



Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
 NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American Institute for Economic and Social Planning
 UNITED NATIONS-ECLA-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

ILPES

Institut Latino-Américain de Planification Economique et Sociale
 NATIONS UNIES-CEPAL-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

Distr.
 RESTRINGIDA
 LC/IP/R.54
 26 de marzo de 1985
 ESPAÑOL
 ORIGINAL: INGLES



**LA RECESION ECONOMICA INTERNACIONAL, LA PLANIFICACION
 Y LA GESTION ECONOMICA EN EL CARIBE ANGLOHABLANTE */**

*/ Documento preparado para la V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación. Un resumen del presente documento figura en: "Síntesis: Planificación y políticas públicas en 1982-1984 y perspectivas para la segunda mitad de la década (véase LC/IP/L.15 (CM 5/4)).

INDICE

	<u>Página</u>
PROLOGO	i
I. INTRODUCCION	1
II. PLANES DE DESARROLLO, EFECTOS DE LA RECESION ECONOMICA INTERNACIONAL Y PROGRAMAS DE AJUSTE: EXPERIENCIAS DE PAISES	4
1. Efectos de la recesión y procesos de ajuste en los países del Caribe	4
2. Algunas experiencias de países	7
a) Barbados	7
b) Guyana	12
c) Jamaica	21
d) Trinidad y Tabago	27
e) Países de la OECS	34
III. TAREAS FUNDAMENTALES PARA EL FUTURO PREVISIBLE ..	42
1. El Banco de Desarrollo del Caribe	42
2. La Comunidad del Caribe (CARICOM)	45
3. El Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe	48
4. Planificación y desarrollo en la zona del Caribe - acción futura del ILPES/CEPAL	51

PROLOGO

El fomento del crecimiento y de la eficiencia es el objetivo primordial de la planificación, la formulación de políticas y la gestión económica en los países del Caribe. Estos objetivos revisten vital importancia durante la grave crisis actual que la mayoría de los países han venido experimentando debido a factores externos. No sólo la recesión internacional ha seguido disminuyendo la demanda de las principales exportaciones, sino que el empeoramiento de la situación fiscal y de divisas ha afectado también los programas de inversión pública y ha creado problemas en el servicio de la deuda.

Todos los gobiernos reconocen la gravedad de la situación y han tomado medidas para acelerar el proceso de ajuste y de recuperación. Están firmemente decididos a colmar las esperanzas de pleno empleo y de mejores niveles de trabajo y de vida.

Esta monografía ha sido redactada como documento de base para la V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. En ella se examinan los efectos de la recesión internacional y los métodos empleados por los países para encarar sus consecuencias más severas. Contiene además las opiniones de las organizaciones regionales más importantes acerca del papel que pueden tener la planificación y la formulación de políticas en el ajuste de las economías y la recuperación de una senda de crecimiento sostenido y equitativo.

El presente documento fue preparado por la Dirección de Programas de Investigación del ILPES con la colaboración del señor Swinburne Lestrade y la cooperación de la Subsede Regional de la

CEPAL para el Caribe. En él se procuró recoger todas las experiencias del Caribe anglohablante. Sin embargo, debido a la falta de materiales adecuados hubo que omitir algunos casos.

Dado que se trata de un informe preliminar el ILPES acogerá con beneplácito las observaciones que se estimen apropiadas con miras a una publicación definitiva.

I. INTRODUCCION

En el presente documento se procurará analizar la magnitud en que la recesión internacional de 1980-1982 repercutió sobre la política y la planificación económica en el Caribe. El análisis se ocupará sobre todo de los casos de Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tabago y los países de la OECS. Se aprovechará la oportunidad de estudiar posibles formas de otorgar asistencia externa a los países de la OECS en materia de planificación y gestión económica. Formularemos algunas observaciones sobre el concepto del ajuste en cuanto se refiere a los países del Caribe.

La planificación económica se ha desarrollado y realizado en formas diferentes dentro de la región de la CARICOM. Desde la Segunda Guerra Mundial sólo se puede decir que Barbados y Jamaica han desplegado esfuerzos sistemáticos para elaborar un documento de planificación que refleje la totalidad de las estrategias y objetivos de política de los países dentro de un marco de largo plazo. En Trinidad y Tabago, donde se han elaborado tres planes quinquenales, se suspendió dicha planificación a largo plazo a mediados de la década del 70, pero actualmente se despliegan nuevos esfuerzos. En la mayoría de los países la planificación se entiende como el manejo coordinado de las políticas públicas.

Una conclusión que se desprende del presente estudio es que se torna algo difícil relacionar las circunstancias internacionales con el logro o no de objetivos y metas macroeconómicos convenidos. Esto exige que la atención se centre en las exposiciones anuales formuladas por los Ministros de Hacienda sobre las propuestas económicas y financieras de sus países durante un período de 12 meses. Las presentaciones anuales del presupuesto constituyen el

documento de planificación principal para los países y su análisis es esencial para comprender los objetivos de crecimiento macroeconómicos y sectorial y evaluar las respuestas cambiantes y ajustes a las vicisitudes de las situaciones económicas nacionales e internacionales.

Inherente a esto está además el hecho de que como los períodos de planificación son tan breves, es algo más difícil determinar en forma bien precisa la magnitud en que los cambios aparentes de política son la consecuencia de acontecimientos internacionales.

En todo caso, sería difícil establecer una relación precisa entre política económica y progreso en los países respectivos, y la recesión económica internacional. El establecimiento de tal relación posible exigiría un tratamiento más cuantitativo del tema del que es posible en la presente exposición. Incluso en situaciones donde existieron los documentos de planificación, las situaciones objetivas en los países de la CARICOM, es decir, esencialmente las de apertura y dependencia, harían muy difícil toda tentativa de un enfoque coherente de una planificación a largo plazo. Los países del Caribe son absorbidos casi por completo por el sistema económico internacional, cuyos efectos se reflejan rápidamente en el comportamiento económico de los países.

Reconociendo los obstáculos y oportunidades que plantean los eslabonamientos internacionales, hay que tomar medidas para mejorar el nivel de la planificación en la forma de un proceso coordinado de toma de decisiones. Hasta ahora la planificación ha desempeñado un papel limitado y en la mayoría de las experiencias está vinculada, como se dijo, al concepto de la gestión económica nacional y a la

práctica de la elaboración de planes, programas y proyectos como una condición previa para solicitar financiamiento externo. Con algunas excepciones, la forma tradicional de planificación se ha concentrado en la preparación de programas de inversión pública, pero en algunos casos sin controlar ciertos instrumentos claves de política y sin un sistema institucional adecuado.

La planificación y coordinación de las políticas públicas parece ser la mejor forma de desarrollar el potencial de las economías y de encarar los desafíos que plantean los acontecimientos externos. Por último, la planificación podría contribuir a emprender programas de ajuste globales para evaluar sus consecuencias financieras y la necesidad de cambios estructurales a más largo plazo.

II. PLANES DE DESARROLLO, EFECTOS DE LA RECESION
ECONOMICA INTERNACIONAL Y PROGRAMAS DE
AJUSTE: EXPERIENCIAS DE PAISES

En el presente capítulo se tiene el propósito de examinar someramente la magnitud en que la recesión internacional de 1980-1982 repercutió sobre la política y la planificación económica en el Caribe. El análisis se ocupará de los casos de Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tabago y de los países de la OECS.

1. Efectos de la recesión y procesos de ajuste en los países del Caribe

Tal como ocurrió con los países en desarrollo en todo el mundo, también en el caso de los países del Caribe los efectos de la recesión internacional variaron en cuanto a naturaleza y magnitud. Sin embargo, hubo similitudes genéricas, a saber:

i) Reducción de las importaciones debido al ingreso de divisas estancado o decreciente, menor afluencia de capital extranjero (especialmente en los casos de los países de la OECS), disminución de las remesas de los nacionales residentes en el extranjero y reducción de las importaciones para el desarrollo;

ii) Disminución de los ingresos gubernamentales debido a la baja de la actividad económica, el estancamiento del comercio y la dificultad de imponer nuevos tributos durante la recesión;

iii) Recortes en los planes de inversión y desaceleración de los proyectos en marcha debido a la escasez de fondos nacionales y externos.

Las similitudes citadas rigieron en mayor o menor grado para todos los estados miembros de la CARICOM.

Para contrarrestar los efectos descritos, las medidas de ajuste empleadas por los países del Caribe contuvieron medidas de política dirigidas a la recuperación del equilibrio externo e interno. Entre las primeras, figuraron la mayor orientación hacia la exportación de la actividad productiva; la reducción de los déficit en cuenta corriente mediante la devaluación del tipo de cambio y la presupuestación de las importaciones; y un gran endeudamiento externo. Las otras significaron la disminución del gasto en servicios sociales; rebajas de los subsidios a los consumidores; y una política monetaria restrictiva. En algunos casos, se sumaron a estas medidas la liberalización económica, una política deliberada de fomentar la empresa privada y enfoques más concertados y sistemáticos de gestión macroeconómica y de manejo de la política económica.

