Así, el año fiscal 1978/1979 figura bajo 1978, etc.

(b) Estimaciones presupuestarias.

(c) Cifras provisionales, abril a diciembre.

(d) Abril a diciembre de 1980 en comparación con abril a diciembre de 1979.

(e) Incluye ingresos de capital.

(f) Gravamen sobre la bauxita.

(g) Incluye amortizaciones.

(h) No incluye amortizaciones.

Finalmente, el encaje voluntario del 40% aplicado desde 1979 a los bancos comerciales en forma temporal se prolongó durante todo el año 1980.

Las medidas monetarias y fiscales fueron complementadas por una política de ingresos y por controles de precios. Se mantuvo el máximo del 10% fijado para los incrementos salariales a inicios del segundo año del programa del fondo ampliado del FMI, y al mismo tiempo se ampliaron los controles de precios, haciéndose también más rigurosa su aplicación.

Las cuentas fiscales para el período comprendido entre abril y diciembre del año fiscal 1980/1981 se presentan en el cuadro 24. Como puede apreciarse, hubo variaciones significativas tanto en relación con el período comparable del año anterior como en relación con los montos contemplados en el presupuesto. El ingreso corriente fue inferior en alrededor de un 2% al de 1979 y 19% menos que las estimaciones presupuestarias correspondientes. Los gastos corrientes superaron los del año 1979 (en un 16%) pero su monto fue prácticamente igual al planificado. El consiguiente déficit en cuenta corriente prácticamente duplicó el del año 1979, y fue superior en más de dos tercios al previsto para el año fiscal completo. Por otra parte, los gastos de capital se mantuvieron por debajo del nivel de 1979 y también del nivel planificado. En relación con este último, fueron inferiores en un 25%. Sin embargo, el déficit global del período comprendido entre abril y diciembre ya era superior al proyectado para todo el año fiscal. Esta circunstancia, junto con la imposibilidad de movilizar el financiamiento externo en la magnitud esperada, llevó a una dependencia mucho mayor que la planeada respecto del sistema bancario interno, y particularmente del Banco de Jamaica.⁴⁶ El crédito neto otorgado por el sistema bancario interno entre abril y diciembre equivalió a más del 8% del PIB en el total de 1980. En consecuencia, al avanzar el año fue preciso modificar las metas monetarias. Se decidió atender la demanda de crédito tanto del sector público como del sector privado, para así mantener las metas de producción y empleo, sacrificando las metas relativas a la inflación. En esta forma, la expansión del crédito interno superó el 34%; es decir, fue muy superior a la originalmente planificada, y mucho más que la que habría sido compatible con los niveles proyectados de producción y de inflación.⁴⁷

Cuadro 25

JAMAICA: BALANCE MONETARIO

	SalDOS a fin de año en millones de dólares jamaicanos				Tasa de crecimiento		
	1977	1978	1979	1980	1978	1979	1980
1. <u>Dinero</u>	494	581	625	847	17.6	7.6	35.5
Efectivo en poder del público	182	173	220	260	-4.9	27.2	18.1
Depósitos en cuenta corriente	292	397	410	457	36.0	3.3	11.5
2. <u>Factores de expansión</u>	1 122	1 106	1 251	1 831	-1.4	13.1	46.4
Reservas internacionales (netas)	-246	-626	-845	-983	-	-	-
Crédito interno	1 368	1 732	2 096	2 814	26.6	21.0	34.3
Gobierno (neto)	691	914	1 128	1 619	32.3	23.4	43.5
Instituciones públicas	117	130	161	223	11.1	23.8	38.5
Sector privado	560	688	807	972	22.9	17.3	20.4
3. <u>Factores de absorción</u>	628	525	626	984	-16.4	19.2	57.2
Cuasi-dinero (depósitos de ahorro y a plazo)	570	665	793	996	16.7	19.2	25.6
Otras cuentas (netas)	58	-140	-167	-12	-	-	-

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, Vol. 34, No. 9, septiembre de 1981.

⁴⁶Si bien se cubrió el déficit de divisas en el balance de pagos, el gobierno central sólo tuvo acceso a una pequeña parte de la afluencia de fondos que contrarrestó dicho déficit.

⁴⁷En este sentido, cabe hacer notar también que los bancos comerciales excedieron por amplio margen los límites máximos fijados para el crédito.

En consecuencia, el aumento en la oferta monetaria alcanzó a un 36%, a pesar de un nuevo y apreciable deterioro en las reservas internacionales netas, y un gran aumento en el ahorro y en los depósitos a plazo. (Véase el cuadro 25.) La tasa real de crecimiento del dinero fue superior en alrededor de un 80% a la planificada, lo cual fue probablemente un factor importante en la aceleración de la tasa inflacionaria durante el año.

En relación con las metas iniciales, puede decirse que la economía tuvo un desempeño más bien desalentador. Sin embargo, dado el inmenso déficit de divisas, las pésimas condiciones climáticas y el clima social extraordinariamente turbulento que se vivió en el país en espera de los resultados de las elecciones, el desempeño de la economía fue mejor que el que podría haberse esperado. En todo caso, sus resultados fueron prácticamente los mismos que los obtenidos mediante la aplicación del plan de estabilización del FMI.

En las elecciones de octubre, el partido gobernante fue derrotado. El nuevo gobierno manifestó que un nuevo acuerdo con el FMI sería una parte principal de su plan de recuperación económica.