

SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE POLITICAS DE
DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA



PAL - ILPES

SANTIAGO, CHILE, 12 al 15 de abril de 1982



UNICEF

Distr.
RESTRINGIDA
E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.8
E/ICEF/SIMSOC/R.8
14 de abril de 1982
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES



VIABILIDAD POLITICA DEL DESARROLLO SOCIAL *

Vaughn A. Lewis **

- * No debe ser citado sin permiso del autor. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Institución a la que está vinculado.
- ** El autor es Director del Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, Universidad de las Indias Occidentales, Mona, Kingston, Jamaica

Este documento se refiere a las limitaciones político-económicas que afectan a la formulación de políticas para el desarrollo social. Se hace mención especial del área del Caribe y sobre todo a aquellas porciones que lograron su independencia con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial: la Comunidad del Caribe (CARICOM). Tal como se expresará más adelante, la población de estos estados logró o forzó a la Metrópolis británica que les otorgara la independencia soberana mediante el empleo del mecanismo del sufragio universal. Ello significó que los líderes políticos locales que alcanzaron el control en estos territorios lo hicieran sobre la base de un apoyo masivo; y sobre la base de prometer a las masas ciertas mejoras específicas del bienestar económico y social.

En consecuencia, la expectativa de niveles constantemente mayores de desarrollo económico y social es, para los pueblos de estos estados, algo que se encuentra inserto en los orígenes del sistema. Dichas expectativas constituyen una parte importante de la legitimidad del sistema político. Además, debido a que el mejoramiento económico y social representaba la primera preocupación de la mayoría de la población, el mecanismo inicial que se prefirió -permitido dentro del sistema de gobierno colonial de la época- fue la organización de sindicatos laborales, según ocupaciones o actividades como en el caso del Reino Unido o en organizaciones que cubrían todo el territorio: 'sindicatos generales'.

Posteriormente, estos sindicatos que frecuentemente iniciaron sus actividades tratando de lograr mejoras -mejores sueldos, mejores condiciones de trabajo- mostraron una tendencia a ampliar sus demandas. Durante el proceso de dicha

ampliación o generalización se llegó a la conclusión que era necesario contar con un instrumento político que reflejara estas demandas sociales de carácter general. Así se usó la base sindical como palanca para la organización del partido político de masa. Existió la tendencia a que la jefatura del sindicato y la jefatura del nuevo partido político fueran ejercidas por los mismos individuos. Los miembros del sindicato consideraban que el partido político era una de las armas directas para la lucha por el mejoramiento social.

Debido a que la mayoría de los países en cuestión estaban dominados o sometidos a economías agrícolas del tipo plantación, las condiciones de trabajo del obrero agrícola pasaron a convertirse en la preocupación principal de la jefatura de los sindicatos y, al mismo tiempo, la fuerza laboral relativamente homogénea, característica de las plantaciones (plátanos, azúcar), representaba una fuerza política preparada de antemano para los partidos políticos.

Esta interrelación entre la mano de obra agrícola y el partido político significó que los cambios en el sistema de plantación fueran considerados como uno de los resultados que tendrían que ser logrados inmediatamente por la jefatura sindicato-partido cuando se otorgara el sufragio universal -y se concediera a la población nativa algo de participación en el proceso de toma de decisiones del sistema de gobierno colonial en los territorios.

Sin embargo, debe tenerse presente que cuando el Gobierno Británico reconoció, después de la Segunda Guerra Mundial, la total legitimidad de las actividades sindicales y reconoció que el personal local llegaría a dominar las instituciones políticas y legales de los territorios, trató de orientar el desarrollo de los sindicatos y partidos según

los principios y prácticas desarrolladas y que estaban siendo aplicadas en el Reino Unido.

Los sistemas socioeconómicos agrícolas, del tipo plantación, que dominaban en los territorios coloniales de la subregión del Caribe, eran los sistemas que prevalecían. Pero también debe hacerse mención o referencia a la existencia de importantes industrias minerales en algunos de los territorios (petróleo en Trinidad, bauxita en Jamaica y Guyana) que daban empleo a números menores de personas que las empresas agrícolas, aún cuando a tasas salariales mucho mayores; y que proporcionaban a los gobiernos del caso niveles de ingreso mucho mayores que aquellos que dependían principalmente de las actividades de exportación agrícola. Debido a ciertas similitudes en la dinámica de su operación, economistas especializados del Caribe de la época post-independencia, han denominado sistema de plantación tanto a las economías agrícolas como las mineras.