Aparte de las medidas de ajuste adoptadas, debe reconocerse la existencia de problemas a más largo plazo, a saber:

i) Todos los países encaran el problema de largo plazo de su transformación estructural, es decir, la necesidad de introducir un cambio más fundamental en las estructuras y modalidades de producción existentes y en los arreglos comerciales e institucionales, de forma que pueda conseguirse el crecimiento económico sostenido y el mejoramiento constante de los niveles de vida. Las medidas de ajuste que necesitan fundamentalmente los países del Caribe son las que se refieren a este más largo plazo, mientras que las que los países han tenido que aplicar como respuesta a la crisis deben considerarse sólo como el comienzo de un proceso sistemático de ese ajuste estructural;

ii) La índole de las políticas económicas aplicadas por los países durante las décadas de 1960 y 1970 ha sido un determinante importante de la naturaleza y magnitud del ajuste que se ha precisado a comienzos de esta década:

iii) Dada la naturaleza abierta y dependiente de sus sistemas socioeconómicos, las opciones de planificación y de política para el ajuste son limitadas. En los países más pequeños de la OECS las opciones de planificación y de política son aún más limitadas; aunque se estime por una parte que los arreglos a nivel de bancos centrales los protegen de algunos de los posibles estragos de la recesión internacional, por otra, estos arreglos restringen su ámbito de maniobrabilidad en materia de políticas;

iv) Es inevitable que el ajuste de corto o más largo plazo tenga una dimensión regional. Esto deriva de los arreglos de mercado común, los que eliminan en gran medida de la esfera de la toma de decisiones nacionales las acciones relativas al comercio exterior y a la protección. La decisión de Nassau ^{1/} traduce la determinación encomiable de parte de los gobiernos del Caribe de ceñirse a los requisitos del ajuste; aunque habría cabido esperar que algunas de sus decisiones sobre comercio intrarregional hubieran sido examinadas en forma más acabada y tomadas en forma menos precipitada.

1/ Véase, Jefes de Gobierno de los Estados Miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), The Nassau Understanding. Structural Adjustment and Closer Integration for Accelerated Development in the Caribbean Community, Nassau, 4 a 7 de julio de 1984.

2. Algunas experiencias de países

a) Barbados

i) La planificación y la estrategia formulada

Barbados es uno de los pocos países del Caribe donde cabe afirmar que la planificación del desarrollo está institucionalizada, con un sistema de planificación bien organizado. En 1978 el gobierno estableció un comité de planificación y prioridades, que es un subcomité del gabinete encargado de vigilar el proceso de planificación y dirigir la formulación y ejecución de planes.

Desde que el país alcanzó la independencia en 1966 se han elaborado cinco planes de desarrollo. El cuarto de ellos abarca el período comprendido entre abril de 1979 y marzo de 1983.

Se proyectó que el producto interno bruto al costo de los factores creciera a una tasa media anual de 4% en términos reales entre 1978 y 1983.

Se esperaba que el impulso de este crecimiento proviniera del turismo y del sector manufacturero, para las cuales se proyectaban tasas de crecimiento de 7.4% y 7.8%, respectivamente. Se esperaba que la construcción creciera a un 5% anual y el azúcar a un 3.5%.

En el plano estructural, a fines de 1983 el sector manufacturero habría aumentado su contribución al PNB de 11.3% en 1978 a 13.5% y el turismo de 11.6% a 13.6%. Las contribuciones de los demás sectores permanecerían más o menos estables durante el período.

Los objetivos generales de la estrategia de desarrollo para la década de 1980 fueron:

1. Maximización del crecimiento del PNB, de la producción y de las oportunidades de empleo, compatibles con las restricciones presupuestarias y de balance de pagos;
2. Mayor diversificación económica mediante la transformación estructural permanente de la economía;
3. Diversificación de las modalidades de producción de bienes y servicios.

La estrategia de desarrollo pretendía lograr:

- a) Un notorio aumento de las oportunidades de empleo y del producto de parte de los sectores productivos;
- b) Una reducción de la tasa inflacionaria;
- c) Un mejoramiento sustancial del balance de pagos;
- d) Un aumento de las oportunidades para que la población satisficiera sus necesidades esenciales;
- e) Mayor autosuficiencia de la economía;
- f) Un notorio mejoramiento en la gestión de recursos;
- g) Un proceso permanente de redistribución del ingreso.

ii) Comportamiento económico y efectos de la recesión económica internacional

Durante el período 1981-1982, los efectos de la recesión internacional repercutieron gravemente sobre el país. El crecimiento del PNB en 1981 disminuyó en 2.4%, la primera declinación desde 1975. En 1982 esta disminución fue de 4.7%, lo que reflejó una menor contribución de los sectores más importantes del país, el azucarero y el turístico. En 1981 el índice de precios al por menor registró un pequeño aumento con respecto

a los niveles de por sí elevados registrados en 1978 y 1980 (13.1% y 14.4%, respectivamente). El gobierno experimentó una reducción drástica de sus excedentes en cuenta corriente con un aumento del déficit fiscal global. El nivel del endeudamiento externo en 1981 fue casi el doble del de 1980. Debido a ello, se elevó la deuda nacional en 190 millones de dólares de Barbados en 1981. Los pagos del servicio de la deuda externa aumentaron en 1981 a 11.9 millones de dólares de Barbados, es decir, en el equivalente a 1.4% de los ingresos en cuenta corriente.

En 1981 el balance de pagos del país sufrió presiones intensas. El balance negativo en cuenta corriente aumentó considerablemente - de 54 millones de dólares de Barbados en 1980 a 201 millones de dólares de Barbados en 1981. La principal exportación del país, el azúcar, se vio afectada por una producción en descenso, un mercado mundial azucarero deprimido y el valor depreciado de la libra esterlina en la que se expresa el precio del azúcar exportada. Los ingresos por concepto de turismo se vieron afectados por condiciones deprimidas en los principales países industriales, que constituyen los mercados principales para el sector turístico del país.

iii) Medidas de política 1982-1984

El gobierno de Barbados obtuvo un financiamiento a mediano plazo de 50.5 millones de dólares para su balance de pagos, en virtud del plan del Fondo Monetario Internacional destinado a compensar los déficit de exportación y consiguió un empréstito a tres años plazo con el Fondo que abarcó hasta mayo de 1984. Este acuerdo brindó el marco para la política monetaria y fiscal del país durante el período.

La política fiscal y monetaria incluyó:

1. La reducción del gasto de capital en términos nominales y reales, y la decisión deliberada de apoyar exclusivamente a los proyectos en marcha o a aquéllos que ya estaban recibiendo apoyo institucional;
2. El control estricto del crecimiento del gasto corriente mediante la modernización de los servicios públicos;
3. Controles sobre el crédito y las compras a plazo para frenar la salida de divisas que en caso contrario redundarían en un mayor gasto interno;
4. Disminuir el diferencial entre las tasas de interés nacionales e internacionales a fin de reducir la salida de capital para fines especulativos y de otra índole;
5. Un fuerte respaldo del sector público a la restricción en materia de salarios;
6. La imposición de medidas tributarias adicionales.

Durante 1981 y 1982 el Banco Central aplicó una política de controles de crédito selectivos y las tasas de interés estuvieron a la par con las tasas internacionales a fin de evitar el fomento de créditos comerciales negativos o la repatriación de utilidades. Asimismo, el Banco Central comenzó a prestar mayor asistencia a los sectores que tenían dificultades, en especial el azucarero y el manufacturero; las medidas de apoyo del Banco Central incluyeron políticas de redescuento, sistemas de apoyo a los precios y garantías a los créditos de exportación.

En virtud del acuerdo stand-by de Barbados con el Fondo, el Gobierno de Barbados se comprometió a limitar el nuevo endeudamiento externo del gobierno a corto y mediano plazo a 35 millones de dólares durante dicho período. Se acordaron objetivos de rendimiento para la formación neta de capital interna, el crédito del sistema bancario otorgado al gobierno y el endeudamiento externo de corto y mediano plazo.

El Banco Central mantuvo una política monetaria restrictiva durante todo el año, y estuvo constantemente alerta frente a la posibilidad de que las necesidades de endeudamiento del sector público pudieran impedir el flujo de crédito a los sectores productivos.

iv) Observaciones finales

Durante el período 1980-1983, la economía de Barbados parece haber capeado con éxito la tormenta de la recesión internacional. Barbados estuvo en condiciones de satisfacer los criterios de rendimiento convenidos con el FMI sin grandes dificultades, aunque el mal rendimiento permanente de los sectores generadores de divisas, así como la iliquidez emanada de la disolución de servicio compensador multilateral de la CARICOM, obligaron a vigilar detenidamente el balance de pagos.

Los formuladores de políticas reconocieron la necesidad de introducir ajustes urgentes en la política monetaria y fiscal y pudieron llevar a cabo un proceso de gestión económica prudente. Los ajustes sectoriales apropiados se aplicaron con firmeza, y se dio un gran impulso al sector manufacturero a fin de apoyar el crecimiento industrial y facilitar su orientación a las exportaciones.

En todo este proceso Barbados vio muy facilitada su tarea debido a su tradición de estabilidad política y económica y al deseo de ceñirse a los requisitos de una gestión económica seria. Los ajustes que se produjeron se vieron acompañados de los costos inevitables de menores niveles de crecimiento y de vida, pero pueden haber desempeñado un papel importante en sentar las bases para una gestión económica sana en el futuro, y para un ajuste estructural de largo plazo positivo.

Sin embargo, las políticas del momento se orientaron más al financiamiento del balance de pagos y a la gestión del gasto que a cuestiones fundamentales y estructurales. La estrategia de los formuladores de políticas de Barbados consistiría en un proceso deliberado de desarrollo orientado en sentidos que se presumían esencialmente correctos.

b) Guyana

i) Planificación y la estrategia formulada

Guyana fue tal vez el primer país que puso gran énfasis en la autosuficiencia económica lo que entraña la sustitución de importaciones, las restricciones a las importaciones, la presupuestación de divisas y el fomento deliberado de la empresa nacional. El gobierno se embarcó en una política de estatización y control de los principales bienes nacionales, de manera que a fines de la década de 1970 casi 80% de los bienes productivos del país eran de propiedad del Estado.

