

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1990

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Agosto de 1990

Número 41

SUMARIO

Vigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL	7
<i>Discursos</i>	7
Secretario Ejecutivo de la CEPAL, <i>Gert Rosenthal</i> .	7
Presidente de Venezuela, <i>Carlos Andrés Pérez</i> .	11
Ministro de Economía de Chile, <i>Carlos Ominami</i> .	15
Secretario de Programación y Presupuesto de México, <i>Ernesto Zedillo Ponce de León</i> .	19
Director para las relaciones con América Latina de la Comisión Europea, <i>Angel Viñas</i> .	26
La política de estabilización en México, <i>Jorge Eduardo Navarrete</i> .	31
La intervención del Estado en Brasil. Un enfoque pragmático. <i>Luis Carlos Bresser</i> .	47
Desarrollo sostenido para el Caribe. <i>Trevor Harker</i> .	57
La inserción comercial de América Latina. <i>Mattia Barbera</i> .	75
Elementos para una política ambiental eficaz. <i>María Inés Bustamante, Santiago Torres</i> .	109
Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable. <i>Nicolo Gligo</i> .	123
Magnitud de la situación de la pobreza. <i>Juan Carlos Feres, Arturo León</i> .	139
Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social. <i>Rubén Kaztman, Pascual Gerstenfeld</i> .	159
Naturaleza y selectividad de la política social. <i>Ana Sojo</i> .	183
Modelos econométricos para la planificación. <i>Eduardo García D'Acuña</i> .	201
Selección de ventajas comparativas dinámicas. <i>Eduardo García D'Acuña</i> .	209
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	212
Publicaciones recientes de la CEPAL.	213

Un desarrollo sostenido para el Caribe

*Trevor Harker**

Si echamos una mirada retrospectiva al decenio que acaba de terminar, algunos de nosotros lo recordaremos con fascinación, como un decenio turbulento en que los cambios sobrevinieron a un ritmo acelerado, forzando al máximo nuestra capacidad para hacerles frente. Sin embargo, como esos cambios presentaban tanto desafíos como oportunidades, por lo general nuestra fascinación estará matizada en partes iguales de esperanza y aprensión. Diversas regiones han enfrentado esos cambios con distintos grados de éxito y, dentro de las regiones, los países han mostrado grados variables de habilidad para manejarlos, sobre la base de su dotación de recursos y su capacidad para formular políticas adecuadas. No obstante, si hacemos una proyección desde el presente hasta el futuro inmediato observaremos que el ritmo del cambio se está acelerando, de modo que nuestra reacción deberá ser incluso más rápida que en el decenio pasado. Además, en el Caribe tendremos que redoblar nuestros esfuerzos si no queremos quedarnos atrás, ya que no podemos esperar un regreso al statu quo.

El presente artículo consta de dos secciones. En la primera, el objetivo es proporcionar un cuadro lo más completo posible de los fenómenos sociales y económicos ocurridos en los años ochenta. Sobre la base de esos hechos se intenta sacar algunas lecciones de ese decenio y de establecer el marco para la segunda sección, en la que se procura presentar un conjunto de propuestas que ayuden a la reflexión sobre los requisitos para un desarrollo sostenido del Caribe en el presente decenio.

*Asesor Regional de la Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.

Artículo basado en un documento presentado en el duodécimo período de sesiones del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (Curaçao, Antillas Neerlandesas, 7 de diciembre de 1989).

I Algunas reflexiones sobre el desempeño económico en los años ochenta

Al hacer una evaluación de los resultados obtenidos en el decenio de 1980 se observa en primer lugar que la tasa de crecimiento de las economías caribeñas varió considerablemente en el período 1983-1988 (cuadro 1).

Por razones prácticas esas economías podrían clasificarse en cinco categorías principales, atendiendo a su ritmo de crecimiento. En primer lugar están las *economías pequeñas de alto crecimiento*, que comprenden las de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS) y las Islas Vírgenes Británicas. Como grupo, registraron un crecimiento medio anual del producto interno bruto de 5.7%, aunque las economías cuya actividad principal es el turismo, como Antigua y las Islas Vírgenes Británicas, tuvieron un desempeño superior al promedio y crecieron más de 7% al año. Las Bahamas, la otra economía que se basa en el turismo, también creció en forma sostenida aunque a un ritmo más lento, sin duda a causa de que el sector estaba más desarrollado y disponía por lo tanto de menor margen de crecimiento comparado con el de los países de inserción más reciente en el mercado. En cuanto a las Islas Windward, su crecimiento fue impulsado no sólo por el turismo sino también por la rápida expansión de las exportaciones de banano, lo que les permitió obtener las divisas necesarias para sostener el crecimiento de algunas actividades internas como la construcción, el comercio y la banca, los seguros y los bienes inmuebles.

La segunda categoría comprende las *economías grandes de alto crecimiento* y en ella se incluye sólo a Puerto Rico cuya tasa media de crecimiento del 5% fue impulsada por el sector manufacturero, que a su vez creció alrededor de 12% al año, y por el turismo. Sus ingresos de exportación aumentaron con mayor rapidez en las ramas de productos químicos, medicamentos y productos farmacéuticos.

La siguiente categoría, compuesta por las *economías de crecimiento moderado*, registró tasas medias de crecimiento que fluctuaron entre 2 y 3% e incluye Barbados, Belice, Cuba¹ y la República

¹Se debe tener especial cuidado al hacer comparaciones

Cuadro 1
PAISES DEL CARIBE: CAMBIO PORCENTUAL DEL PIB
(A precios constantes)

	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Promedio ^a
Antigua y Barbuda	6.7	6.9	7.5	7.7	8.4	8.8	7.6	7.8
Bahamas	6.7	3.2	6.4	5.2	1.4	4.6	4.7	4.3
Barbados	4.3	0.4	3.6	1.2	5.1	2.5	3.5	2.7
Belice	2.4	0.8	0.8	2.3	1.5	5.0	7.6	3.0
Cuba ^b	-0.5	4.9	7.2	4.6	1.2	-3.5	2.3	2.8
Dominica	16.5	3.0	5.0	1.7	6.8	6.8	5.6	4.8
Granada	...	1.4	5.4	4.9	5.5	6.0	4.3	4.6
Guyana	1.9	-9.3	2.1	1.0	0.2	0.7	-3.0	-1.4
Haití	6.7	0.6	0.4	0.5	0.5	0.1	-0.8	0.2
Jamaica	-5.4	2.3	-0.9	-4.7	1.9	5.2	1.5	0.9
República Dominicana	6.0	4.6	0.3	-2.6	2.0	8.1	0.9	2.2
St. Kitts y Nevis	3.9	-1.1	9.0	5.6	6.3	6.8	4.7	5.2
Santa Lucía	-1.0	4.1	5.0	6.0	5.9	2.0	5.0	4.7
San Vicente	3.3	5.8	5.3	4.6	7.2	5.7	8.4	6.2
Suriname	-6.6	-4.1	-1.9	-2.3	-2.0	-6.6	—	-3.4
Trinidad y Tabago	-6.5	5.2	-7.1	-4.5	-1	-6.1	-4.7	-3.0
Islas Vírgenes Británicas	14.0	5.9	5.6	0.2	4.2	16.0	10.0	7.0
Montserrat	9.4	-5.3	2.8	5.4	5.1	10.8	12.1	5.2
Puerto Rico	1.6	1.7	6.6	2.2	7.0	7.6	5.2	5.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL derivadas de las informaciones de los países.

^a El promedio se refiere al período 1983-1988 (1983-1987 en el caso de Suriname).

^b Producto social global en precios de 1981.

Dominicana. Todos estos países tienen economías relativamente diversificadas y el comportamiento de los diversos sectores fue variado. Todos poseen un importante sector de turismo, que creció en el período estudiado. En Belice, Cuba² y la República Dominicana, los últimos en incorporarse en este mercado, creció a un ritmo rápido mientras que en Barbados, por razones similares a las indicadas para las Bahamas, creció moderadamente. En todos ellos se estancaron o disminuyeron los ingresos por concepto de exportaciones agrícolas, principalmente de azúcar, y en todos el sector manufacturero tuvo un bajo desempeño.