En consecuencia, es dentro de este contexto que también es menester tener presente que los territorios del Caribe fueron donde se ubicó en un comienzo (al igual que en el caso de ciertos otros territorios coloniales de Africa y el Pacífico y el Sud-Este Asiático) un tipo de sistema de explotación económica que constituyó el tema de un análisis muy extenso durante los años 1960 y 1970: las corporaciones integradas verticalmente, que llevaban a cabo actividades en espacios geográficos que abarcaban varios países -las empresas transnacionales, al igual que Tate & Lyle, las empresas productoras de azúcar.

En un comienzo, la nacionalidad de las empresas TNC tendió a ser británica en la zona del Caribe anglo-parlante, lo cual era un reflejo de la dominación política. A mediados de los años 1950 y posteriormente en los años 1960, las

empresas TNC de los Estados Unidos de América, comenzaron a ubicarse en la zona del Caribe. Esto también reflejó el comienzo de un retiro gradual británico de la subregión y el correspondiente aumento de facto del dominio de los Estados Unidos de América, a medida que dicho país trató de llenar cualquiera brecha que existiera en el sistema estratégico en el Hemisferio Occidental.

El efecto de esto fue (y sigue siendo) que cualquiera tentativa de los nuevos partidos políticos locales para modificar significativamente este sistema socioeconómico significaba que los partidos estaban planteando un desafío no solamente a los sistemas domésticos o locales de los países, sino que inmediatamente enfrentaban el sistema internacional de los cuales las empresas TNC son una parte importante. En consecuencia, la factibilidad de introducir cambios locales sustanciales era, en parte, una función de la fuerza del ambiente o entorno internacional pertinente. En otro trabajo hemos resumido este fenómeno diciendo que para las jefaturas políticas del Caribe cualquiera intervención en la economía política local tendería a constituir una intervención en la economía internacional. Este proceso se ve acentuado por el carácter de 'sistemas abiertos' de los sistemas socioeconómicos del Caribe.

Una breve descripción de algunas de las características e implicancias locales de las empresas TNC que existen en diferentes tipos de entornos en el Caribe incluiría:

1. Que en el caso del sistema de plantación agrícola, la plantación tendía a abarcar o a estar diseminado a lo largo y ancho del espacio físico del país, aún cuando en cierta medida existiera como entidad auto-suficiente.

2. Que en el caso de economías basadas en minerales o dominadas por el turismo, el sistema mostraba una tendencia a ubicarse en zonas aisladas -enclaves; una vez más, éstos eran en gran medida autosuficientes y en absoluto dependientes de la economía o gobierno locales para una parte importante de los bienes y servicios que requerían.

3. Que en las empresas agrícolas -plátanos, azúcar, citrus, cacao- se empleaba en gran medida mano de obra abundante con salarios relativamente bajos. Eran básicamente homogéneas, desde el punto de vista de capacidad funcional, y concentradas.

4. Que las empresas mineras se caracterizaban por el empleo de una fuerza labor relativamente pequeña (en relación a la fuerza laboral disponible) que recibía salarios altos y con conocimientos y tareas especializadas en cuanto a función.

5. Que durante un período posterior a la independencia, bastante prolongado, tanto los sistemas minerales como los agrícolas siguieron siendo manejados o administrados a nivel territorial por individuos expatriados (no-locales). Esto se prolongó más en los sistemas mineros y turísticos que en los sistemas agrícolas.

6. Que los dos tipos principales de actividad (agrícola y minera) dieron origen a diversos tipos de sindicatos con diferente composición. Los sindicatos dominados por mano de obra agrícola tendieron a ser grandes organizaciones de masas; aquellos dominados por el sistema minero mostraron una tendencia a ser más pequeños aún cuando más ricos, con integrantes sujetos al proceso de aburguesamiento y un tanto apolíticos. Para el Caribe la consecuencia importante de esta diferencia ha sido que los sindicatos con base agrícola son los que, en gran medida, han constituido la base de los movimientos políticos de masa. Los sindicatos mineros y de

servicios han sido elementos secundarios al movimiento de masas, aún cuando frecuentemente hayan contribuido grupos dirigentes y a veces hayan sido estratégicos o vitales para la paralización de los sistemas de ley y orden coloniales (e incluso del período de independencia) (aquí nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la importancia estratégica de los sistemas portuarios y de telecomunicaciones durante huelgas 'nacionales').

La existencia y desarrollo dinámico, en especial, de empresas mineras e industriales (para la fabricación de sustitutos de importaciones) ha dado origen a diversos fenómenos (problemas):

(i) Aumento cada vez mayor de la diferencia en los ingresos percibidos por los diversos sectores de la fuerza laboral, lo que ha significado, en cierta medida, la aparición de una sensación de "carencia relativa".