La estrategia estuvo quizá demasiado orientada hacia adentro prestándose una atención insuficiente al fomento de las exportaciones no tradicionales. Frente a la declinación de las exportaciones tradicionales (bauxita, arroz y azúcar), la economía fue

incapaz de mantener niveles de actividad económica o de generar la actividad del sector privado. Esta situación se volvió extremadamente difícil debido a la escasez paralizante de divisas.

El deterioro económico de Guyana se había iniciado desde mediados de la década de 1970 y se hallaba en una etapa avanzada en 1980. La recesión económica internacional tuvo el efecto de hacer más difícil las tentativas de parte del gobierno de comenzar a ajustarse a la declinación económica. Sus principales generadores de ingresos de exportación, el azúcar y la bauxita, al disminuir su producción tuvieron un mal rendimiento en mercados internacionales débiles. La declinación económica estaba tan avanzada en Guyana que condujo a un cambio de filosofía y estrategia económicas destinadas a mejorar la situación económica del país.

No cabe duda que las opciones de ajuste fueron difícilísimas pues los niveles de consumo ya eran muy reducidos, y nuevas reducciones para mantener la inversión sólo habrían significado costos sociales y humanos severísimos.

1. Estrategia económica a comienzos de la década de 1980

La estrategia económica que se aplicaba a comienzos de esta década tenía como objetivo la autosuficiencia económica. Se le iba a conceder prioridad a la satisfacción de las necesidades esenciales en materia de alimentos, vestuario y vivienda así como al socorro de los más pobres y más postergados de la sociedad. El programa principal tenía algunos objetivos claramente definidos. En forma genérica se hacía hincapié en las esferas de la agricultura (incluidas las pesquerías), las manufacturas y la industria, y los sectores sociales de salud, vivienda y educación; sus objetivos concretos eran completar o acelerar los proyectos en

marcha, reiniciar las obras que se habían suspendido y rehabilitar y mejorar las instalaciones existentes.

El programa iniciado en 1980 estaba destinado a detener el deterioro de la economía, estimular el crecimiento económico y recuperar el equilibrio del balance de pagos. El programa comprendía una estrategia global de políticas de desarrollo y acciones concretas destinadas a determinados sectores. La estrategia de desarrollo global incluía la supresión de las distorsiones de precios, mejoramiento de la productividad de la mano de obra, mayores rendimientos agrícolas, y el mejoramiento de las relaciones entre el gobierno y los sectores privados, en particular mediante la eliminación de obstáculos que entorpecían la iniciativa privada. Se desplegaron esfuerzos orientados a mejorar el crecimiento basado en la buena ejecución del programa de inversión del sector público. Las políticas sectoriales se referían al aprovechamiento y conservación de los recursos energéticos, el fomento de las exportaciones, sobre todo las de azúcar, arroz, pesqueras, madera, bauxita/alúmina y manufacturas no tradicionales, racionalización de las políticas de fijación de precios y mejoramiento de la eficiencia organizativa y gerencial. Además, la estrategia incluía medidas para movilizar los recursos internos, un mayor control de los gastos, mayor productividad y producción y ajuste de las tasas de interés.

2. Comportamiento económico 1980-1982

La economía experimentó una merma de los volúmenes exportados y de la relación de intercambio entre 1980 y 1982.

En 1980, la recuperación de las exportaciones del sector de la bauxita desde el nivel deprimido de 1979 y la evolución favorable de los precios para la totalidad de los principales productos básicos contribuyeron a un incremento de más de 30% de los ingresos de

exportación. Sin embargo, en 1981 la producción de todos los principales productos básicos de exportación fue menor que en 1980 (salvo en el caso del azúcar) y siguió siendo muy inferior al nivel de la capacidad instalada. Por ello, los volúmenes de exportación permanecieron por debajo de las metas fijadas en el programa de ajuste estructural y, salvo el azúcar, fueron inferiores a los de 1980. El efecto combinado de las disminuciones de los volúmenes exportados y la baja de los precios promedio de exportación, debida principalmente a la baja de 15% de los precios promedio del azúcar, provocó una disminución de 11% del valor de las exportaciones de mercancías. En 1982, el comportamiento de las exportaciones siguió siendo decepcionante, cayendo nuevamente el valor de éstas en 26%.

Entre 1979 y 1982 se deterioró el balance de pagos. Las reservas internacionales netas cayeron en 137 millones de dólares durante 1979-1980, y las reservas brutas disminuyeron a menos de dos semanas de importaciones a fines de 1980. En 1982, la cuenta corriente del balance de pago mostró cierta mejoría reduciéndose el déficit, pero manteniéndose elevado en el equivalente a 33% del PNB. La brusca caída de los ingresos de exportación y la falta de afluencia de capital en montos importantes condujo a una aguda baja del nivel de las importaciones de mercancías en alrededor de un tercio en términos reales.

Los pagos de la deuda externa se dispararon de casi 50 millones de dólares guyaneses en 1978 a 150 millones de dólares guyaneses en 1982. Esta rápida acumulación de la deuda sumada a la aguda caída de los ingresos de exportación provocó problemas considerables en el servicio de la deuda lo que obligó al gobierno a buscar aplazamientos y arreglos de reprogramación con los acreedores comerciales e institucionales.

En un esfuerzo por detener la situación en rápido deterioro de las divisas, el gobierno devaluó a mediados de 1981 la moneda guyanesa en un 15% respecto al dólar.

En cuanto a la producción global y sectorial, por primera vez desde 1976 la economía logró un crecimiento real de 2% en 1980, pero la tendencia descendente del producto real evidenciada durante el segundo lustro de la década de 1970 continuó durante 1981. Las tres industrias principales de la economía - el azúcar, el arroz y la bauxita - experimentaron graves déficit en sus metas de producción y el producto interno bruto fue sólo 1% superior al logrado en 1980.

La escasez de divisas afectó la producción en 1981. La producción interna bruta real declinó en un 9%. La producción de bauxita calcinada y alúmina que había disminuido en 1981 volvió a hacerlo en 23% y 57%, respectivamente, pues la producción se vio limitada por una escasa demanda internacional. La producción de azúcar mermó en un 5% y la de arroz aumentó 10%.

El comportamiento financiero del sector público durante 1981 reflejó las tendencias de la producción, el gasto real y de los precios en la economía en su conjunto, y el déficit corriente alcanzó la cifra sin precedentes de 13% del PNB.

En 1982, el grave deterioro de la situación fiscal y la falta de insumos importados para la inversión, que reflejaba la falta de afluencia de capital y de ayuda en magnitudes importantes, obligó a una drástica reducción del nivel de la inversión pública, reduciéndola a un 75% del nivel presupuestado, lo que significó en términos reales una disminución de alrededor de un tercio.

Los acontecimientos monetarios, y en particular, el rápido crecimiento del crédito durante el período 1980-1982, reflejan en gran medida el deterioro del comportamiento del sector gubernamental. Durante 1980-1982, el crédito se expandió con rapidez a medida que el sector público recurría al sistema bancario para financiar alrededor de dos tercios de su déficit global.

La combinación de déficit elevados del sector público y la creciente dificultad para importar condujo al aumento de la tasa inflacionaria durante el período de 1980-1982. La tasa inflacionaria medida por el índice de precios al consumidor era de 13% en 1980, dada la apertura de la economía que refleja en parte los movimientos de precios internacionales; y de 22% en 1981 lo que refleja el efecto conjunto de la devaluación, los impuestos adicionales al consumo y el reajuste de varios artículos sujetos a control de precios a principios de 1981. Durante 1982, el IPC volvió a subir en 20%, es decir, muy por encima del nivel de la inflación internacional - pues la escasez de divisas condujo a la escasez creciente de productos básicos.

ii) Revisiones que se introdujeron a la estrategia económica

A fines de 1981 se tornó evidente que para encarar la declinación constante de la economía, había que ampliar y fortalecer el programa económico. Por tanto, el gobierno adoptó en 1982 un programa destinado a mejorar la eficiencia de la producción fortaleciendo y racionalizando la gestión del sector público y limitando sus actividades a aquéllas que pudiera manejar en forma eficiente, estimulando la expansión del sector privado, descentralizando las funciones del sector público, y racionalizando los controles y el marco regulador. Las medidas principales del programa fueron:

a) La subscripción de un acuerdo de sociedad con una empresa extranjera en la industria de la bauxita;

b) la reducción del ámbito de las actividades de la Junta Arrocerera de Guyana, la adopción de una política de fijación de precios del arroz para mantener precios adecuados para los productores y la revisión de los acuerdos de comercialización del arroz para asegurar rendimientos óptimos para los productores y la economía;

c) ajuste de las remuneraciones para atraer y retener a los técnicos en el sector agrícola, el fortalecimiento de las instituciones agrícolas regionales y la revisión de las políticas de tenencia y propiedad de la tierra;

d) medidas para ampliar el sector manufacturero, en particular para las exportaciones, incluida la adopción de un código global de inversiones, concesiones tributarias a las importaciones, asignación prioritaria de las divisas y el establecimiento de un consejo conjunto de exportaciones público/privado;

e) la limitación de las empresas públicas en el sector manufacturero a las actividades existentes, el fortalecimiento de la administración de las empresas del sector público mediante acuerdos de sociedad en materia de tecnología y comercialización, y la participación en el capital por empresas extranjeras y del sector privado en las empresas existentes del sector público;

f) la aplicación permanente de las medidas convenidas en virtud del préstamo para ajuste estructural del Banco Mundial y el préstamo al sector agrícola del BID, incluidos los esfuerzos para

mejorar el ahorro mediante la reducción del gasto público y el aumento de las tasas de interés; y

g) el fortalecimiento de los sistemas administrativos e instituciones del gobierno, basado en parte en la ayuda en materia de planificación financiada por el BID.