En la cuarta categoría, de *economías de bajo crecimiento*, quedaron Jamaica y Haití al registrar una tasa media de crecimiento de 0 a -1%. En Jamaica, es digna de destacar la contracción del sector minero, sobre todo en los años 1985 y

1986, dada la importancia de los minerales en el comportamiento de las exportaciones. También fue notable la reactivación de las exportaciones agrícolas tradicionales hasta 1988, en especial de banano, tras su deficiente desempeño en el período 1984-1986. El país se vio gravemente afectado también por el peso del servicio de la deuda interna, ya que tuvo que destinar más del 40% del gasto total al pago del capital y los intereses. Una proporción análoga de los ingresos obtenidos de las exportaciones de bienes y servicios tuvo que destinarse al servicio de la deuda externa.

En Haití, las principales declinaciones correspondieron a las actividades manufacturera y comercial. En la agricultura, si bien el sector mantuvo su posición al generar alrededor del 33 al 34% del producto interno bruto entre 1980 y 1988, los ingresos de exportación cayeron constantemente a partir de 1983 hasta llegar a representar el 32% de los ingresos totales de exportación en 1988, proporción que en 1980 era del 65%. Los ingresos provenientes de las zonas francas aumentaron en el período que se estudia, del 25 al 50% de los ingresos totales de exporta-

entre el producto social global de Cuba y el producto interno bruto de los demás países, ya que las metodologías utilizadas para calcularlo son diferentes.

²En el caso de Cuba se trata de su reincorporación a la industria del turismo.

ción entre 1980 y 1988, pero el ritmo de incremento podría haber sido más rápido de no ser por los disturbios políticos, que obligaron a algunas empresas a establecerse en otros lugares de la región. Los servicios crecieron, en especial los servicios básicos como el suministro de electricidad, gas y agua y los servicios públicos.

La última categoría comprende las *economías en contracción* de Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago, cuyo producto interno bruto se contrajo. Los tres países son productores de minerales y se vieron afectados por la caída de los precios de estos productos, pero también disminuyó la producción, sea por deficiencias en la gestión administrativa de la industria, o por la intranquilidad social, o por ambas causas. Ninguno de estos países aprovechó el auge del turismo que

experimentaron otros países del Caribe, ya que en ellos este sector era pequeño y en algunos los ingresos por ese concepto disminuyeron. Guyana y Trinidad y Tabago vieron reducidos además sus ingresos de exportación provenientes del azúcar, mientras que en Suriname, el aumento de los provenientes del banano no bastó para compensar la caída en otros sectores. La merma de los ingresos de exportación redundó en perjuicio de la actividad económica interna en todos estos países, ya que el consumo interno tuvo que restringirse drásticamente en la construcción, distribución, finanzas, seguros y bienes raíces. Fue necesario, asimismo, adoptar medidas estrictas para reducir las actividades de la administración pública, aunque esta fue una tendencia generalizada en la mayoría de los países de la región.

II

El marco global

El decenio de 1980 será recordado como el decenio del ajuste. Habrá demostrado de una vez por todas que la economía es una disciplina dinámica que debe considerarse como un proceso continuo. Todo el esfuerzo desplegado por los países tanto desarrollados como en desarrollo para lograr el ajuste se vio complicado no sólo por los efectos de las alzas exorbitantes de los precios de la energía en los años setenta y comienzos de los ochenta, sino también por la rápida evolución de las nuevas tecnologías y los cambios en la composición de la demanda de los consumidores. Los países se ajustaron a estos acontecimientos a distinto ritmo y con variados grados de éxito y registraron diferentes tasas relativas de inversión, productividad y acumulación de divisas, con las consiguientes fluctuaciones rápidas de los tipos relativos de cambio.

Debido al mayor acceso a la información y al aumento de la movilidad del capital, el buen desempeño se vio mucho mejor recompensado que en el pasado, mientras que los malos resultados o las políticas deficientes, se castigaron en forma proporcionada. Si bien estos hechos tuvieron consecuencias disímiles en los países en desarro-

llo, el desempeño de éstos se diferenció aún más por los diversos grados de endeudamiento y, lo que es más importante, por la distinta capacidad para atender el servicio de la deuda contraída en el decenio anterior.

A comienzos de los años ochenta, el esfuerzo concertado de los países desarrollados por contener la inflación aumentando las tasas de interés, dio comienzo a un período de contracción económica. A su vez, esto afectó a los exportadores de productos primarios de los países en desarrollo, ya que la menor demanda de sus exportaciones disminuyó sus ingresos de exportación y, al mismo tiempo, las mayores tasas de interés aumentaron el costo del servicio de su deuda. Este doble efecto dio origen a la "crisis de la deuda" en 1982, ya que muchos de estos países se vieron imposibilitados de atender el servicio de la deuda que habían contraído a bajas tasas de interés en el decenio de 1970.

En el resto del decenio muchos de esos problemas persistieron y se tornaron incluso más difíciles de resolver. Sólo en 1987 esta coyuntura negativa mejoró algo, al registrarse un leve incremento de la demanda de los países desarrollados

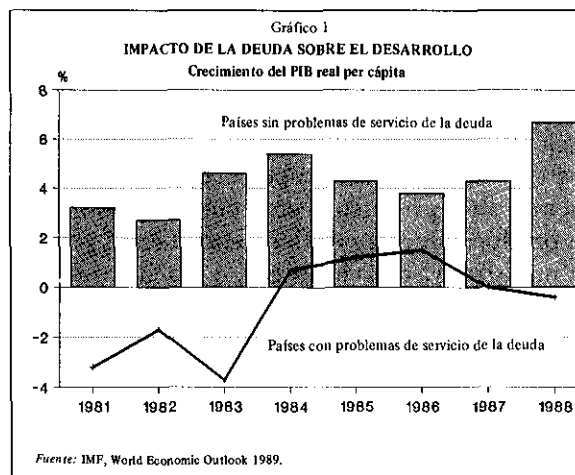
y un alza en los precios de los productos primarios, lo que sirvió para reforzar los ingresos de exportación. Este estímulo fue suficiente para que los países en desarrollo redujeran el coeficiente del servicio de la deuda en 1987, aunque éste aumentó nuevamente en los dos años siguientes, ya que las tasas de interés reanudaron su tendencia al alza y los precios de los minerales volvieron a bajar en 1987-1988.

En los países en desarrollo cuyas economías son impulsadas principalmente por el comportamiento de las exportaciones, la reducción de los ingresos provenientes del comercio hizo necesarias estrictas políticas de ajuste que tuvieron efectos negativos en sus niveles de vida. En muchos de ellos afectó también los futuros niveles de vida a causa de la caída de los niveles de inversión. Los países que fueron capaces de ampliar su comercio de productos manufacturados, como los países recientemente industrializados, pudieron ajustarse más rápidamente que los países, sobre todo de América Latina y África, que dependían de la exportación de productos primarios y materias primas. Los productores de materias primas fueron los más afectados, en especial los exportadores de petróleo, cuyo ritmo de crecimiento comenzó a desacelerarse desde los inicios del decenio. Esta situación se agravó por la caída de los precios del petróleo en 1986, cuya magnitud fue comparable con la de los aumentos registrados en la segunda crisis petrolera de 1979-1980.

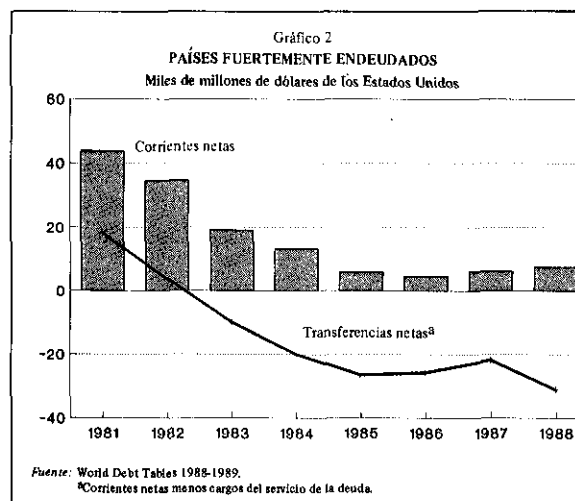
Pero el comportamiento observado por cada uno de esos países repercutió también en la velocidad y eficiencia con que pudieron realizar su ajuste. Destaca en particular el uso que hicieron de los préstamos externos obtenidos a bajo costo pero a tasas de interés variables en el decenio anterior. En los países en que esos recursos se usaron productivamente, sobre todo para producir manufacturas, la tarea del ajuste fue relativamente simple en comparación con la de aquellos países que utilizaron los fondos para el consumo público o privado.