(ii) La aparición, por lo tanto, de distorsiones en la estructura salarial, a medida que la demanda de empleo en las empresas mineras aumentaba el "precio o valor de la reserva de la mano de obra" -generando rigideces en el mercado laboral y el fenómeno de desempleo en zonas en las cuales existe una demanda insatisfecha de mano de obra. También se producen distorsiones en la estructura demográfica de los países, a medida que se produce la migración hacia los pueblos o ciudades de las empresas y se alteran los padrones tradicionales de asentamiento.

Una de las consecuencias de la aparición de estos fenómenos ha sido las presiones sobre los gobiernos post-independencia, con bases sindicales, para 'igualar' los diferentes ingresos generados por las inversiones de las transnacionales. Esto nos permite observar los esfuerzos hechos por

dichos gobiernos para 'redistribuir' el ingreso, empleo y satisfacciones psíquicas disponibles en el sistema. A ello se debe el aspecto o apariencia de 'distribucionista' que tienen estos gobiernos en contraposición a un énfasis 'produccionista' (nuevas inversiones) que podrían tener sus políticas.

Debido a que las jefaturas políticas están basadas en el modelo de sufragio universal, de competencia entre partidos, éstas sienten la necesidad de intervenir en los sistemas previamente acordados para las relaciones transnacionales -gobierno; especialmente en aquellos casos en los cuales, como sucede con ciertos productos minerales, la demanda por el producto de las TNC es elevada:

i) Tratando de obtener ingresos monetarios cada vez mayores de las TNC, mediante negociaciones para el aumento de los impuestos o "royalties". Por ejemplo, cada cambio de gobierno en Jamaica ha estado acompañado por una renegociación del contrato sobre impuestos-"royalties" que estuviere vigente en dicha oportunidad.

ii) Tratando de lograr una representación más amplia en la estructura del empleo para sus nacionales que trabajan en la industria y estuviesen empleados por la transnacional.

iii) Tratando de lograr que la TNC genere mayores 'derrames' para los otros sectores de la economía; especialmente mediante la creación de relaciones inversas que, entre otras cosas, provocarían el crecimiento o desarrollo de una clase empresarial nativa.

La finalidad de que las TNC entreguen mayores impuestos o "royalties" consiste en que, con ello, se permite al gobierno disponer de mayor flexibilidad presupuestaria para atender las demandas de la masa de la población. Esto es

especialmente importante en aquellos casos en que el gobierno ha resultado ser incapaz de generar mayores oportunidades de empleo para una población que aumenta con relativa velocidad.

Y si examinamos esta forma de presión, conjuntamente con otras, se podrá observar que ellas obedecen a diferentes tipos de intereses locales. En el hecho, el primero consiste en una forma de presión generada por la masa, con ciertas tendencias hacia el establecimiento dentro de la comunidad nacional de una especie de nacionalismo económico de corte populista. La segunda presión, aquella que se refiere a una ampliación de la representación en la estructura del empleo, es en el hecho, la base para un nacionalismo empresarial más estrecho, provocado y destinado a recompensar un grupo más altamente capacitado y con mayores ingresos de la comunidad local.

Las estrategias para lograr mayores beneficios del sistema de las empresas transnacionales y, en consecuencia, la factibilidad política de tener buen éxito en este sentido, dependerá, por lo tanto, del carácter de las clientelas locales cuya atención es la motivación de la intervención gubernamental. Los diferentes sectores de la fuerza laboral empleada por las empresas transnacionales no tendrán, necesariamente, la misma visión u opinión en cuanto a la estrategia negociadora, debido a que su diferente ubicación (dentro de la estructura del empleo en las empresas transnacionales) acarrea una diferente perspectiva en cuanto a la posibilidad de éxito que tiene el gobierno, de manera que no afecte negativamente el compromiso de la empresa transnacional de seguir o continuar con su inversión en dicho país.

En consecuencia, en la medida en que importantes recursos financieros para uso gubernamental en el desarrollo social son derivados del presupuesto local (es decir, no incluye ayuda externa oficial); y en la medida en que una parte importante del ingreso nacional y de las divisas son el producto de una sola actividad importante para la economía (probablemente de propiedad extranjera) en estas economías mono-productoras; entonces, en dicha medida, la viabilidad política de conseguir dichos recursos estará condicionada por los aspectos que se explican a continuación:

i) La estructura de la industria principal (actividad económica) y el carácter estratégico de la demanda por su producto dentro del sistema internacional;

ii) La evaluación que la empresa TNC haga del desarrollo en el país anfitrión y su evaluación de la naturaleza de los nacionalismos anteriormente señalados. Esto es lo que generalmente se quiere decir con los eufemismos "clima político" o "riesgo político de la inversión" en el país anfitrión;

iii) La evaluación que el gobierno haga de la vulnerabilidad de las fuentes de dichos nacionalismos a las presiones internas o externas durante el curso de las negociaciones.