En 1982 el gobierno celebró consultas con el FMI con miras a reducir el déficit del sector público. Asimismo, se celebraron conversaciones con el Banco Mundial en relación con el esfuerzo para elevar la producción en los sectores principales. Se convino un programa de acción con el Banco Mundial para recuperar los sectores de la bauxita y el arroz.

A comienzos de 1982 el gobierno estableció también el Fondo para el desarrollo de las exportaciones cuya función era promover las exportaciones no tradicionales. Dada la aguda escasez de divisas, el Fondo fue la fuente principal de divisas para el sector manufacturero en 1982, en particular para las empresas privadas. Hacia fines de 1982 el nivel de operaciones del Fondo se redujo pues sus recursos no estaban rotando como se había previsto.

Las políticas de ajuste necesitaron también un aumento de los precios al productor pagaderos a los agricultores arroceros, un aumento del precio interno del arroz y de las tarifas de electricidad. Otro cambio importante de política se refiere a la comercialización del arroz. Se autorizó a los agricultores y molineros que vendieran arroz directamente a los minoristas y consumidores compitiendo con la Junta Arrocera de Gucyana, la que siguió siendo exportadora exclusiva.

iii) Evaluación global del proceso de ajuste

A fines de 1983 la economía de Guyana no mostraba señales de modificar la tendencia iniciada en 1981, y la economía siguió decayendo. Como el comportamiento de la economía tiene un efecto notorio sobre las finanzas del sector público - que en gran medida representa la brecha interna - esta brecha siguió ampliándose, al aumentar el déficit del sector público. Las entradas de capital para financiar dicho déficit no se materializaron y los empréstitos del sector privado sólo generaron una fracción del mismo, provocando un aumento de los empréstitos del sistema bancario.

Dado el déficit de la producción y el mal rendimiento consiguiente de las exportaciones, no se logró reducir la brecha externa. Los ingresos de exportación provenientes de los tres principales productos de exportación fueron 27.5% inferiores a la suma presupuestada y 18.8% menores que en 1982. Por tanto, los ingresos totales de exportación fueron menores que los objetivos fijados en 1982 y 1983. En consecuencia, el déficit en cuenta corriente no disminuyó al nivel proyectado, pese a la contracción del valor de las importaciones durante el año.

Dado el bajo nivel de utilización de la capacidad de los sectores productivos y la rica dotación de recursos del país, no cabe duda de que con una ayuda externa sustancial (sobre todo en términos concesionales) y con cambios estructurales en el manejo y organización de la economía, Guyana es capaz de lograr tasas adecuadas de crecimiento del producto y de las exportaciones y servir sus obligaciones de la deuda. Sin embargo, como es improbable que se puedan hacer arreglos oportunos para conseguir insumos importados vitalmente necesarios para el sector productivo, es difícil que el comportamiento de la economía en 1984-1985 sea mejor que la

de 1983 en términos reales. Las perspectivas para 1984-1985 se ven afectadas también por la concertación de un programa con el FMI que podría influir en la disponibilidad de asistencia externa adicional proveniente de organismos multilaterales. Se necesita la afluencia externa de capital para contar con recursos de inversión en materia de rehabilitación a fin de completar aquellos proyectos abandonados transitoriamente por falta de fondos nacionales de contraparte y suministrar el capital de operaciones para las empresas productivas.

c) Jamaica

i) Planificación y las estrategias formuladas

Antes del plan de desarrollo 1978-1982, Jamaica tuvo tres planes de desarrollo, pero en el curso de los mismos las condiciones variaron en forma tan espectacular que las pautas de gastos y el financiamiento de estos programas no pudo cumplirse como se había establecido en los documentos de planificación.

El plan de desarrollo quinquenal de 1978-1982 tuvo los siguientes objetivos:

1. Consolidación y desarrollo de una economía mixta en la que el Estado poseyera o controlara las industrias básicas de la economía, dejando amplio margen para la iniciativa y la participación del sector privado.

2. Suministro de un abastecimiento adecuado y una distribución efectiva y equitativa de los bienes esenciales a la población.

3. Promoción de la justicia social, la igualdad social y económica y de las formas participativas en la sociedad.

4. Conciliación de la planificación espacial y física con los objetivos del desarrollo comunitario, el desarrollo rural y el desarrollo regional equilibrado.

5. Diversificación de la política de relaciones exteriores, tanto sobre una base bilateral como mediante esfuerzos bilaterales permanentes.

El advenimiento de un nuevo gobierno en Jamaica hacia fines de 1980 provocó un vuelco fundamental de la filosofía y la estrategia económicas. La reacción del nuevo gobierno frente a la situación económica internacional quedó reflejada en un conjunto de arreglos negociados con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional durante 1981-1982.

El conjunto de medidas incluía tanto medidas de financiamiento como de ajuste. El gobierno procuró aumentar los empréstitos externos y aplicar una serie de medidas de ajuste vinculadas con los acuerdos de apoyo del FMI, destinadas a conseguir el incremento rápido y sustancial de los ingresos de divisas y a iniciar los ajustes de las políticas industrial y agrícola a fin de sentar las bases para la expansión de la capacidad productiva, con el aumento concomitante de las oportunidades de empleo.

Un aspecto importante de la estrategia económica era liberalizar la economía, fomentar la confianza del sector privado y apoyar el funcionamiento de una economía de mercado eficiente.

Las medidas de ajuste incluyeron además:

- fomento de las exportaciones;
- medidas de control cambiario;

- ajuste del tipo de cambio;
- políticas fiscales y monetarias restrictivas.

ii) Efecto de la recesión económica internacional y comportamiento de la economía durante 1981-1983

Jamaica había venido experimentando un período difícil con anterioridad al inicio de la recesión internacional en 1980. El producto interno bruto había venido declinando todos los años desde 1975 (salvo un 0.3% de incremento en 1978). En 1980, la declinación era del orden de 5.4%. En 1980, el movimiento adverso en la cuenta del comercio de mercancías, junto con la salida neta de ingresos de la propiedad y empresariales, habían provocado un gran aumento del déficit en cuenta corriente del balance de pagos. A fines de diciembre de 1980 las reservas netas en divisas del país habían caído en 232 millones de dólares quedando en -453.5 millones de dólares. Además, hubo un deterioro considerable de la posición fiscal del gobierno central.

Los problemas de balance de pagos de Jamaica durante la crisis pueden atribuirse en general a dos categorías de factores:

1. Externos
2. Políticas internas y factores estructurales

Factores externos

Alza del petróleo y relación de intercambio

Jamaica depende del combustible importado para casi todos sus requerimientos energéticos. No obstante, la causa más fundamental de estas dificultades está vinculada al elevado consumo de petróleo del país. Hasta 1973 las importaciones de petróleo jamás superaron el 10% de las importaciones totales. Dicha cifra aumentó a 38.1%

en 1980 y a 30% en 1983, aunque la baja registrada en 1983 obedece a la declinación del sector bauxita/alúmina que utiliza aproximadamente el 50% de todas las importaciones de combustible.

La recesión mundial y la caída de la demanda de exportaciones

La recesión internacional ha tenido graves repercusiones sobre las exportaciones de Jamaica, en especial sobre la industria de la bauxita/alúmina. Este sector representó aproximadamente el 70% de los ingresos totales de exportación de Jamaica durante 1980-1983 y representó aproximadamente 23% del ingreso del gobierno en los ejercicios financieros de 1980-1983. Dicho ingreso cayó a un 10% estimativo durante la recesión y la producción descendió de 12 millones de toneladas en 1980 a 7.7 millones de toneladas en 1983. A su vez, el valor combinado de la bauxita y la alúmina disminuyó de 735.7 millones de dólares en 1980 a 423.8 millones de dólares en 1983 y el ingreso fiscal disminuyó de 334 millones de dólares jamaquinos en el ejercicio financiero 1980/1981 a 188 millones de dólares jamaquinos en 1982/1983.

Aumento de las remesas de utilidades e intereses al exterior

Las salidas de ingresos netos invertibles fueron en promedio un 25% de los ingresos totales durante el período 1981-1983.

Entradas netas de capital

Los empréstitos oficiales netos pasaron de 65.7 millones de dólares en 1979 a 446 millones de dólares en 1983. Estos empréstitos masivos fueron necesarios para contrarrestar los déficit siempre crecientes en la cuenta corriente, pero incluso préstamos de esta magnitud fueron insuficientes.

Políticas internas y factores estructurales

Las restricciones a las importaciones, el sistema cambiario y las políticas fiscales y monetarias figuraron entre los factores internos que incidieron en los precios de los bienes transados así como en la demanda y oferta agregadas.

Con el aumento del déficit comercial (438.5 millones de dólares en 1983) y la declinación de las reservas netas externas, el tipo de cambio oficial se mantuvo constante hasta 1983 mientras se hacían esfuerzos para controlar la inflación que era entonces muy elevada. La devaluación de 1983 tuvo el propósito de devolverles un margen competitivo a los productores jamaquinos.

Como resultado del aumento del gasto público el déficit del gobierno central aumentó a un 17% del PNB en el ejercicio financiero 1980-1981, y persistió elevado durante los dos años siguientes.