Para muchos de estos últimos países, algunos de los cuales eran también exportadores de petróleo, la deuda se convirtió en el problema de política más importante del decenio, ya que todo intento por cumplir con las condiciones impuestas para el reembolso afectaban negativamente sus opciones de política. Durante todo el decenio los problemas relacionados con el servicio de la

deuda acosaron a esos países y, después de 1982, dominaron todas las demás cuestiones económicas. La tasa de crecimiento del PIB, y sobre todo del PIB per cápita, fue por consiguiente mucho menor en los países afectados por esos problemas que en los que lograron soslayarlos (gráfico 1).



Si bien con diversas medidas se trató de resolver el problema de la deuda, éste resultó ser más difícil de lo que se había previsto, sobre todo en un período que algunos consideran que era propicio para el buen desempeño externo de los deudores. En parte, el problema se vio agravado por la disminución progresiva de las corrientes netas de capital hacia los países fuertemente endeudados, ya que la banca acreedora procuraba reducir sus riesgos crediticios en esos países (gráfico 2). Como consecuencia de sus cuantiosos



reembolsos, las transferencias netas hacia los países fuertemente endeudados fueron negativas en el período 1983-1988. La mayor parte de esos países pudo atender el servicio de la deuda únicamente gracias a una fuerte contracción económica, de modo que su crecimiento se estancó, y se puso en peligro su crecimiento futuro, ya que la inversión fue diferida. La esperanza de superar la crisis de la deuda no se ha cumplido para estos países.

Por consiguiente, en el decenio en curso, el

alivio de la carga de la deuda será un problema incluso más apremiante que en el pasado, ya que la "fatiga de la deuda" parece estar aumentando a la vez que ha cundido entre los deudores la creencia de que las políticas de ajuste están orientadas primordialmente a proteger los intereses de los acreedores. En este escenario, es cada vez mayor la probabilidad de que se produzcan incumplimientos en los pagos y mayor también el peligro de que la realización de los ajustes necesarios continúe siendo una garantía de solución para el problema de la deuda.

III

Las fuentes de la prosperidad regional

El desempeño económico relativo de los distintos países del Caribe estuvo condicionado por la composición de sus exportaciones y por la suerte que corrió cada producto en los mercados locales y extranjeros durante el decenio. Por lo tanto, para explicar el comportamiento de esos países en los años ochenta, así como sus perspectivas para los años noventa, examinaremos brevemente el desempeño de los diversos productos de exportación como el azúcar, el banano, las manufacturas, los minerales y también del turismo, que constituyen las fuentes principales de la prosperidad regional.

La *industria azucarera* permaneció crónicamente enferma, y sobrevivió únicamente gracias a un sistema de apoyo permanente proporcionado por la Comunidad Europea y los Estados Unidos, o por el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), en el caso de Cuba. El valor del azúcar exportada disminuyó en el período que se examina, alrededor de 6%. La caída se produjo en todos los países salvo en Jamaica que registró cierto crecimiento, aunque los resultados anuales fluctuaron bastante. En materia de ingresos, la situación fue algo diferente por cuanto las alzas de precio limitaron la pérdida de ingresos a alrededor del 2%. Sin embargo, esta visión de conjunto está algo distorsionada por la influencia de las exportaciones de Cuba, país que usufructuó de precios algo más elevados que los del resto de la

región. Así, excluida Cuba, la disminución de los ingresos azucareros de la región fue de 21% y excedió la experimentada por el volumen de producción.

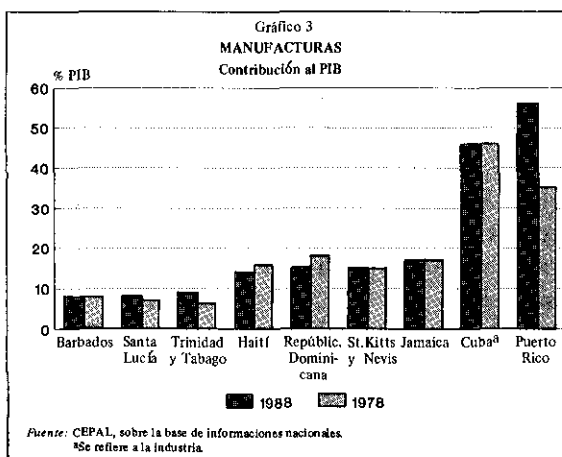
La industria se esforzó por reducir progresivamente sus operaciones, pero sus intentos, si bien constantes, fueron lentos y no muy ordenados.

Los *productores de banano* obtuvieron ganancias inesperadas debido al cambio de la paridad relativa entre la libra esterlina y el dólar de los Estados Unidos y aprovecharon al máximo su buena fortuna aumentando la producción. La expansión más notable tuvo lugar en Santa Lucía, aunque en la mayoría de los demás países productores se registró una rápida expansión.

Si bien el crecimiento de la industria bananera fue uno de los hechos más destacados del período, cabe recordar que en los tres años anteriores a 1980 sus exportaciones alcanzaron un promedio de 225 000 toneladas, volumen que no fue superado hasta 1985. Cabe mencionar también que la producción de banano no es todavía bastante eficiente para competir en el mercado abierto. La situación de la industria seguirá siendo bastante buena mientras el mercado del Reino Unido continúe reservado para los productores del Caribe, pero esta es una perspectiva incierta.

La *industria manufacturera* siguió estando en una encrucijada y en general se estancó durante

el período en estudio. Los productores están conscientes de la necesidad de reorientar su producción hacia los mercados mundiales, pero al parecer hasta ahora muchos de ellos no han podido hallar los medios para hacerlo. En el mismo período, Puerto Rico fue el país cuya industria registró el mayor crecimiento y el que avanzó más hacia una economía basada en las manufacturas (gráfico 3). Un cambio similar se observó también en Trinidad y Tabago, en que el sector creció casi 12% entre 1983 y 1987. En Jamaica, Cuba y Barbados, esta actividad no creció, mientras que en la República Dominicana y Haití, se contrajo.



En los países de la Organización de los Estados del Caribe Oriental, la industria manufacturera aportó un porcentaje relativamente pequeño del PIB, que no superó el 5% en todos ellos, con la excepción de St. Kitts y Nevis. Sin embargo, en Dominica, Granada y las Islas Vírgenes Británicas, el sector aumentó dicha contribución.

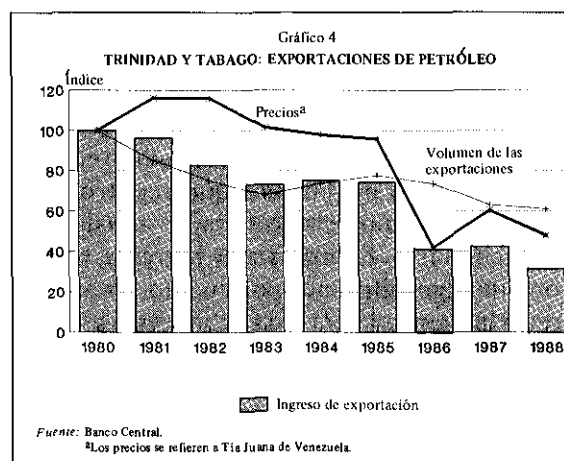
No se puede pasar por alto la creación y crecimiento de la zona franca industrial (ZFI) o zona libre, sobre todo por su contribución a la generación de empleo. Sin embargo, sus vinculaciones con el resto de la economía son escasas y aún no contribuye mucho al PIB, ya que el valor agregado por estas actividades no es alto. Las ZFIs dieron origen a muchos debates en los países en que se establecieron pero a pesar de ello en algunos se expandieron rápidamente. En general, y dado el nivel de productividad de nuestra industria manufacturera, parecen constituir la única

opción viable de inmediato en este sector. Sin embargo, no existe ninguna razón apremiante para que estas empresas continúen siendo actividades de bajos salarios y escaso valor agregado si tanto los trabajadores como los administradores son capaces de perfeccionarse y avanzar hacia procesos más complejos. Esta perspectiva se analizará con mayor detenimiento más adelante.

A los *productores de minerales* les fue bastante mal durante el período examinado. Siendo importadores de energía, los productores de Haití, Guyana, Jamaica y la República Dominicana, fueron los más perjudicados por las alzas de precio de la energía; a la inversa, cuando éstos bajaron se beneficiaron y los productores regionales recuperaron parte de su capacidad competitiva. Como resultado, la industria experimentó un repunte, aunque éste fue lento y vacilante. Pero, en general, la situación del sector fue de extrema incertidumbre con las consiguientes fluctuaciones de las utilidades.