Política gubernamental y nacionalismo populista

Por supuesto que el apoyo masivo o de las masas es la base del nacionalismo populista. La sindicalización de la mano de obra o fuerza laboral en el Caribe anglo-parlante a fines de los años 1930 y la frecuente transformación de la jefatura sindical en directorios políticos con posterioridad al sufragio universal, llevó a la formación de gobiernos que abogaban por lo que ahora podría denominarse una filosofía

del laborismo. En dicha época (especialmente en los años 1940 y 1950) esto se denominaba socialismo -incluyendo una demanda de mejores condiciones económicas (justicia económica) para la fuerza obrera; aumento del empleo y trabajo seguro para los cesantes desempleados y los subempleados; la transformación gradual de economías esencialmente agrícolas en economías en proceso de industrialización. Estas economías serían mixtas en dos sentidos; serían economías con sectores públicos y privados y serían economías agrícolas/industriales. Y todo esto se lograría dentro del marco de alguna forma de democracia parlamentaria.

Para lograr estos objetivos, los directorios políticos con 'base laboral' adoptaron políticas de 'industrialización por invitación' destinadas a lograr un rápido aumento del empleo. Esta estrategia de inversión extranjera inducida o provocada resultó ser, en los países más grandes, del tipo sustitutivo de importaciones (al igual que en gran parte de Sud América) no basada, como se esperaba originalmente, en sistemas económicos nacionales regionalmente integrados sino que en sistemas económicos separados con mercados de tamaño limitado.

Aún cuando en la práctica hubo una expansión de las oportunidades de empleo en dichos países, el rápido aumento de la población (en consecuencia de la fuerza laboral) debido a medidas médicas y sanitarias gubernamentales, además de los límites del crecimiento impuesto por la sustitución de importaciones, produjo el fenómeno de fuerzas laborales mayores, que no podían ser empleadas. Crecimiento económico relativamente rápido (dominado por las nuevas industrias en sus enclaves) conjuntamente con una clase media de servicios que aumentaba, dentro del contexto de masas crecientes de cesantes, alimentadas por una migración rural-urbana persistente, produjo

una sensación cada vez mayor de privación o falta relativa dentro de estas pequeñas comunidades.

Así a fines de los años 1960, ya se había generalizado la impresión que los directorios políticos, cuya razón de existir había sido su promesa de mejorar la situación de los obreros, habían creado un sistema en el cual los beneficiarios principales eran los sectores empresariales y de clase media. Además, se cuestionaba cada vez más la legitimidad de la relación sindicato-partido como el eje de la política nacional, cuando se hizo evidente que la mayoría de la fuerza laboral no solamente no estaba sindicalizada sino que cesante y, en consecuencia, incapaz de ser sindicalizada. Sin embargo, todo este grupo -un verdadero proletariado harapiento- tenía derecho a voto.

Ahora bien, la estructura demográfica de la población del Caribe, en conjunto, se había inclinado cada vez más hacia los grupos de menor edad. Este factor adicional significa que ahora se plantea no solamente el problema de la capacidad potencial del sistema para dar empleo sino que también la capacidad más general del sistema político para ofrecer medidas de servicio y bienestar social a este grupo y la capacidad del sistema para impartir una educación apropiada con el objeto de aumentar su posibilidad de empleo dentro del sistema económico.

Las dimensiones del problema se sugieren en una declaración recientemente publicada en un estudio del Banco Mundial sobre el área del CARICOM ⁽¹⁾ que señala que "como promedio" 46 por ciento de la población de los países del CARICOM tiene menos de 15 años de edad. Según este informe "en Bélize, Guyana, Jamaica y las Islas Barlovento, los niños de menos de 15 años representan casi la mitad del

aumento total de la población" aún cuando en "Barbados y Montserrat son menos del 40 por ciento del total" (p.58).

De acuerdo con la información de que dispone el autor de este trabajo, el problema no se ha planteado en términos más incisivos que en el Plan Quinquenal 1978-82 para Jamaica, publicado por el Gobierno en 1979.⁽²⁾ Dicho Plan señala en una de sus proyecciones -una proyección de la disminución de la fertilidad en Jamaica (Proyección 11) que existe un grupo de gran tamaño (25 por ciento de la población de 1975) que aumenta rápidamente (32 por ciento para 1983) de la población agrupada en el rango de 15 - 29 años de edad. En segundo lugar, el Plan señala un cálculo de "analfabetismo funcional" de 40 por ciento para la población en su conjunto.