Los factores estructurales sirvieron para explicar la tendencia al deterioro en la cuenta corriente. Las exportaciones de Jamaica están dominadas por cuatro productos de importancia: bauxita, alúmina, azúcar y bananas, los que en conjunto representan aproximadamente 80% de las exportaciones totales.

El bajo nivel de crecimiento de la agricultura durante los últimos años provocó aumentos de las importaciones de productos básicos al declinar la autosuficiencia agrícola del país. Las políticas destinadas a modificar la estructura productiva y la participación del sector privado en dichas actividades, como la nacionalización de fábricas o el uso de cooperativas, tuvo el efecto de desalentar las exportaciones agrícolas. Asimismo, el sector manufacturero no ha tenido una buena evolución en los últimos cuatro años.

iii) Observaciones finales

Los datos disponibles parecen indicar que hubo graves repercusiones para la economía emanadas de la recesión económica internacional, y la información disponible parece sugerir que a fines de 1983 el gobierno estaba en buenas condiciones para lograr prácticamente la totalidad de las metas de rendimiento económico, salvo las relativas a la cuenta de pagos externa. Sin embargo, tal vez sea demasiado pronto para poder hacer una evaluación definitiva del proceso de ajuste de Jamaica.

Según la exposición hecha por el Primer Ministro de Jamaica en 1984 (y también en virtud de los indicadores económicos suministrados por el instituto de planificación del gobierno) se habían logrado todas las metas de recuperación económica a un nivel sin paralelo en muchos países del mundo. A fines de 1983 se había logrado el aumento de la inversión, la recuperación del crecimiento, la reducción del déficit fiscal, la disminución de la inflación y la disminución del desempleo. Se estimaba que la falla clave (la relativa a la evolución del balance de pagos) era atribuible directamente a la caída espectacular de las exportaciones de bauxita/ alúmina entre 1980 y 1983, emanada directamente del efecto de la recesión internacional.

En el caso de Jamaica, parecía haber a partir de comienzos de la década de 1980 un enfoque claro y concertado sobre los requisitos de la política económica. El ajuste se estaba aplicando; se estaban aplicando medidas con una determinación precisa, incluidas las restricciones cambiarias y la depreciación del tipo de cambio. El caso resulta interesante aunque sólo sea debido a que es el ajuste del balance de pagos más ambicioso vinculado con el Fondo en el Caribe anglohablante. Es incompleto, pues como lo ha admitido

el Primer Ministro de Jamaica en su exposición a comienzos de 1984, el efecto de las medidas de ajuste no se ha comenzado a sentir todavía en forma positiva sobre el balance de pagos.

El ajuste se completará cuando el sector manufacturero, la agro-industria y la agricultura orientado a la exportación puedan desplazar el dominio del sector bauxita/alúmina en el cálculo económico del país, y cuando pueda mantenerse ese mejor comportamiento del sector no tradicional. Cuando llegue ese momento el proceso se asemejará más a la transformación estructural que el concepto más estrecho del ajuste, y la necesidad de la transformación estructural es hacia donde realmente apuntan los problemas socio-económicos del Caribe.

d) Trinidad y Tabago

i) La planificación y la estrategia formulada

El discurso del presupuesto de 1980, documento que refleja la estrategia prevista por el gobierno, reflejó cierto optimismo respecto al futuro del país. Sin embargo, tomó en cuenta el hecho de que no cabía esperar que los ingresos del sector petrolero continuaran en forma indefinida y alertaba sobre el peligro de depositar una confianza excesiva en dicho sector.

En 1980 el sector petrolero contribuía con dos tercios del ingreso corriente del gobierno, y éste suministraba el enlace esencial entre el sector petrolero y el resto de la economía.

Además de un enfoque más racional de la planificación del sector energético, incluido el papel del gas natural, hubo una serie de medidas propuestas para la conservación de energía.

Hubo medidas fiscales para racionalizar la tributación de las empresas petroleras y otras encaminadas a racionalizar los gastos de los departamentos del gobierno y las subvenciones a diversos artículos de consumo. El gobierno propuso la adopción de un programa global para combatir la inflación. Se emprendió un programa de subsidios directos que beneficiaban a los alimentos esenciales y a otros artículos como la gasolina y el cemento. Se introdujeron ciertas reformas en la estructura del impuesto sobre la renta destinadas a aliviar a los sectores de bajos ingresos.

La política agrícola del país estaba motivada por dos preocupaciones fundamentales. Primera, las necesidades de la sociedad en su conjunto se consideraron principalmente en la medida en que se relacionaban con el fomento del desarrollo económico global mediante el fortalecimiento del sector agrícola y el establecimiento de mayores lazos con el resto de la economía; y el mejoramiento de la condición nutritiva de la población y de la conservación de los recursos naturales. La segunda se refería al bienestar de los agricultores.

Sin embargo, el programa económico y las políticas económicas vigentes en 1980-1981 no parecían orientados a ocuparse de los acontecimientos internacionales de entonces, y estaban determinadas en gran medida por las vicisitudes de la situación del precio del petróleo y sus efectos sobre los ingresos gubernamentales y el balance de pagos. Asimismo, hay pocas pruebas disponibles que indiquen que se pensó en introducir cambios importantes de política como resultado del comportamiento deficiente de la economía en 1982. Sin embargo, en 1984 el presupuesto bosquejaba algunos objetivos de ajuste. Antes de la presentación del presupuesto de 1984, se había elaborado un documento de planificación importante, titulado "The Imperatives of Adjustment: Draft Development Plan, 1983-1986".

Además, en 1983, el Banco Central había instituido una serie de políticas monetarias y financieras y había introducido en octubre de ese año un sistema de presupuestación de las divisas cuyos objetivos principales eran:

1. Reducir la tasa de disminución de las reservas en divisas;
2. Lograr una mejor asignación de las divisas entre usos competitivos, dándole prioridad a las importaciones de bienes de capital.

En el presupuesto de 1984 se conocen en forma explícita los imperativos del ajuste. Se ofreció un respaldo concreto a los objetivos y principios del plan provisional de desarrollo elaborado por el equipo de trabajo Demas. Dicho plan provisional ya había sido aprobado por la Comisión de Planificación Económica que se había establecido a mediados de 1983 para vigilar y orientar las estrategias económicas futuras del país. Los principales imperativos de la planificación que se adoptaron fueron:

1. La determinación del conjunto de bienes y servicios que pudieran producirse, y si la estrategia de desarrollo debía estar orientada hacia adentro o hacia afuera;

2. La determinación de las medidas que debían utilizarse para ocuparse de los problemas fiscales y de balance de pagos que surgieran;

3. La necesidad de contar con medidas que hicieran a la economía más competitiva repartiendo a su vez el costo del ajuste en forma equitativa;

4. La identificación de los criterios que debían utilizarse para ajustar el tamaño y la composición de los gastos de capital del gobierno a la reducción de los recursos financieros disponibles del sector público;

5. La determinación de las clases de reformas necesarias en la estructura y funcionamiento del servicio público, los servicios de utilidad pública y las empresas del Estado;

6. Las medidas para apoyar el nivel del empleo frente a la desaceleración de la economía;

7. La función y dirección de las industrias petrolera y azucarera.

ii) Efectos de la recesión mundial sobre la economía nacional y el comportamiento económico

La economía de Trinidad y Tabago, exportador de petróleo, se hallaba en situación más bien favorable en 1980. La economía había venido registrando un crecimiento real desde 1974, registrándose una tasa de crecimiento de 9.3% en 1977. En 1980 el crecimiento real era de 5.3%. Después de 1973 hubo un cambio espectacular en los acontecimientos relativos a la posición financiera del gobierno. El déficit de 61.4 millones de dólares de Trinidad y Tabago en 1973 se transformó en un gran excedente en cada uno de los años siguientes hasta 1980, lo que se atribuyó a que los precios de los derivados del petróleo se quintuplicaron. En efecto, la situación del empleo mejoró - de 17.3% en 1973 a 9.8% en 1980. La inflación era de 22% en 1977 y disminuyó a 17.5% en 1980. La cuenta corriente del balance de pagos, que había venido registrando una disminución progresiva desde un máximo en 1974 de 407 millones de dólares de Trinidad y Tabago, registró un

excedente de más de 900 millones de dólares de Trinidad y Tabago en 1980 (y de más de mil millones de dólares de Trinidad y Tabago en 1981) como resultado del aumento de los precios del petróleo en 1979.

En su calidad de exportadora de petróleo, la economía estaba hasta cierto punto protegida de los efectos de la recesión internacional, y los imperativos del ajuste pueden haberse advertido pero no haberse hecho evidentes. En 1983, sin embargo, hubo motivos de preocupación pues la economía internacional había mejorado durante ese año pero no así la economía interna.