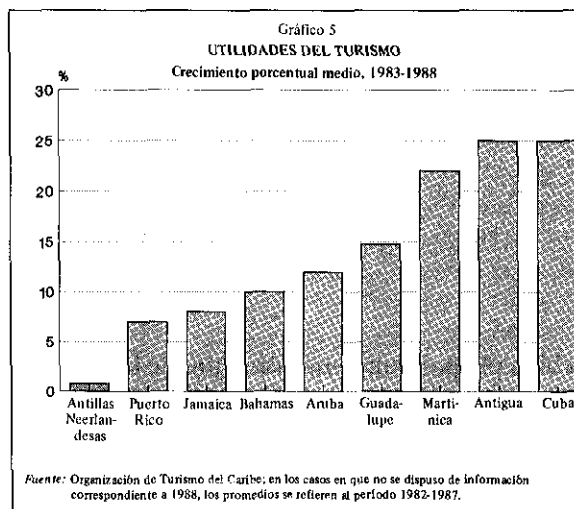
Mientras las empresas mineras se beneficiaron con la caída de los precios del petróleo, los productores del combustible se perjudicaron. A este respecto es bien conocida la situación de Trinidad y Tabago (gráfico 4), en que después de 1982 los precios del petróleo cayeron, al igual que los volúmenes de exportación y, por ende, las utilidades. El resultado fue que la actividad interna se redujo drásticamente con consecuencias demasiado conocidas para que sea necesario repetirlas.

En el futuro, las perspectivas de largo plazo de los productores caribeños de minerales dependerán de la tasa de crecimiento de los países



industrializados y, por lo tanto, de su demanda de aluminio, del precio del petróleo crudo y de la medida en que puedan adecuarse las operaciones del Caribe para mejorar su rendimiento energético. Pero, en último término, el camino hacia el desarrollo no puede basarse en la exportación de minerales únicamente. La relación de intercambio ha sido adversa a los minerales desde 1950³ y la cantidad de mineral utilizada para producir una unidad de producto ha disminuido de manera constante. En rigor, el desarrollo suele medirse por la cantidad de valor que puede agregarse a cada unidad de materia prima. A nivel mundial, los países productores de minerales han crecido mucho más lentamente que, por ejemplo, los países productores de manufacturas. Las expectativas de quienes apoyaban la idea del desarrollo basado en las materias primas, en boga en los años sesenta y setenta, no se cumplieron en los años ochenta y quizá necesitemos volver la mirada hacia otros de nuestros recursos para que nos proporcionen un medio de crecimiento para el futuro.

La prosperidad de los últimos años ochenta provino del crecimiento ininterrumpido del *sector del turismo*. En todos los países de la región ya existía ese sector o estaba en vías de crearse. Para la región en su conjunto, el aumento de las utilidades por ese concepto se aceleró después de 1985, alcanzando en 1987 la tasa máxima de 17%. En el período de 1983 a 1988⁴ el crecimiento medio fue de 10% anual. El crecimiento más rápido (gráfico 5) correspondió a los Estados que habían entrado en fecha relativamente reciente en el mercado, como Antigua, Dominica, las Islas Vírgenes Británicas, Martinica, la República Dominicana, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas, todos los cuales registraron un crecimiento medio del 15% o más, o a Estados ya establecidos en el mercado, que se recuperaban de una contracción, como Cuba y Granada. Entre los ya establecidos en el mercado el crecimiento fue igual al promedio, en las Bahamas, Barbados y Guadalupe, o inferior a éste, en las Antillas Neerlandesas, Jamaica, Puerto Rico y



Haití. Suriname y Trinidad y Tabago registraron disminuciones en sus ingresos de turismo.

No obstante, cabe tomar nota de las señales de advertencia emitidas por la pérdida de participación de Norteamérica en el mercado y la decreciente productividad y rentabilidad de muchos hoteles de la región. El espectro de la inadecuada competitividad y productividad regionales asoma su fea cabeza incluso en el turismo, que también está mostrando rigidez para ajustarse a los cambios en las formas de aprovechar el tiempo libre.

En resumen, todas nuestras principales actividades rentables de exportación de bienes presentaban una tendencia descendente. El azúcar estaba siendo eliminado gradualmente del mercado; el banano había recuperado su posición en la producción pero todavía dependía del mercado preferencial del Reino Unido. Dado que no hay seguridad de poder contar con ese mercado por mucho tiempo después de 1992, la industria deberá buscar los medios para valerse por sí sola internacionalmente. Los minerales tienen una importancia cada vez menor a nivel mundial, su capacidad para generar ingresos es precaria y no se puede esperar que en el largo plazo sustenten nuestras economías. Sólo el turismo creció continuamente en el período comprendido entre 1983 y 1988.

Estas han sido, en pocas palabras, nuestras dificultades en el pasado reciente. Ellas explican por qué, en el período examinado, la suerte de los pueblos del Caribe no ha sido tan buena como

³Se calcula que en 1950 con cien unidades de mineral se podía comprar cien unidades de productos manufacturados mientras que en 1986 la relación era de 100 a 14.

⁴En los casos en que no se dispuso de información para 1988, los promedios se refieren al período de 1983 a 1987.

la de otras regiones. Y su suerte ha variado incluso mucho más de lo que parecería a juzgar sim-

plemente por los cambios del producto interno bruto.

IV

Los impactos sobre la población

Si bien proporciona una visión útil de las tendencias económicas, el análisis de los indicadores económicos es incompleto y dice poco acerca de la distribución de los costos y beneficios del desempeño económico. A la distinta suerte de las economías hay que añadir las diferencias en las tasas de crecimiento demográfico entre un país y otro y los variados impactos de la contracción económica, especialmente de la reducción de los servicios públicos, en los diversos grupos de cada país. En el cuadro 2 se ilustran los cambios que experimentaron las economías del Caribe. Sin embargo, no ha sido tan fácil ilustrar con precisión de qué manera esos cambios afectaron a los más pobres.

Con todo, se puede concluir que la población de seis países —Guyana, Haití, Jamaica, la República Dominicana, Suriname y Trinidad y Tabago— se empobreció entre 1983 y 1988. La disminución de la riqueza personal se hizo más gravosa por la reducción de los servicios públicos en todos esos países debido a los elevados niveles de gasto público que prevalecieron y a la necesidad en algunos de ellos de destinar gran parte de los recursos públicos al pago de la deuda.

La disminución de la actividad económica afectó evidentemente el nivel de vida de la población de esos países. Muchos perdieron su empleo e incluso los afortunados que pudieron retenerlos sufrieron un deterioro de su nivel de vida. El síntoma más evidente de ese deterioro fue la depreciación continua de la moneda (gráfico 6), lo que en economías pequeñas y abiertas tiene un impacto mucho mayor en todos los sectores que en los países más grandes que disponen de una gran reserva de producción interna.⁵ Si bien en

el gráfico se muestran todas las monedas en relación con el dólar de los Estados Unidos, también se ilustra la relación de esa moneda con los derechos especiales de giro, en el periodo de 1980 a 1989.

Justamente en los momentos en que empeoraba el nivel de vida de las personas de esos países, disminuía la capacidad de los gobiernos para proporcionar una red de seguridad social a los más pobres, debido a que se contrajo la base de ingresos. A fin de reducir los déficit fiscales cada vez mayores y la carga de la deuda que se acumulaba hubo que restringir los gastos públicos con el consiguiente menoscabo de la prestación de servicios sociales en las esferas de la salud, la educación, la vivienda y, en algunos casos, la nutrición.

Sin embargo, toda tentativa de evaluar el impacto social de la restricción de los gastos debe hacerse con cuidado. En algunos casos en que se redujo la cuantía de los fondos, las proporciones asignadas para sueldos del personal y materiales se sesgaron en favor de los primeros, reduciendo aún más la eficiencia. Pero podrían utilizarse nuevos medios para entregar los servicios tradicionales de manera más eficiente o a un grupo beneficiario definido con mayor precisión, de modo que un simple cálculo de los gastos no signifique reducir la prestación de esos servicios. Finalmente, quizá no pueda cuantificarse de inmediato el déficit acumulado en la prestación de los servicios sociales, ya que es probable que las deficiencias en las áreas de la salud o la educación no afloren sino después de transcurrido mucho tiempo; y aun entonces, y si todavía fuera posible subsanarlas, podría dilatarse. Por lo tanto habría que intentar discernir las tendencias sociales pese a la falta de datos exactos para medirlas.

Teniendo presentes estas observaciones es posible llegar a algunas conclusiones tentativas.

⁵En Jamaica, por ejemplo, se estima que la producción interna de alimentos satisface sólo 10% de las necesidades nacionales de alimentos.