No obstante lo anterior, Jamaica ha asignado una parte importante de sus recursos a un esfuerzo por hacer un ataque frontal contra su problema de analfabetismo heredado. Sin embargo, los autores del Plan Quinquenal podían señalar en el año 1978:

"Que en 1972 se calculó que entre 400.000 y 500.000 personas sobre 15 años de edad eran funcionalmente analfabetos y que según informes de JAMAL el programa había alfabetizado a 168.000 personas. No obstante ello, y debido al hecho que más o menos 40 por ciento de aquellos que abandonan el sistema de educación formal aún son analfabetos funcionales, el número total de adultos analfabetos es casi igual que en 1972."

En otra referencia al grupo entre 15 - 19 años, se hace el comentario que:

"Estos años incluyen los períodos críticos para la adquisición de habilidades, ingreso a la fuerza laboral y el desarrollo de hábitos de trabajo y actitudes sociales... (pero) la estructura de la economía, el tamaño absoluto del grupo demográfico, y el analfabetismo prevaleciente hacen difícil la absorción de los jóvenes en la vida socioeconómica del país."

Una lectura del Plan señala que existe una relación más que ilativa entre empleo, el desarrollo de agricultura a pequeña escala, actividades agroindustriales e industriales, la solución del problema del analfabetismo funcional y las perspectivas para una paz y orden social.

Las deducciones deben ser más o menos las mismas para la mayoría de los países del Caribe. Un informe del año 1979 preparado por el Banco Mundial sobre Santa Lucía, al comentar que dos tercios de la población de dicho país tiene menos de 25 años, prosigue con la observación que:

"La juventud de la población... ha llevado a la creación de una corriente incesante o pareja de gente que abandona las escuelas, lo cual ha hecho que la fuerza laboral aumente mucho más rápidamente (que la tasa anual del aumento de la población). La velocidad del desarrollo económico no ha sido suficiente para generar empleo adecuado para la fuerza laboral en aumento. Esta tendencia ha sido exacerbada por la disminución de la productividad agrícola y la incapacidad de los sectores del turismo y manufactura para absorber o compensar este aumento, así como por la disminución de las tasas de emigración durante los años 1970."

Ante descripciones de este tipo no es difícil encontrar, ni es necesario buscar, profundas explicaciones para la volatilidad política de estos países.

Este grupo de individuos jóvenes, en su mayoría analfabetos funcionales, opera dentro del sistema político competitivo del Caribe como una fuerza esencialmente desestabilizadora, que los políticos han tratado de absorber o suprimir, dependiendo de la ubicación de dichos políticos o de dichos sectores dentro de los sistemas políticos existentes. Los directorios políticos del Caribe han llegado, en su mayoría, a la conclusión que hay que encontrar una forma de absorber el grupo en el sistema socioeconómico, si el sistema político y, por lo tanto, el proceso para la formulación de

políticas no ha de ser sometido a una inestabilidad permanente. La debida absorción de la población joven por el empleo es, en la práctica, el problema contemporáneo central de la planificación económica de la región. Y, además, en la medida que en algunos países este problema se ve complicado aún más por las dificultades del analfabetismo funcional, entonces el problema del tipo de educación que se está impartiendo y del carácter del empleo que se pretende dar, pasan a constituir aspectos importantes del problema.

A su vez, esta agrupación de la juventud ahora constituye la base de mucho de lo que en la Región se ha denominado política populista. Y los partidos políticos, que siguen operando dentro del marco del sistema de la política partidista que aún conserva mucha legitimidad en dichos países, operan y proponen políticas en una forma que da a entender que las opciones entre diversas políticas aplicables a estos problemas son mucho más variadas que lo son en realidad. En un período contemporáneo, que se caracteriza por condiciones económicas internacionales inestables y una flexibilidad financiera menor en sus sistemas locales, los políticos han descubierto que debido a las limitaciones que afectan la elección de políticas se han visto obligados a recurrir a soluciones poco ortodoxas (dentro de la historia de esos sistemas políticos). Entonces, lo que a los formuladores metropolitanos de políticas pareciera ser una elección ideológica consciente, representa, en realidad un curso pragmático, adoptado bajo la presión de fuerzas populistas desilusionadas.

Sistema internacional, sectores sociales y limitaciones a las políticas

A fines de los años 1960 y 1970, las presiones populistas, ya sea en Jamaica, Trinidad o Guyana, indujeron a los directorios o jefaturas políticas embarcadas en una estrategia de industrialización por invitación, y de sustitución de importaciones, a buscar recursos financieros adicionales que pudieran ser desviados a las necesidades de corto y largo plazo de la masa de sus poblaciones. La estrategia de industrialización había significado que los gobiernos habían elegido renunciar, mediante el otorgamiento de diversos tipos de incentivos, tanto a los hombres de negocios locales y fabricantes transnacionales, ingresos que podrían haber sido obtenidos mediante, entre otros métodos, tributación de las sociedades. La justificación de dicha estrategia había sido que, en vista del pequeño tamaño económico de la región y los recursos naturales limitados, la única manera de inducir a las transnacionales a efectuar inversiones que (desde el punto de vista de los gobiernos) tenían por razón esencial el empleo local.