En 1983 se estimaba que el PNB había disminuido en 6.3%, la primera disminución de la tasa de crecimiento desde mediados de la década de 1970. Hubo una disminución correspondiente del rendimiento de la agricultura y del petróleo. El excedente de la cuenta comercial que en 1980 era de 142 millones de dólares de Trinidad y Tabago se transformó en un déficit de 1 456 millones de dólares de Trinidad y Tabago en 1982. Desde 1980 las exportaciones de bienes habían venido disminuyendo sostenidamente de 6 205 millones de dólares de Trinidad y Tabago en 1980 a 4 899 millones de dólares de Trinidad y Tabago en 1983. En 1982 había un gran déficit en cuenta corriente en el balance de pagos de 1 786 millones de dólares de Trinidad y Tabago, que aumentó en 1983 a 2 320 millones de dólares de Trinidad y Tabago. La posición global del balance de pagos que en 1980 tenía un excedente de 1 472 millones de dólares de Trinidad y Tabago se había transformado en una posición deficitaria de 2 006 millones de dólares de Trinidad y Tabago. La relación de intercambio neta del país disminuyó de 124.1 en 1980 a 81.5 a fines del segundo trimestre de 1983, es decir, de una posición de 3 446 millones de dólares en 1981 se pasó a un déficit de 14 millones de dólares de Trinidad y Tabago en 1983.

iii) Las políticas de ajuste

En comparación con otros países, las medidas de ajuste propuestas para su aplicación en Trinidad y Tabago parecen moderadas; es cierto que las circunstancias eran algo menos apremiantes y que no habían asumido las proporciones de crisis. Las políticas ejecutadas o propuestas para su ejecución en 1983-1984 incluían medidas tales como la eliminación de los subsidios a los artículos de consumo y a los servicios de utilidad pública, sin embargo, es difícil atribuir estas medidas a la recesión económica internacional per se. La economía de Trinidad y Tabago había venido encarando una declinación desde comienzos de la década de 1970, y su gran crecimiento a mediados de la década de 1970 tenía el carácter de una ganancia imprevista emanada de los acontecimientos vigentes en el mercado internacional del petróleo. Esas circunstancias pueden haber tenido el efecto de demorar el proceso de abocarse a los problemas estructurales de la economía.

El problema de ajuste tenía tal vez dos dimensiones:

1. Había un problema de corto plazo generado por la recesión en los países industriales. Este obedecía principalmente a la reducción de los ingresos de divisas y a la necesidad consiguiente de introducir un ajuste descendente de la demanda de exportaciones del país y de modificar la composición de las importaciones a favor de los bienes y servicios esenciales.

2. El otro, era el problema de largo plazo de modificar la estructura de la producción y mejorar su competitividad para estar a la par de las condiciones siempre cambiantes de la demanda mundial, lo que involucraba disminuir la dependencia del petróleo y el desarrollo positivo de industrias alternativas de exportación.

Se aplicaron una serie de medidas para ocuparse del problema de corto plazo, entre las que figuran la presupuestación de las importaciones y las medidas de control de divisas. Tal como en el caso de Jamaica, las necesidades más fundamentales de largo plazo se referían a modificar la estructura productiva y comercial del país. Estos eran los verdaderos imperativos del ajuste y este era el objetivo fundamental del plan provisional de desarrollo.

Desde mediados de la década de 1970 el gobierno había venido tomando medidas para sentar las bases del ajuste industrial mediante sus políticas de inversión. Había tratado de liberarse de una dependencia estrecha y concentrada del sector petrolero hacia una ampliación de la base industrial del país a través del desarrollo de industrias en gran escala basadas en la energía tales como la siderurgia, el amonio, la urea y el metanol.

El escenario previsto para la economía hasta el año 2000 incluye los siguientes elementos:

1. Una economía nacional en la que ya no dominaría el petróleo, pero con una base de producción y exportación diversificada;

2. La existencia de una base técnica y de gestión sólida para la producción eficiente en todos los sectores de la economía.

Otros aspectos de la estrategia de desarrollo de largo plazo se ocupaban de la necesidad de la planificación macroeconómica, incluida la programación de las inversiones del sector público y de las políticas monetarias y financieras apropiadas.

iv) Observaciones finales

En Trinidad y Tabago, hubo una tardanza relativa en aceptar la necesidad de efectuar un ajuste. El presupuesto de 1984, influido por el informe del equipo de trabajo planificador, fue el primero en revelar una gran toma de conciencia frente al tema del ajuste estructural. La postergación del ajuste fue claramente función de la situación favorable del balance de pagos y de los recursos emanados del sector petrolero. Si no hubiera sido por el alza del petróleo en 1979 la índole y el tenor de la situación presupuestaria de 1984 se habría producido antes.

Interesa señalar la relativa moderación de las medidas de ajuste propuestas en comparación con otros Estados del Caribe. Este factor deriva, sin duda, del auge relativo de la economía durante el decenio de 1974-1984, situación que, entre otras cosas, habría hecho difícil que el público aceptara los imperativos de ajuste.

Todavía es demasiado pronto para evaluar el efecto de las propuestas de ajuste, y al respecto cabría señalar dos observaciones: i) un factor vital para el éxito de las medidas de ajuste propuestas sería la cuestión de la amplia aceptabilidad social, y ii) si no hay un cambio espectacular en la situación del sector petrolero en Trinidad y Tabago en los años futuros, un ajuste más severo sería una condición sine qua non para contener el deterioro económico y ofrecer una base para el desarrollo futuro.

e) Países de la OECS

Hay importantes limitaciones de datos en los países de la OECS que impiden evaluar en forma adecuada la importancia de la influencia de los acontecimientos internacionales sobre sus

situaciones económicas. En el caso de estos países cabe prever que los efectos de la recesión internacional se han expresado en:

i) La merma de las remesas de los nacionales residentes en el extranjero;

ii) Un rendimiento decreciente del sector turístico;

iii) Dificultades para conseguir financiamiento externo adicional;

iv) Merma de los ingresos corrientes debido a la caída de las importaciones.

Hay evidencias que señalan que los países de la OECS se vieron afectados en estas cuatro esferas. En Santa Lucía, por ejemplo, los ingresos turísticos disminuyeron en 1981, aunque hubo factores políticos que contribuyeron a esta caída. El déficit en cuenta corriente del balance de pagos se elevó en 1982 y 1983, pese al hecho de que disminuyeron las exportaciones totales en 1982 y 1983 a niveles inferiores a los de 1981, reflejándose dicha disminución en las importaciones tanto de bienes intermedios como de capital. Durante el período hubo una disminución constante del valor del tipo de cambio de la libra esterlina lo que provocó una pérdida durante el período de más de 25% del valor de las exportaciones de bananas del país. Los factores externos, sobre todo el factor cambiario, tuvieron un efecto depresivo sobre el comportamiento fiscal, lo que disminuyó la recaudación de los impuestos al consumo, aduaneros y de timbres.

El material disponible no permite determinar con facilidad la magnitud en que hubo cambios de política o de estrategia durante el período como consecuencia de las circunstancias nacionales o internacionales cambiantes.

Un país de la OECS que solicitó la asistencia del FMI para apoyar sus esfuerzos de desarrollo económico fue Dominica. A comienzos de 1981 el gobierno inició un programa de recuperación económica trienal encaminado a mejorar el comportamiento del ahorro del sector público, promover mayores niveles de ayuda e inversión extranjera y reorientar los esfuerzos de inversión a fin de fortalecer la posición del balance de pagos. El programa fiscal preveía medidas para la recaudación tributaria y la restricción de los gastos a fin de ayudar a mejorar las operaciones corrientes del gobierno central. El gobierno consiguió la asistencia del Banco Mundial para formular un programa de inversión trienal centrado en la recuperación y mejoramiento de la infraestructura y la diversificación y expansión de los sectores agrícola y manufacturero.

La necesidad de desplegar un esfuerzo de recuperación en 1980 obedeció al deterioro que caracterizó a la economía desde mediados hasta fines de la década de 1970, pero en forma más concreta por los desastres naturales de 1979 y 1980.

El PNB real creció en 8% en 1981, 3.5% en 1982 y 4% en 1983. Se repararon los daños causados a la infraestructura física y la capacidad productiva de la agricultura, y se inició la ejecución de un gran programa vial en el último trimestre de 1983. La tasa de aumento de los precios al consumidor disminuyó de 30% en 1980 a 13.5% en 1981, y en 1982-1983 habría sido aproximadamente de 4%. Las finanzas del gobierno central se fortalecieron notoriamente, y el déficit en cuenta corriente del balance de pagos cayó de aproximadamente 55.5% del PNB en 1980 a 9.5% en 1983.

Dominica parece hallarse sin duda en la senda de la recuperación después de los desastres naturales de 1979 y 1980. La recuperación plena tardará mucho más y se basará en la gestión económica prudente y la buena fortuna.

Se requerirán muchos esfuerzos en los países de la OECS para lograr un manejo prudente de la situación presupuestaria ordinaria, lograr que la planificación del gasto de capital se base en el análisis costo-eficacia y promover activamente el turismo y la inversión. Para apoyar y complementar estos esfuerzos las políticas macroeconómicas tienen que ser apropiadas y coherentes.

Se pueden formular dos observaciones en relación con el caso de países de la OECS como Santa Lucía y Dominica. La primera se refiere al hecho de que la índole de los arreglos suscritos entre sus bancos centrales sirve para ofrecer cierta protección automática contra los peores estragos de la recesión internacional; dada la índole de sus sistemas financieros es improbable que experimenten disminuciones espectaculares de sus posiciones de reservas. Las presiones sobre la cuenta externa tenderían a expresarse mediante la contracción de las importaciones, un crecimiento económico decreciente y el deterioro de las finanzas del gobierno. Este arreglo deja escaso margen para introducir cambios en la política fiscal y monetaria, incluida la política cambiaria. Las opciones de ajuste son limitadas y también algo automáticas.