Cuadro 2
PAISES DEL CARIBE: ALGUNOS INDICADORES

	Superficie (km ²)	Población (1988)	Crecimiento medio de la población	PIB ^a	PIB per cápita (1974)	PIB per cápita ^b (1988)	Deuda per cápita (1988)
Antigua y Barbuda	440	82	0.8	7.8	689	3 399	2 915
Aruba	193	65	...	...	...	*7 500	...
Bahamas	13 942	243	1.8	4.3	3 362	11 447	607
Barbados	431	254	0.2	2.7	1 296	5 747	62
Belice	22 960	180	2.8	3.0	614	*1 226	78
Cuba ^c	110 860	10 414	1.1	2.8	2 112	2 582	661
Dominica	750	82	0.9	4.8	378	1 550	*71
Granada	345	106	2.4	4.6	346	1 346	65
Guadalupe	1 780	300	...	...	...	*3 151	...
Guyana	214 970	756	-0.1	-1.4	538	455	2 249
Haití	28 000	6 285	2.2	0.2	125	*330	*121
Jamaica	11 424	2 374	1.0	0.9	1 038	1 219	318
Martinica	1 110	300	...	...	...	*3 717	...
República Dominicana	49 000	6 888	2.5	2.2	639	810	220
St. Kitts y Nevis	269	47	0.5	5.2	634	2 119	36
Santa Lucía	616	145	2.0	4.7	448	1 400	*26
San Vicente	388	114	1.3	6.2	310	1 210	*31
Suriname	163 265	404	1.0	-3.4	1 100	2 510	...
Trinidad y Tabago	5 128	1 234	1.4	-3.0	1 778	3 782	2 012
Islas Vírgenes Británicas	150	12	1.4	7.0	...	9 492	...
Montserrat	102	12	0.5	5.2	886	3 997	...
Puerto Rico ^d	8 800	3 294	0.2	5.0	2 465	5 574	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

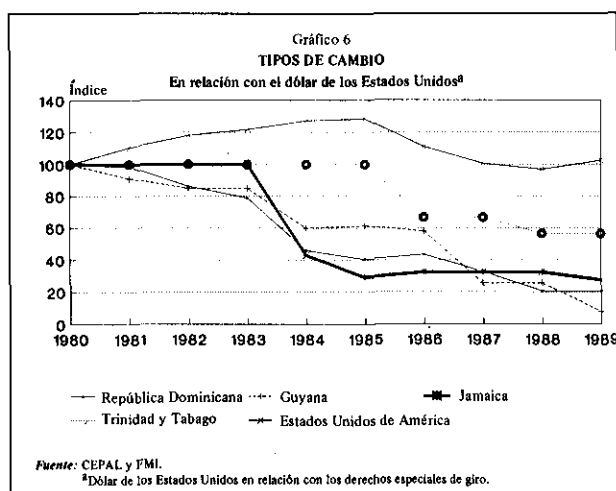
^a Tasa media de crecimiento del PIB real durante el período 1983-1988; para Suriname, 1983-1987.

^b En dólares corrientes de los Estados Unidos.

^c Producto social global en millones de dólares de los Estados Unidos.

^d Las cifras correspondientes a PIB per cápita se refieren a 1975 y 1988.

*Indica los últimos datos disponibles, típicamente 1986 ó 1987.



En algunos de los países de economías en contracción, los grupos vulnerables elegidos como objetivo entre los más pobres fueron las madres

embarazadas, las madres lactantes, los niños y los ancianos. Entre esos países, en los que la contracción se prolongó hasta el presente decenio, se perciben señales de deterioro en la salud, la educación y la nutrición, de modo que los niveles relativos cayeron en comparación con los de los países que tienen, en general, ingresos per cápita similares. Pero, en algunos casos, también bajaron los niveles absolutos, lo que indica que los indicadores descendieron en un mismo país con el transcurso del tiempo.

En la mayoría de los países de la región, el déficit acumulado de viviendas es bastante considerable, lo que ha dado origen a barrios de tugurios urbanos y a menudo, a asentamientos de ocupantes ilegales. Por otra parte, si bien los elevados niveles de desempleo son endémicos, el crecimiento del sector informal es una demostración de que los desempleados se esfuerzan por

concebir y llevar a la práctica sus propias estrategias de supervivencia. Pero su concentración en actividades de baja productividad, como la venta

ambulante de artículos pequeños y la prestación de servicios simples, da testimonio de los bajos niveles de destreza que poseen.

V

Algunas lecciones de los años ochenta

Desde el punto de vista de la conducción de las políticas, este decenio de incertidumbre generalizada obligó a las autoridades pertinentes a tomar nueva conciencia de la necesidad de adoptar medidas más eficaces para la gestión económica de corto plazo. Sin embargo, aunque algo tardíamente, comprendieron que era indispensable ajustarse a las tendencias de más largo plazo, como los cambios en las preferencias de los consumidores y los cambios dinámicos en las ventajas comparativas. Pero no todos los países poseían la misma capacidad para minimizar las contradicciones entre la planificación de corto plazo y la de mediano a largo plazo y esto fue especialmente difícil para aquéllos que tenían problemas para atender el servicio de la deuda.

Por otro lado, el tamaño reducido de la región la hace más vulnerable y complica el proceso de ajuste, dado que la producción debe concentrarse en pocos productos. Por consiguiente, las fluctuaciones del precio de un producto tienen mayores efectos en el comportamiento económico de corto plazo, en tanto que los ajustes a los cambios en las ventajas comparativas son prolongados y dolorosos en el largo plazo.

Asimismo, los países más pequeños se ven privados de algunas opciones macroeconómicas que son posibles en los países más grandes y en consecuencia el marco de política tendrá que ser restringido. En general, las economías más abiertas y las menos sujetas a restricciones en lo referente al movimiento de bienes y de capital, fueron las de más rápido crecimiento. Las que perseguían políticas fiscales y monetarias más moderadas, sea mediante restricción voluntaria o por exigencia de los estatutos del Banco Central, presentaron asimismo las tasas de aumento de precios más moderadas, las monedas más estables y la deuda más baja. También se dio la situación contraria.

En la mayoría de los países, las consecuencias sociales de la actividad económica se trataron en forma residual. Esto se debió, en parte, a que los países caribeños tienen una tradición de amplia participación del gobierno en la prestación de servicios sociales y quizá por esta misma razón sus indicadores sociales aventajan a los de otros países comparables del mundo. No obstante, como algunos de ellos están pasando por una recesión prolongada, se está haciendo evidente el deterioro de los indicadores sociales.

Muchos años de esfuerzo están en peligro de perderse. Sin embargo, una de las principales lecciones que nos ha dejado el decenio anterior es la importancia que tiene esa combinación de destrezas humanas e información para adaptarse a un entorno que cambia aceleradamente. Por consiguiente, toda política que reste importancia al mejoramiento de los recursos humanos disminuirá la capacidad de las personas para hacer frente a los desafíos de los decenios venideros.

Además, como las consecuencias de la contracción económica no afectan a todos por igual, existe el peligro de que se amplíen las disparidades de ingreso, erosionando aún más la cohesión social y el orden público. Estas preocupaciones han sido, sin duda, en parte, la causa de la renuencia de las autoridades encargadas de formular las políticas a emprender las medidas de ajuste. El resultado ha sido que todos sus intentos por encubrir los puntos débiles subyacentes en la economía mediante el aumento del gasto público han complicado el proceso de ajuste al acrecentar la deuda, por una parte, y al aplazarlo porque llegará el momento en que éste tendrá que ser particularmente severo.

El decenio ha sido testigo de que ha aumentado la conciencia del carácter finito de los recursos del medio ambiente. La región del Caribe

también está percibiendo con preocupación su propia degradación ambiental. La eliminación insatisfactoria de los desechos sólidos y líquidos aflige a las economías de alto crecimiento. Esas prácticas son una amenaza para la salud y para el propio crecimiento, que es el causante de la degradación, ya que se alimenta de los ingresos que proporcionan los servicios de turismo y de aprovechamiento del tiempo libre.

Las economías de bajo crecimiento tampoco son inmunes a la degradación ambiental, la que

suele manifestarse en la erosión y desnudez de las laderas de los cerros, consecuencia de las prácticas no científicas de cultivo y de la necesidad de utilizar la madera como combustible. A todos los países afecta por igual la presión demográfica, las políticas inadecuadas de uso de la tierra, los efectos de los derrames de petróleo y los peligros potenciales del vertimiento de desechos tóxicos. La mayoría de ellos está incurriendo en un déficit ambiental que es preciso evitar que siga creciendo.