Los gobiernos contaban con dos fuentes adicionales de ingresos para financiar gastos sociales. Una de ellas consistía en recurrir a las instituciones económicas, regionales e internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial y a las diversas instituciones de las Naciones Unidas que prestan ayuda para el desarrollo. La construcción de escuelas e instalaciones sanitarias es indicativa de este tipo de ayuda para la inversión en recursos humanos y físicos.

Sin embargo, uno de los obstáculos que enfrentaba la ayuda a estos Estados subregionales al tratar de obtener

fondos en las "ventanillas de préstamos blandos" de estas instituciones financieras era el hecho que sus ingresos per cápita (elevados en relación a la mayoría de los países del Tercer Mundo) los colocaba fuera de la categoría que tenía derecho a dicha ayuda. Otro impedimento sufrido por un Estado en particular, Guyana, se derivaba de una situación de geopolítica: la demanda territorial de Venezuela contra Guyana que impedía a este país pertenecer a la OEA en calidad de miembro y, hasta hace poco, al Banco Interamericano de Desarrollo.

En dicha época los países independientes de la subregión eran, en la práctica, beneficiarios de la era de relativa abundancia en ayuda oficial, consecuencia de la filosofía de la Alianza para el Progreso. A pesar de ello, uno de los Estados, Trinidad y Tabago, se quejó a fines de los años 1960, de que justamente en la época en que sus reservas de divisas eran mínimas (como consecuencia de la declinación de su producto principal de exportación) y, por lo tanto, cuando más se requería de esta ayuda, las condiciones pertinentes a que estaba sometida dicha ayuda impidieron al Gobierno hacer uso de la misma.

La segunda fuente de ingresos para gastos sociales de importancia ha sido las utilidades inesperadas en divisas resultantes de alzas periódicas en la demanda del producto principal de exportación. Frecuentemente los gobiernos han empleado dichos recursos, durante los años 1970, para satisfacer demandas masivas, a corto plazo, de ciertos beneficios (subsidios alimenticios, programas especiales de empleo). Dichos usos han estado dirigidos no solamente hacia un mejoramiento del nivel de vida (aún cuando temporalmente, como sostienen algunos) sino que también con el objeto de estabilizar el sistema político, sometido a presiones por los desposeídos.

Frecuentemente dichas asignaciones han sido hechas también contra la opinión de burócratas preocupados tanto de los controles presupuestarios como de la planificación a largo plazo; y de los empresarios privados preocupados de la maximización de los subsidios para el sector privado. Ambos grupos tienden a sostener que el gobierno debería hacer una asignación o uso más racional de dichos recursos inesperados e, históricamente transitorios.

La experiencia indica que, al terminarse las circunstancias favorables del comercio internacional y la disminución de las ganancias inesperadas, la presión sobre el ingreso nacional y el presupuesto para poder sustentar estas 'asignaciones a corto plazo' ha llevado a un financiamiento deficitario excesivo, crisis de divisas, y la presión resultante de parte de los sectores externos e internos para que apliquen limitaciones o restricciones financieras mediante la reducción o disminución del gasto social. A fines de la década del 70, los Estados que no producen petróleo fueron objeto de estas presiones, incluso en el momento en que la relativa estabilidad del sistema económico de la post-guerra llegaba a su fin. Estos países sufrieron, en consecuencia, una conjunción desfavorable tanto de las condiciones internacionales como de las locales.

La situación de Jamaica en esa época es ilustrativa; aún cuando otros Estados en la subregión también sufrieron lo mismo. Las condiciones internacionales desfavorables presentaban dos aspectos:

i) Una situación global en la cual las metrópolis se caracterizaban por una situación inflacionaria, un aumento del desempleo o cesantía, ajustes a los efectos monetarios provocados por el traspaso de recursos a los Estados productores

de petróleo, comercio internacional menos flexible y, en consecuencia, en general, menos demanda por los productos de los países en desarrollo;

ii) Haciendo una referencia especial a Jamaica, esta situación se caracterizó por la inestabilidad y demanda en disminución de la principal fuente de ingresos en divisas del país: bauxita-alumina. El hecho de haber gravado las empresas transnacionales con mayores impuestos parece no haber producido otro efecto que reforzar su inclinación a disminuir las inversiones y la explotación del producto.