En segundo lugar, los países de la OECS carecen en general de enfoques bien organizados y coherentes para enfrentar la planificación macroeconómica y sectorial. Es necesario adoptar enfoques claramente articulados y sistemáticos para planificar el cambio estructural y esto es un argumento importante para ofrecer asistencia externa a los países de la OECS en estas esferas.

i) Asistencia necesaria en materia de planificación

Se sabe que en los países de la OECS las capacidades para la planificación económica y la formulación de políticas son deficientes. Esta deficiencia refleja fundamentalmente los niveles generalmente bajos de capacidad de mano de obra de estos países en todas las secciones del sector público. A contar de la década de 1970 se desplegaron esfuerzos en algunos Estados de la OECS, tales como Dominica, Santa Lucía y San Cristóbal/Nieves, para establecer dependencias de planificación, lo que denota cierta toma de conciencia de los requisitos para una gestión económica prudente, pero los países han experimentado en general dificultades considerables para mantener esos esfuerzos. También ha faltado a menudo una capacidad sostenida para prestar asesoramiento económico y formular directrices de política, existiendo una escasez en los países de un número suficiente de personas idóneas para desempeñar tales funciones. Esta forma de organización de la planificación emanó en parte de algunas de las consecuencias de conseguir préstamos en las instituciones financieras internacionales y en parte del interés e influencia de los particulares que trabajan en los sistemas nacionales.

Existe una deficiencia conexas en la esfera de las estadísticas y el desarrollo estadístico, lo que deriva en parte de la ausencia casi total de la planificación macroeconómica y de la escasez de diálogo interno sobre las cuestiones y estrategias de política macroeconómica. Se ha prestado atención a la necesidad del desarrollo estadístico en los países de la OECS - el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en particular, ha invertido durante los últimos años grandes sumas de dinero en la capacitación de nacionales de los Estados de la OECS y en la prestación de asistencia más directa para establecer sistemas a fin de producir datos contables sobre la economía nacional y organizar oficinas nacionales

de estadística. Es imperativo que sigan desplegándose esos esfuerzos, sobre todo cuando tiendan a centrarse en la capacidad nacional en materias tales como estadística y planificación económica y formulación de políticas en países como los que caracterizan a la OECS.

Por tanto, hay que continuar e intensificar los esfuerzos para incrementar las capacidades de los países en materia de estadística y evaluación estadística, planificación macroeconómica y sectorial y formulación de políticas económicas. En vista de los esfuerzos y fracasos previos es necesario contar ahora con enfoques innovadores. Los seminarios o talleres ad hoc son insuficientes y necesitan formar parte de un esfuerzo de capacitación sostenido y bien concebido. Habría necesidad de contar con una capacidad institucional permanente en la OECS o en la región de la CARICOM para la capacitación en cuestiones de planificación económica y política económica. Para tal fin, bastaría sólo con reorientar los programas existentes para garantizar que esta necesidad se satisfaga en forma adecuada.

Aparte de la formación académica, deberían disponerse más recursos para la capacitación en el empleo mediante el aporte de planificadores económicos experimentados con capacidad formadora. Dada la escasez de mano de obra en los Estados de la OECS, tales posibilidades de formación en el trabajo, con expertos suministrados externamente, sería el único medio de asegurar que los nacionales de la OECS recibieran la formación y el contacto necesarios. El enfoque tiene que ser continuo, innovador y lo bastante flexible para adaptarse a las circunstancias de determinados países.

Para que en lo anterior se desarrolle una acción efectiva es necesario que la planificación y la coordinación sean eficaces - lo

que sugeriría que una de las instituciones regionales del Caribe debería encargarse además de dichas funciones entre sus actividades. La Secretaría de la OECS sería la entidad lógica para organizar dicha coordinación si logra contar con los recursos humanos necesarios.

Tendría que recibir el apoyo de la asistencia externa. Se prevé un proyecto de dos años de duración, que incluiría uno o dos planificadores económicos experimentados además de un oficial de planificación económica en los países, con recursos adecuados para que los expertos viajen y con una provisión presupuestaria suficiente para organizar talleres de capacitación.

Esta propuesta es muy parecida al proyecto de desarrollo estadístico con sede en la Secretaría de la OECS y financiado por el PNUD. Esta clase de apoyo estadístico es un requisito previo complementario para todo enfoque más sostenido y global de la planificación macroeconómica y sectorial.

El ILPES podría encargarse de prestar apoyo técnico a los esfuerzos de los Estados de la OECS por incrementar su capacidad de planificación macroeconómica. Dicho apoyo técnico puede asumir la forma de asistencia en la planificación y organización de una serie planificada de talleres, apoyo técnico a las organizaciones regionales involucradas y apoyo, además, a los esfuerzos de los países, pero esta función podría también tener un carácter de apoyo más directo. El ILPES tendría que hacerse presente en el Caribe en una forma que pudiera resultar en beneficios mayores y más permanentes para la región caribeña, y con miras a este objetivo el ILPES establecerá una dependencia de planificación en la Subsección Regional de la CEPAL para el Caribe en Puerto España. La finalidad primordial de dicha dependencia podría ser llevar a cabo la planificación

prospectiva para los países de la OECS. Se plantea la premisa de que en el futuro previsible las prioridades de planificación en los Estados miembros de la OECS serán inevitablemente con un horizonte de corto plazo y de enfoque nacional. A las instituciones regionales les corresponde asumir la responsabilidad de perspectivas de mayor envergadura.

ii) Conclusiones

Lo que se acaba de exponer es una visión preliminar y, por tanto, estas conclusiones e inferencias son sólo provisionales. El ajuste es un proceso imperativo de gran magnitud y absorbente. Si las clases de ajuste que son necesarias para responder a los cambios del medio externo nos hacen tomar conciencia de los imperativos de un ajuste estructural a mayor plazo, entonces las recesiones internacionales ocasionales serían paradójicamente una bendición.

Y en el caso de los países de la OECS el imperativo máximo consiste en organizar enfoques eficaces para el desarrollo de las capacidades nacionales destinadas a la administración y planificación económicas. Estos países se hallarían cogidos en una trampa con un equilibrio de bajo nivel por lo que se necesitarían grandes entradas de capital para romperlo. Estos requisitos definen el papel de las instituciones financieras y de asistencia técnica externas en el desarrollo de estos países.

III. TAREAS FUNDAMENTALES PARA EL FUTURO PREVISIBLE

Los efectos de la recesión económica internacional sobre los países del Caribe siguen generando graves problemas y la necesidad de aprovechar escasos recursos financieros y humanos en forma eficiente y óptima es vital para los países de la subregión. En este sentido, la premisa que se plantea para el futuro previsible es que la estrategia sería inevitablemente con un horizonte de corto plazo y centrada en lo nacional/regional.

Tomando en cuenta estas consideraciones varias instituciones han formulado propuestas que entrañan el fortalecimiento de los esfuerzos de planificación y el mejoramiento de la gestión económica nacional. A continuación se examinan las más importantes a manera de marco para las tareas del futuro.

1. El Banco de Desarrollo del Caribe

La Conferencia de Jefes de Gobiernos de la Comunidad del Caribe, en su cuarta reunión celebrada en Trinidad y Tabago en julio de 1983, solicitó al Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) que realizara un estudio, tomando en cuenta las opiniones de los Estados miembros y demás instituciones regionales pertinentes, con miras a identificar, evaluar y recomendar las medidas de ajuste estructural que maximizaran la producción, el empleo y el ingreso de divisas de los países miembros.

El estudio concluye que existe una necesidad urgente y permanente de ajuste estructural en la región en respuesta a la profunda recesión reciente en los países industrializados y el proteccionismo consiguiente en los países desarrollados. El estudio reconoce la

función del mercado y del sector privado en el proceso de crecimiento económico y transformación estructural, pero estima que el gobierno debe participar en forma sustancial en la economía en virtud de las circunstancias concretas reinantes en los países de la CARICOM. En este sentido, el estudio propone un tipo especial de economía mixta: la economía de mercado orientada.^{1/}

El informe reconoce la necesidad de disponer de financiamiento externo adecuado para colaborar con el programa de ajuste. No obstante, el informe hace gran hincapié en la adopción y ejecución de políticas de ajuste nacionales apropiadas como el método mejor de corregir cualquier desequilibrio en toda economía nacional.

El estudio procura destacar los aspectos de la ejecución, la necesidad de mejorar los niveles de las capacidades de recursos humanos y la necesidad de cambios institucionales.

El estudio recomienda una estrategia de crecimiento basada en la producción acuciosamente planificada para la exportación extra-regional - sobre todo, en el sector manufacturero; y reconoce que los problemas estructurales de balance de pagos son fundamentalmente la manifestación de niveles inadecuados de producción que sea competitiva en cuanto a costos para la exportación y la sustitución de importaciones.

Por último, el estudio toma en cuenta los aspectos de la integración regional tanto como objetivos y como medios de lograr las metas nacionales. Advierte sobre los peligros de la división y desintegración regional en los esfuerzos bien intencionados de ajuste estructural en el plano nacional.

^{1/} Banco de Desarrollo del Caribe, Measures for Structural Adjustment in the Member States of the Caribbean Community, 10 de mayo de 1984, pp. 154-158.

Tomando en cuenta los efectos de la recesión internacional sobre la política y planificación económicas en el Caribe, éstas fueron las propuestas formuladas para promover el ajuste estructural en la región.^{1/}

i) Desarrollar una variante de préstamos para el ajuste estructural que ofrezca apoyo financiero para las medidas de ajuste estructural, en particular, las que se refieren a la reorganización de los sectores exportadores vitales, sin modificar las pautas de adquisición ni los procedimientos de reembolso del Banco.

Si el arreglo es aceptable sólo una pequeña proporción de los recursos del Banco se canalizarán de esta forma y se harán todos los esfuerzos para cofinanciar programas orientados al rubro de la oferta con otras instituciones internacionales;

ii) Prestar mayor atención aún al medio macroeconómico y a su repercusión y consecuencias para los principales proyectos.