VI

Un desarrollo sostenido en los años noventa

Para que el desarrollo sea sostenido en el presente decenio se deberá poner énfasis en la eficiencia económica, haciendo hincapié en la necesidad de mejorar considerablemente las habilidades humanas, lograr una mayor cohesión social y adherir a una vía de desarrollo ambientalmente sustentable.

En el pasado, debido a las rigideces y a la lentitud de nuestras economías para ajustarse a los cambios, observamos con ansiedad el ritmo acelerado con que éstos se producían en el mundo. Por consiguiente, se hicieron importantes esfuerzos para proteger y preservar no sólo las industrias existentes sino también, a veces, las que presentaban signos de decadencia. Pero esto se hizo a menudo a expensas de actividades nuevas y posiblemente más rentables y rara vez se aprovechó el respiro que significaron esas medidas especiales para crear nuevas fuentes de riqueza.

Por lo tanto, muchos de nuestros recursos permanecen ociosos pese a los esfuerzos por aprovecharlos. Gran parte de nuestras escasas tierras siguen inexploradas e incluso algunas que se habían ocupado para cultivos de exportación han caído en desuso debido a que dichos cultivos ya no son rentables. El ahorro interno es bajo y a menudo no se invierte de manera productiva. Pero el problema más insoluble y el indicador más claro del debilitamiento de nuestro potencial sigue siendo la subutilización de los recursos hu-

manos, ya que en algunos casos el 30% de la fuerza de trabajo está desempleada y gran parte del resto está subempleada o empleada únicamente en ocupaciones de baja productividad.

1. Mayor eficiencia económica

A fin de invertir esas tendencias y aprovechar mejor nuestro potencial en este decenio deberá aumentarse la eficiencia económica de la región de modo de lograr una participación cada vez mayor en el comercio mundial. Hacerlo, supondrá una búsqueda diligente de industrias o actividades no tradicionales, suficientemente especializadas, para que sean rentables, en operaciones comerciales relativamente pequeñas, apropiadas a las capacidades del Caribe. Se requerirá también tener un mejor conocimiento de las tendencias mundiales del mercado, mayor flexibilidad para introducir o eliminar gradualmente actividades y aplicar mayores conocimientos, destrezas y tecnologías en los bienes que se produzcan. Para insertarse en el mercado mundial será necesario aumentar la productividad de la economía en su conjunto, ya que este es el único modo sostenible de mejorar los niveles de vida.

El aumento de la productividad no es actualmente un tema muy popular. A menudo éste sólo puede obtenerse en el corto plazo reduciendo las remuneraciones de la mano de obra. En consecuencia, se identifica sobre todo en nuestra

región, con el empobrecimiento de los trabajadores por la devaluación de la moneda o con exhortaciones a trabajar más intensamente y durante más horas. Si bien es cierto que se trata sólo de maneras de ganar tiempo de las industrias en decadencia, tales políticas deberían considerarse, en el mejor de los casos, sólo como estaciones de tránsito en la ruta hacia la recuperación.

Una evaluación de los factores de producción nos lleva a concluir que muchas de nuestras islas no poseen tierras cultivables en abundancia y que tampoco tenemos un excedente de capital barato. Las expectativas de un crecimiento rápido basadas en la explotación de las materias primas no se han cumplido, en parte, debido a que la región no posee materias primas en abundancia pero también, en parte, debido a que los sectores de rápido crecimiento son los servicios o las industrias de manufacturas livianas que utilizan moderadamente las materias primas pero hacen uso intensivo de conocimientos.⁶ En cuanto a los otros dos factores —el trabajo y la tecnología— se pueden vincular provechosamente por cuanto esta última surte su efecto a través del trabajo mediante el uso de herramientas.

Tradicionalmente, los aumentos de productividad se han asociado con la maestría en el manejo de las herramientas. Los salarios se han vinculado con la maestría del trabajador en el uso, primero, de herramientas que eran más potentes que el hombre y, más tarde, de las que eran más veloces o más resistentes. Pero a medida que las máquinas se hacen más “inteligentes” y “sensibles”, invaden cada vez más los dominios reservados a los trabajadores no calificados. Como resultado, las habilidades que se requieren para dominar esas máquinas son ahora más complejas y por ende es preciso mejorar el nivel de capacitación de los trabajadores.

Por lo tanto, debemos enfocar el problema de la productividad y el cambio en forma más positiva y optimista. En este contexto, se entiende que alta productividad significa el reordenamiento de dos componentes del trabajo, el mental y el físico, para concederle una importancia cada vez mayor al primero. Curiosamente, he-

mos entrado ahora en la etapa que trasciende la simple adquisición de máquinas más eficientes para llegar a la adquisición de herramientas ideadas para ayudar a la mente a trabajar con mayor eficacia y eliminar de ciertos tipos de trabajo mental gran parte de la rutina. De este concepto deriva la advertencia de “trabajar más inteligentemente” donde antes se ponía énfasis simplemente en trabajar más duro.

Como estamos en el umbral de lo que se conoce como la “revolución de la información” conviene tener presente una de las características singulares de la información y es que a diferencia de la mayoría de los bienes materiales, aumenta cuando se intercambia. Por consiguiente, quienes trabajan en la información, o “trabajadores de la mente”, tienen que ser más cooperadores que antes; asimismo, deben estar más alerta para aprender en el empleo y ser más flexibles para cambiar de trabajo dentro del equipo.

Este cambio exigirá de nosotros mayor creatividad, autonomía y destrezas, pero a la vez nos hará tomar mayor conciencia del proceso de trabajo, aumentará la satisfacción que sintamos en el empleo y nos reportará mejores retribuciones por el aumento de la productividad. Además, ofrecerá un mejor ambiente de trabajo a quienes estén suficientemente calificados para retener sus puestos.

Es necesario, entonces, conceder mayor importancia al desarrollo de los recursos humanos. Esto supone un proceso continuo de mejoramiento de las destrezas y conocimientos a lo largo de toda la vida productiva de una persona y se aplica a todas las personas. Pero es algo sobre lo cual cada uno de nosotros tiene algún control en lo que respecta tanto a nosotros mismos y al desarrollo de nuestras habilidades personales como a las generaciones futuras. Esto repercute en nuestro proceso educativo y requiere un cambio de actitud por parte de los profesores y de los estudiantes y de la sociedad en general a fin de exigirle más al sistema educativo.

Según los datos de que se dispone, los países que han conseguido aumentar la productividad más rápidamente lo han logrado gracias a una buena educación general básica, la que, a su vez, constituye el fundamento para alcanzar el elevado nivel de flexibilidad laboral que se necesita. Huelga decir que la técnica de la computación debería comenzar a enseñarse lo más temprana-

⁶Un computador personal portátil que utiliza 20 libras de plástico y silicona puede costar hoy lo mismo que un automóvil de 3 000 libras, o mucho más que uno de 5 000 libras hace sólo un decenio.

mente posible y que debe considerarse simplemente como una herramienta indispensable para la mente. Además, es una de las herramientas claves para almacenar, intercambiar y, por consiguiente, acrecentar la información.

También es indispensable establecer tempranamente vínculos entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo. Debe ponerse énfasis en ayudar a los jóvenes a asumir la responsabilidad de transformarse en adultos viables y el proceso educacional debe ser considerado como la preparación para esa viabilidad.⁷ Una buena educación general también contribuye a ampliar las perspectivas profesionales y proporciona flexibilidad para trabajar.

La enseñanza especializada es específica para un puesto, según lo muestran los mejores ejemplos existentes, y a menudo es producto de la formación en el empleo. El trabajo en equipo, el intercambio de información y la flexibilidad laboral⁸ son también elementos importantes del nuevo paradigma de alta productividad.

⁷En la República Federal de Alemania la educación es, en principio, obligatoria hasta los 18 años de edad. En la práctica, el 40% de los jóvenes de entre 15 y 18 años asiste a la escuela a tiempo completo. El resto se somete a un sistema doble de capacitación profesional mediante aprendizaje, financiado por empresas privadas y subvenciones federales. El propósito del aprendizaje es primordialmente "enseñar un comportamiento correcto, exactitud, pulcritud, confiabilidad, puntualidad"; en resumen, inculcar una cultura del trabajo. El aprendizaje es el camino habitual del éxito profesional; nueve de cada diez aprendices terminan con un diploma y 15% prosigue sus estudios en la educación superior.