Las condiciones locales desfavorables (un proceso) incluyeron:

i) Una disminución de la flexibilidad de la economía local, lo cual aumentó la cesantía, disminuyó la flexibilidad en el uso de los mecanismos normales de la política económica debido a reservas inadecuadas de divisas,

ii) Aumento de la dependencia de fuentes externas oficiales para satisfacer las demandas inmediatas de ingresos gubernamentales.

Una coyuntura de este tipo llevó (en el caso de Jamaica) a una creciente parálisis de la máquina formuladora de política económica, a medida que el Gobierno era objeto de demandas contrapuestas, por una parte, de lado de su base de apoyo populista y, por la otra, del sector privado local y los grupos políticos que lo representaban y las instituciones financieras internacionales. Las demandas o exigencias externas se centraban, entre otras cosas, en la reducción del gasto social a corto plazo, lo cual llevaba hacia una situación política que distaba mucho de lo ideal para un Gobierno que operaba dentro de un sistema de competencia entre partidos políticos. En este choque entre los sectores

en competencia, algunos de los cuales son apoyados o instigados desde 'fuera' del sistema, los sectores más débiles y socialmente disminuidos, así como los grupos políticos que los representan, son invariablemente derrotados en la lucha durante el proceso de asignación de fondos presupuestarios.

Prioridades de política social en un entorno internacional desfavorable

La inestabilidad del proceso de crecimiento económico (recesiones periódicas) en las metrópolis principales, con su efecto concomitante sobre el comercio internacional, no solamente ha contribuido a retardar el proceso de crecimiento en muchos países del Tercer Mundo, sino que también ha servido de razón para el deseo de los gobiernos metropolitanos de reducir o disminuir sus aportes a los programas de ayuda internacional, tanto bilaterales como los multilaterales.

Los países del Tercer Mundo, incluyendo aquellos en el Caribe, y ante la disminución del alcance de las medidas para sustituir importaciones y la presión sobre recursos en divisas, han decidido seguir el camino de un desarrollo o crecimiento guiado o dirigido por la exportación (de productos manufacturados) y en el caso de las economías más pequeñas, mediante el proceso de empresas mixtas. Las jefaturas políticas por supuesto que están conscientes de su dependencia de los productos tradicionales (bauxita, turismo, azúcar, plátanos) y, por lo tanto, la reactivación del comercio internacional sigue siendo para ellas un factor vital en el corto plazo.

Existe, sin embargo, un reconocimiento del hecho que ante la tendencia oficial deliberada hacia el aumento del nivel de exportaciones manufacturadas, con su consecuente tendencia hacia incentivos para los industrializadores del sector privado y los agentes de la inversión extranjera directa,

deberían tomarse medidas para asegurar el desarrollo social de la fuerza laboral, tanto real como potencial, aún cuando no fuere con otro propósito que para equiparlos física y técnicamente para la posibilidad de empleo en el sector industrial. (En la mayoría de los Estados Caribeños se reconoce que la agricultura del tipo plantación no será un usuario, a largo plazo, de grandes cantidades de mano de obra; no obstante esto, aparte de recientes compromisos retóricos referentes a la necesidad de contar con una producción de alimentos, se hacen pocas referencias a la metodología de la producción agroindustrial).

Ante los escasos recursos financieros y dentro del contexto de una población joven que aumenta, los programas de asistencia internacional a los gobiernos parecería que debieran orientarse hacia (a) asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de estas poblaciones y (b) capacitación educacional (técnica y vocacional) apropiada e instalaciones para empleo en pequeña escala, tanto en zonas rurales como urbanas.

La razón para emplear este enfoque es la siguiente (y se deduce de lo anteriormente señalado). En la lucha sectorial para lograr los escasos recursos presupuestarios durante un período de relativa escasez financiera, el compromiso de los gobiernos con un crecimiento basado en un aumento de las exportaciones, inclina el gasto del presupuesto y la atención gubernamental hacia el sector empresarial privado. Es efectivo que el mantener las actuales infraestructuras sanitarias y educacionales consume una parte importante de los presupuestos nacionales. No obstante ello, estas estructuras todavía siguen atendiendo una proporción insuficiente de los pobres urbanos y rurales. Además, las

estructuras educacionales son, en su mayoría, del tipo tradicional e incapaces de manejar el problema del analfabetismo funcional existente. A mayor abundamiento, se ha hecho poco en dichos países por tratar de determinar cuál es la combinación de conocimientos que es la más apropiada para un determinado empleo, existente o potencial.

Una canalización de la ayuda internacional hacia las áreas anteriormente esbozadas sería, por lo tanto, útil por dos razones. Primero, reestablecería el peso y la influencia de los pobres urbanos y rurales en el sistema de asignación de recursos y aseguraría una asignación razonable de ellos para dicho sector. Segundo, aseguraría un cierto grado de continuidad y estabilidad en la asignación de los recursos para ese sector, aislándolos, en cierta medida, de la tendencia de tratarlos como las primeras víctimas en los procesos de 'recorte' o 'poda' de los presupuestos.