Para los alemanes, "profesionalismo es la suma de conocimientos, destreza y buen comportamiento, capacidad para aprender a aprender, para trabajar en equipo, sentido del método —hacer una cosa a la vez— y preocupación por la calidad —hacer un trabajo bien". Por lo general, los trabajadores no llegan a la administración superior antes de cumplir los 40 años y alcanzan ese nivel más por su buen rendimiento comprobado que por sus diplomas. Existen también estrechos vínculos entre las empresas y las universidades: los miembros de las juntas directivas generalmente son egresados de las universidades y las elites universitarias optan preferentemente por carreras en la industria en lugar de en la administración pública (Michel Godet, "West Germany: a paradoxical power", *Futures*, agosto de 1989).

"La especialización flexible es un nuevo modelo que se caracteriza por redes de empresas pequeñas que compiten y sin embargo colaboran en el intercambio de información y conocimientos técnicos. El conocimiento se difunde rápidamente tanto entre las empresas como dentro de ellas, dando

Los empresarios se verán obligados a estar más alerta a los tipos de destreza y a las estructuras que necesitarán utilizar y también enterarse de qué tecnologías necesitan y cómo obtenerlas. Asimismo, deberán explorar formas más eficaces de organización y de colaboración con las instituciones de investigación, financieras y técnicas y con los sindicatos.

Pero, los trabajadores, por su parte, tienen la responsabilidad de aconsejar acerca de cuál es la manera mejor y más eficaz de hacer las cosas y de ejercer presión constantemente para mejorar sus destrezas y asumir nuevas responsabilidades. Esto implica que la empresa efectúe constantemente inversiones en capacitación y adquisición de tecnologías con el fin de aumentar la productividad.

Todos los elementos señalados contribuirán al desarrollo de una cultura empresarial, de la cual deberían impregnarse los trabajadores, los técnicos y los profesionales tanto del sector público como privado y también las organizaciones como los sindicatos, cámaras de comercio y asociaciones de industriales manufactureros. Esta cultura estará abierta a ideas nuevas y a la incorporación del cambio tecnológico y hará que el aumento de la productividad sea un proceso espontáneo.

En el afán de abordar los problemas urgentes y encontrar la "clave" del desarrollo, se han evaluado muchos modelos, a veces en sus formas más puras y más teóricas; sin embargo, el sentido común nos aconseja el uso de una combinación razonable de elementos, basada en una evaluación empírica de su viabilidad. Uno de esos ele-

lugar a una adaptación mutua, aprendizaje e innovación, de modo que los trabajadores, las empresas y todo el distrito, puedan acomodarse rápidamente a los cambios del mercado y tecnológicos (el concepto básico que hace hincapié en la flexibilidad tiene importancia para todas las empresas del futuro y pone un nuevo énfasis en la desintegración vertical, las actividades secundarias y la puesta en marcha de nuevas actividades. Perteneció a M. Piore y C. Sabel). El modelo es particularmente interesante para el Caribe por cuanto la especialización flexible es útil sobre todo en los casos en que la demanda de los consumidores se desagrega y se diversifica y en que se trata de operaciones en pequeña escala y de productos diversificados (A. Poon, "Flexible specialization and small size: the case for Caribbean tourism", documento presentado a la Segunda Conferencia de Economistas del Caribe, mayo de 1989).

mentos, actualmente en boga, y yuxtapuesto a la reglamentación es la eliminación de las restricciones. Suele recetarse como remedio para las economías rígidas y sin capacidad de reacción. Y no se puede negar que como consecuencia de una red de reglamentos que se superponen, las economías de la región no sólo son incapaces de adaptarse a los cambios sino que a menudo esa situación ha conducido a políticas contradictorias. Además, un mecanismo de precios lo más impersonal posible podría ser la única solución viable en los casos en que la falta de armonía social, la inercia de las políticas o los intereses creados impiden eliminar las políticas que discriminan contra el comercio o un enfoque racional de la planificación, o en aquellas esferas en que el conocimiento y la capacidad de previsión son limitados y el cambio es rápido e imposible de predecir. Sin embargo, la liberalización de las políticas no es una panacea y por lo tanto no debiera aplicarse indiscriminadamente ni considerarse como una excusa para eludir la responsabilidad de promover el desarrollo.

Con todo, la intervención del sector gubernamental/público, en los casos que sea necesaria, tendrá que hacerse con moderación y humildad. Podría necesitarse para preservar un cierto nivel de equidad en la prestación de los servicios sociales indispensables para mejorar la armonía social y desarrollar al máximo la capacidad potencial de todos los recursos humanos; y será necesaria para crear y preservar condiciones jurídicas y económicas estables con el fin de fomentar la iniciativa y fortalecer el sistema educacional en todos los niveles.

A nivel nacional, la aplicación de políticas macroeconómicas apropiadas para mantener la competitividad y aumentar la participación del país en los mercados internacionales es una condición necesaria, aunque no suficiente, del crecimiento. Además, continúa vigente el papel del sector público como proveedor de infraestructura, con renovado énfasis en la infraestructura educacional y de las comunicaciones. Por otro lado, también se requiere una política industrial apropiada. A este respecto, podría ser necesario realizar algunas intervenciones selectivas a fin de identificar a los sectores que presenten mayores posibilidades de generar valor agregado a nivel nacional y estimular su crecimiento. Finalmente, el sector público tiene también la función de pro-

mover una atmósfera industrial de armonía y colaboración y no de conflicto.

La inversión es el proceso mediante el cual las ideas se transforman en productos rentables; es el vehículo que impulsa el crecimiento y la transformación estructural. Pero el combustible para ese vehículo es el ahorro. Y aunque el ahorro es necesario para la inversión, no es un requisito suficiente. También debe existir un clima propicio a las inversiones e instituciones inversionistas adecuadas para que las corrientes de ahorro se conviertan en inversiones productivas.

En general se reconoce que la tasa de inversión en la región es baja y se cree que ello se debe a las bajas tasas de ahorro. Para persuadir a las personas que posterguen sus gastos y ahorren, y para que los inversionistas asuman el riesgo de invertir, la recompensa tendrá que ser suficiente y además deberá estar razonablemente garantizada. El optimismo acerca del futuro es un elemento necesario para inducir una perspectiva de largo plazo y, por ende, un clima propicio a las inversiones. A este respecto, pueden utilizarse políticas macroeconómicas para limitar la inflación, asegurar tasas de interés positivas, y en general, preservar un cierto grado de estabilidad en la economía en su conjunto.

Para que la región sepa por qué la inversión no aumenta al ritmo deseado en algunos países y por qué una parte importante del ahorro se deposita en el exterior, es indispensable que los trabajadores, los empresarios y los gobiernos se hagan un examen introspectivo serio. Algunos analistas creen que si la región dispusiera de estos fondos y los utilizara en inversiones rentables, nuestro desarrollo se aceleraría. La autoridad encargada de formular las políticas deberá identificar los factores que estén frenando el ahorro y la inversión y adoptar las medidas para eliminarlos.

Está demás decir que el proceso de globalización que se ha acelerado tan rápidamente en los últimos dos decenios, continuará.⁹ Nuestra re-

⁹Peter Drucker, en un artículo titulado "The changed world economy" y publicado en *Foreign Affairs* (primavera de 1986) señaló lo siguiente: "Todo país o empresa que quiera prosperar tendrá que aceptar que la economía mundial es la que guía y que las políticas económicas internas tendrán éxito únicamente si refuerzan, o por lo menos no perjudican, la posición competitiva internacional del país". La observación

gión, que históricamente ha tenido una orientación global tendrá que aprender de nuevo a relacionarse efectivamente con la comunidad mundial. Este aprendizaje es necesario para que entendamos nuestros mercados, seamos sensibles a los cambios del mercado y reaccionemos ante las nuevas corrientes intelectuales y tecnológicas.

Estas observaciones no pretenden insinuar que debe restarse importancia a la cooperación regional, pese a que dada la experiencia de los últimos dos decenios, juzgamos con escepticismo la idea de la integración regional por su fracaso en responder a expectativas, tal vez poco realistas. La cooperación regional continúa siendo una opción viable en el Caribe a pesar de que se reconoce cada vez más que la producción autóctona no alcanza para satisfacer adecuadamente las necesidades nacionales.

La cooperación puede ayudar a los pequeños productores a insertarse en los mercados mundiales. La competencia regional puede utilizarse como mecanismo para fortalecer las empresas a fin de que puedan competir a nivel mundial. La cooperación en materia de comercialización conjunta podría presentar también una opción viable sobre todo en la industria ligera y el turismo. Una política de fomento a las empresas mixtas de la región y a la inversión interregional ayudaría también a reducir el riesgo que enfrenta el inversionista caribeño que tiene que colocar todos sus activos en un territorio pequeño. Dado que la percepción del riesgo es la motivación más fuerte para la fuga de capitales, esa política podría servir para retener en la región mayor cantidad de recursos.

La cooperación también puede ser ventajosa entre los Estados pequeños para ayudarlos a realizar las tareas que les es imposible desempeñar bien por su cuenta. Para los más pequeños de esos Estados se puede optar por alguna forma de integración en que la prestación de servicios conjuntos les permita reducir los costos humanos y materiales. Pero, incluso para la región en su conjunto, la cooperación a nivel de política pública puede ser muy ventajosa. La cooperación funcional dentro de la CARICOM ha sido uno de sus éxitos y en vista de los intereses comunes de los

productores, la adopción de estrategias comunes en el plano multilateral ha resultado ser beneficiosa para la CARICOM y se está extendiendo lentamente a toda la región.

Pero el regionalismo no debería utilizarse para forjarse la ilusión de tener un refugio seguro para desentenderse de los rápidos acontecimientos que se suceden en el mundo, porque esa es la fórmula del estancamiento sostenido.

2. Una cohesión social más estrecha

Hasta ahora el análisis se ha centrado en la capacidad para fortalecer nuestras economías, pero eso solo no basta para lograr un desarrollo sostenido. Este podrá alcanzarse en el largo plazo únicamente mediante la creación y preservación de una medida básica de cohesión social. Las políticas coherentes son más viables en un ambiente político en que haya consenso social de base amplia en virtud del cual los grupos de intereses muy polarizados no hallen mucho descontento al cual sacarle partido. De esta manera, los problemas tendrán prioridad sobre los intereses, y las políticas podrán juzgarse según sus méritos intrínsecos.

En el plano de las ideas, lentamente se está conciliando la dicotomía tradicional entre crecimiento y equidad debido a que se está llegando a un consenso en el sentido de que ambos son esenciales y se apoyan mutuamente. En este punto, el problema real consiste en cómo distribuir el ingreso de manera de avanzar hacia el objetivo de la cohesión social. Los problemas de equidad se tornan más agudos en tiempos de contracción económica, pero la redistribución se hace políticamente más difícil cuando hay que repartir una torta más pequeña. Los protagonismos sociales resultantes ponen en peligro la cohesión social necesaria para el buen funcionamiento de un sistema económico. Por consiguiente, se necesitan políticas explícitas para aprovechar mejor los recursos cada vez más escasos y para crear una red de seguridad que esté dirigida específicamente a los segmentos más marginados de la población; dichas políticas deberán concentrarse en las áreas de la salud, la nutrición, el readiestramiento y el empleo.

Muchas de las premisas en que se basó la prestación de los servicios sociales de la región, en particular la que hacía hincapié en que ésta

se hizo con respecto tanto a los grandes países industrializados como a las naciones en desarrollo.

debía ser gratuita, integral y universal, están hoy en tela de juicio. Si bien para algunos esas premisas son poco realistas, para otros, representan una manera ineficiente de entregar servicios sociales a la población en general. En el mejor de los casos, se deberá suspender la prestación de esos servicios cuando las economías atraviesan por un proceso de contracción y reestructuración y dar prioridad a la satisfacción de las necesidades de la gente más pobre, mientras que aquéllos que tengan capacidad para hacerlo, tendrán que valerse por sí solos.

La atención primaria y preventiva es la aplicación más eficaz del gasto en salud, fuera de que beneficia principalmente a los más necesitados. Sin embargo, también deberán buscarse los medios necesarios para mejorar el rendimiento de las instalaciones que se hayan deteriorado como consecuencia de la reducción de los servicios de mantención provocada por la contracción económica. Quizá la solución esté en mejorar las instancias de dirección, administración y los sistemas de remisión de pacientes y, en los casos en que proceda, recurrir a la venta o traspaso. En los casos en que la restricción de fondos ha repercutido en la compra de productos farmacéuticos, las únicas formas viables de asegurar de que los escasos recursos se encaucen hacia los más necesitados, parecen ser la selección más cuidadosa de los grupos beneficiarios y el mejoramiento de los programas de recuperación de costos.

Se han detectado deficiencias nutricionales en grupos claramente definidos: los niños y las madres embarazadas y lactantes. En general, podrían reemplazarse los subsidios de alimentación, que son caros y según se ha comprobado, benefician poco a los más pobres, por programas vinculados a las escuelas y a las clínicas de atención prenatal o a los consultorios externos de los hospitales.

El empleo ha sido una preocupación constante en los países del Caribe, pero las políticas macroeconómicas y las rigideces institucionales que inducen a reemplazar el trabajo por el capital, continúan imperando en nuestras economías. Estas deberán liberalizarse de manera que puedan adoptarse medidas eficaces dirigidas a absorber la mano de obra excedente que a menudo sólo posee escasas habilidades. Mediante programas de capacitación bien orientados se puede readiestrar a las personas con miras a satisfacer

las cambiantes exigencias del mercado del trabajo, en tanto que los proyectos públicos adecuadamente concebidos, podrían tener un campo de aplicación limitado siempre que estén dirigidos hacia los casos más patentes de desempleo, alcancen niveles aceptables de rentabilidad económica y estén dentro de las prioridades sectoriales. Pero, en definitiva, el problema del empleo remunerativo sólo se podrá enfrentar mediante una capacitación eficaz, como se señaló anteriormente.

En esencia, nuestra propuesta consiste en examinar la prestación de servicios sociales en el marco de un plan sistemático, en especial en las economías que atraviesan por un período de recesión. De este modo se podrán encontrar las maneras de prestar con eficiencia servicios sociales básicos a los más necesitados y minimizar así los efectos sociales negativos a los que estarían expuestos.

3. Políticas ambientalmente sustentables

Al economista no le es difícil entender que una sociedad no puede consumir durante mucho tiempo más de lo que produce. Los déficit redundan en deuda la que tendrá que ser reembolsada por las generaciones futuras a menudo a costa de su propio desarrollo. Esta relación es de conocimiento general aunque, como bien sabemos, suele hacerse caso omiso del conocimiento. Sin embargo, curiosamente, los economistas han guardado silencio ante el rápido deterioro de nuestro medio ambiente natural. Se han inclinado a considerar el desarrollo como un proceso de conquista de la naturaleza y a correlacionar el crecimiento con el ritmo de consumo de nuestros activos físicos naturales.

Afortunadamente, y tal vez justo a tiempo, estamos tomando conciencia de que la explotación acelerada de los recursos naturales no es la única, ni siquiera la mejor manera de producir crecimiento. Y a medida que destruimos la cubierta vegetal de las laderas de nuestros cerros, erosionamos nuestras mejores tierras, contaminamos nuestros ríos con productos químicos y vaciamos residuos contaminantes en nuestras mejores playas, nos estamos dando cuenta de que estamos tomando del medio ambiente natural más, y con mayor rapidez, de lo que éste puede recuperar. En realidad, hemos estado contrayendo una deuda ambiental que tendrán que pagar

nuestros hijos. Es más, incluso las actuales generaciones ya la están pagando, con la reducción de las cosechas y la mayor incidencia de diversas enfermedades, sin mencionar el daño estético que constantemente hemos infligido a nuestro paisaje.

A medida que disminuya la presión ejercida para que se alivien las restricciones materiales descubriremos que son otros los factores, distintos de los materiales, los que pueden asegurar nuestra supervivencia y mejorar la calidad de la vida. Un medio ambiente sano y agradable tendrá un lugar destacado en cualquier lista de esos factores; además, es indispensable para el fomento de los servicios de recreación y aprovechamiento del tiempo libre, de alto valor agregado, que parecen brindar buenas perspectivas para el crecimiento futuro de la región.

Por consiguiente, son muchos los temas que deberán figurar como prioritarios en el programa de acción de las autoridades competentes, a

fin de restituir la salud a nuestro medio ambiente y preservarlo para las generaciones futuras. Entre ellos,¹⁰ la planificación del uso ordenado de las tierras; la aplicación de medidas para detener la degradación del medio ambiente costero y marino; la prevención y mitigación de los efectos de los derrames de petróleo; la eliminación de desechos sólidos y líquidos; la descarga de desechos extrarregionales; la calidad y suministro de agua; la ordenación de los bosques y cuencas hidrográficas; la preservación de los recursos genéticos y la preservación de los recursos históricos y naturales.

(Traducido del inglés)

¹⁰Una lista completa de las cuestiones definidas como prioritarias se encuentra en "The Port of Spain Accord on the Management and Conservation of The Caribbean Environment".