Sistema de representación e influencia sobre la formulación; de políticas

La necesidad de los gobiernos de dar prioridad al proceso de industrialización y de abrir, de manera importante, los canales de influencia, como insinuamos anteriormente, ha disminuido el papel y la influencia del movimiento obrero sobre estos gobiernos basados en los grupos laborales. Dentro de un sistema parlamentario que, en esencia es del estilo de Westminster, que hay en la zona de CARICOM, los representantes parlamentarios y el Ejecutivo se atribuyen a sí mismos los papeles principales en el proceso de toma de decisiones. Usan, cuando necesario, el movimiento laboral como batallón de apoyo; pero en la mayoría de los casos, lo relegan al rango de un grupo de presión, entre otros. La primacía histórica de los sectores laborales en el proceso de logro de

la independencia no se reconoce como necesariamente pertinente en el período contemporáneo; aún cuando se pueda necesitar, momentáneamente, su apoyo durante los períodos electorales.

El sector laboral en su calidad de sector económico institucional, fue llamado en los años 1960 por el gobierno para que prestara su apoyo al esfuerzo para establecer instituciones que controlaran el supuestamente excesivo aumento de los costos salariales dentro del sistema de producción y, así, ayudar a asegurar la competitividad externa. Este fue el período de las políticas de ingreso, que eran paralelas a innovaciones similares que se estaban haciendo en el Reino Unido y otros lugares del mundo metropolitano.

Esto era, en la práctica, un esfuerzo por crear un sistema corporativo, paralelo a los sistemas políticos de Westminster, para la toma de decisiones económicas o, mejor dicho, para legitimizar la toma de decisiones gubernamentales. De acuerdo con este sistema, el trabajo y el capital, como grupos principales tendrían el mismo peso institucional dentro del sistema. El trabajo renunciaría a las demandas 'excesivas' de aumentos salariales, a cambio de la promesa de estabilidad a largo plazo en el empleo y el ingreso real. Dicho en términos constitucionales, el objetivo gubernamental era la creación de una cierta forma de Consejo Nacional para el Desarrollo Económico. (Debe tenerse en cuenta, no obstante lo anterior, que el proceso de formulación del presupuesto es sumamente secreto en el sistema de Westminster. En consecuencia, el debate sobre las proposiciones gubernamentales es sumamente limitado. Aún cuando haya debates muy prolongados en los comités parlamentarios después de la presentación del Presupuesto, el gobierno ya está firmemente comprometido con las líneas principales de su política presupuestaria).

Este intento por incluir al trabajo en el sistema de toma de decisiones ha fracasado en muchos países. Por ejemplo, en Trinidad y Tabago, su fracaso estuvo marcado por la promulgación de la Ley de Estabilización Industrial (Industrial Stabilization Act), referente a los procedimientos para determinación de salarios y las aprobaciones del caso. El efecto fue una alienación aún mayor de una parte importante del movimiento laboral, que terminó por provocar un conflicto entre el Gobierno y en el cual el sector privado apoyaba al Gobierno.

La insistencia del Fondo Monetario Internacional, a fines de los años 1970, que se aplicaran severas restricciones presupuestarias, obligó al Gobierno de Jamaica, en sus esfuerzos por lograr apoyo nacional para dichas políticas, a aceptar un amplio debate público de las proposiciones económicas, antes que fueran formalmente planteadas. Pero la división del movimiento laboral en dicho país, según líneas partidistas en competencia, inhibió el proceso de compromiso con la decisión, que era lo que se estaba tratando de lograr.

El problema de la influencia de los diversos sectores socioeconómicos en el proceso de toma de decisiones socioeconómicas, y su relación con la insistencia del Ejecutivo dentro del modelo parlamentario de Westminster, de mantener su primacía institucional, es algo que aún no ha sido resuelto. Frecuentemente se debate este problema general como si el sistema político-económico de los países del Caribe fuese, en la práctica, un sistema autónomo, que no estuviese sujeto a las grandes influencias de las instituciones y procesos externos.

Una de las consecuencias ha sido que mientras el Ejecutivo hace valer su derecho casi exclusivo en la toma de decisiones, a costa del sector laboral, los tomadores externos de

decisiones están simultáneamente aplicando fuertes presiones sobre ese mismo proceso de toma de decisiones. Y, en la medida en que el sector empresarial local ha tenido y sigue teniendo poderosos canales de influencia mutua con los tomadores externos de decisiones, la tendencia institucional contra la influencia del sector laboral se ve aún más exacerbada.