No se trata aquí de imponer la condicionalidad macroeconómica sobre los préstamos para proyectos, sino identificar y señalar a la atención de los prestatarios las limitaciones macroeconómicas que podrían frustrar el desarrollo óptimo del proyecto y tratar, por tanto, de mejorar el medio del proyecto;

^{1/} Banco de Desarrollo del Caribe, "Adjustment and Recovery in the Caribbean Economies", exposición del señor William G. Demas en la decimocuarta reunión anual, celebrada en Jamaica (16 y 17 de mayo de 1984).

iii) Prestar asistencia, en forma independiente o con otros organismos, en desarrollar la capacidad para generar una base estadística y participar en la planificación económica, la gestión económica nacional y la formulación de políticas en los países miembros del Banco que soliciten dicha asistencia.

Tal asistencia podría consistir en la participación permanente en la gestión económica nacional, la asistencia técnica en el establecimiento de dependencias estadísticas y de planificación; y

iv) Poner a disposición de los países, que así lo soliciten, el reducido equipo de economistas dedicados y comprometidos del Banco que han venido recopilando datos y haciendo análisis de la evolución económica y de las perspectivas de los diversos países y que prestan asistencia en misiones breves a los países miembros prestatarios en determinadas disciplinas.

Las esferas en que podrían ser útiles incluyen: formulación de programas de inversión del sector público: identificación de políticas económicas convenientes que deberían aplicarse y evaluaciones de sus efectos y repercusiones macroeconómicas, y en general, en las tareas de planificación económica.

2. La Comunidad del Caribe (CARICOM)

a) The Nassau Understanding: "Structural Adjustment and Closer Integration for Accelerated Development in the Caribbean Community"

Los jefes de gobierno de los Estados miembros de la CARICOM reunidos en Nassau, del 4 al 7 de julio de 1984, examinaron el informe sobre las medidas de ajuste estructural en los Estados miembros de la Comunidad del Caribe, preparado a petición suya por el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC).

Luego de estudiar el informe concordaron en general con sus recomendaciones.

Desde el punto de vista de la planificación, éstas son algunas de las conclusiones más importantes:1/

a) Los jefes de gobierno son conscientes de que sus economías deben seguir basándose fundamentalmente en los mecanismos de mercado para determinar los precios y la asignación de recursos. Sin embargo, en las condiciones que reinan en el Caribe el proceso de cambio estructural no puede dejarse librado a los juegos de fuerzas espontáneas. Los objetivos de obtener precios justos deberán perseguirse mediante una planificación nacional con propositividad que de forma concreta a las orientaciones de corto y mediano plazo mediante las cuales las economías puedan lograr su máximo potencial de crecimiento y satisfacer las necesidades humanas esenciales.

En consecuencia, los gobiernos declaran su intención de fortalecer sus sistemas de planificación nacional: involucrar a todos los sectores de sus sociedades en los procesos de la formulación, ejecución y vigilancia de planes; y fortalecer los lazos entre los planes de desarrollo y la gestión de corto plazo de la economía. Además, se prestará una atención esmerada y permanente al tamaño, composición y financiamiento de los programas de inversión del sector público.

b) Una de las tareas de la planificación consiste en ampliar los márgenes dentro de los cuales todos los nacionales en situación de hacerlo puedan por cuenta propia, o con socios del extranjero,

1/ The Nassau Understanding, Nassau, Bahamas, 7 de julio de 1984.

contribuir al agregado de las decisiones de inversión y producción que aceleren el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, los gobiernos están dispuestos a ir más allá. En los casos que se justifiquen, en particular cuando estén involucrados nuevas tecnologías y nuevos mercados y cuando las capacidades locales no hayan emergido lo suficiente, asumirán un papel catalítico en la iniciación de nuevas empresas mixtas con socios locales y/o extranjeros.

Se desplegará un esfuerzo tenaz para poner en vigor la eficiencia operativa en todas las actividades del sector público. En consecuencia, se mejorará la administración y el funcionamiento de las empresas estatales y de los servicios de utilidad pública existentes. Se les otorgará incluso autonomía y responsabilidad para funcionar según pautas estrictamente comerciales dentro de directrices de política general claramente establecidas por el gobierno.

Los jefes de gobierno concuerdan en que el objetivo principal de las políticas macroeconómicas debe ser lograr y mantener un equilibrio dinámico y racional entre el nivel, la composición y el crecimiento de la demanda interna de bienes y servicios y sus disponibilidades locales y regionales. Esto supone, entre otras cosas, disciplina fiscal para mantener el gasto público dentro de los recursos reales disponibles para el sector público, y el empleo de instrumentos fiscales y monetarios para fomentar el crecimiento sostenido y lograr un equilibrio adecuado entre el consumo y la inversión. En suma, el impulso global de las políticas de ajuste tenderá a aumentar la participación de las exportaciones y la inversión en la demanda agregada de bienes y

servicios, y a ampliar la contribución de la producción interna en relación con las importaciones en la demanda agregada.

c) Los jefes de gobierno reconocen que la buena ejecución de las políticas macroeconómicas contribuye en forma importante a un mejor rendimiento de los sectores individuales. En consecuencia, brindan su amplio respaldo a los programas de acción enunciados en el informe para mejorar el desempeño sectorial de la agricultura de exportación y la destinada al mercado interno, la ganadería, la agroindustria, la pesca, la silvicultura, la industria manufacturera, el turismo, la energía, el sector bauxita/alúmina, y la ciencia, tecnología e información.

3. El Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC)

a) Estrategia para los países del Caribe durante el Tercer Decenio para el Desarrollo

Hace cinco años el CDCC aprobó el informe denominado "Strategy for the Caribbean Countries during the Third Development Decade".^{1/} Después de analizar el informe los países miembros reconocieron el papel fundamental de la planificación y de la gestión económica nacional. Por consiguiente, los gobiernos declararon que las actividades de planificación asumirían sin duda diversas modalidades, desde la planificación centralizada hasta la administración de recursos dentro de las relaciones de un mercado abierto. Pero en todos los casos el proceso exigirá, junto con un alto grado de flexibilidad y prestando la debida atención al escenario internacional, recursos cada vez más complejos en materia de conocimientos y aptitudes. En vista de las

^{1/} CEPAL, Strategy for the Caribbean Countries during the Third Development Decade, Naciones Unidas, CDCC, Subsección Regional de la CEPAL para el Caribe, 1980.

especificidades, tamaño y estructura de las sociedades subregionales habrá que vigilar más de cerca los cambios internos y externos, a fin de aumentar la eficiencia de la gestión y optimizar el control de un medio muy escurridizo.

Para encarar los desafíos caribeños la estrategia mencionada estipulaba que más allá de los problemas de las inversiones, la combinación adecuada de los factores productivos y la expansión de la capacidad productiva, la clave de la planificación durante la década de 1980 parece sintetizarse en la palabra negociaciones: negociaciones en los foros internacionales y negociación en los contextos nacionales. Para que el plan o sus sustitutos sean eficaces deben transformarse gradualmente en el resultado neto de una acción concertada de la sociedad, basada en las opciones colectivas y la determinación de alcanzar la autosuficiencia, pese a las graves presiones de recursos financieros limitados. El plan será pues un instrumento de arbitraje en la búsqueda de la equidad. El éxito de este arbitraje dependerá del grado de eficiencia alcanzado por los administradores en el sector público.

Siguiendo con la argumentación, el informe agrega que la situación con respecto a la gestión económica cotidiana exige también una atención permanente. Los problemas de larga data de mantener el déficit presupuestario controlado mediante una activa administración tributaria; los esfuerzos inflexibles para controlar el crecimiento del gasto ordinario (incluidas las remuneraciones del sector público) y garantizar una mayor eficacia en función de los costos de los proyectos y programas de gasto de capital del gobierno; reducir - y ojalá eliminar - el déficit en cuenta corriente de las empresas públicas y demás empresas estatales; y mantener el financiamiento del déficit (empréstitos del Banco

Central) dentro de los límites fijados por los recursos disponibles, incluidas las disponibilidades de divisas - todo esto plantea dificultades que exigen un esfuerzo sostenido en la búsqueda de soluciones.

Por último, en los esfuerzos para mejorar el nivel de la gestión económica, el informe concluye que aparte de la cuestión de la gestión económica nacional global existe todo un complejo de problemas involucrados en la administración de las empresas públicas y las empresas productoras y comerciales de propiedad estatal. Aquí surgen una serie de cuestiones: delegación de la autoridad en materias operacionales dentro de marcos de política claramente articulados y coherentes; responsabilidad ante las autoridades políticas, el parlamento y el público en general; fijación de tarifas, aranceles y precios de manera de cubrir los costos de explotación, el servicio de la deuda y hacer una contribución al financiamiento de los programas de inversión de capital. Debido al fracaso en resolver estas cuestiones, las empresas públicas y las empresas estatales suelen contraer enormes déficit, que constituyen una carga pesada para el presupuesto del gobierno central y resultan en un "ahorro negativo" en el sector público y en el plano nacional en vez de generar ahorros.

b) Cooperación regional con el CDCC

Dentro de las funciones y responsabilidades del CDCC, el sistema de cooperación y coordinación entre los órganos de planificación del Caribe ha hecho aportes valiosos. Primero, en materia de investigación los expertos de la región han preparado documentos sectoriales y también estudios de las experiencias de planificación nacional en la subregión. Dichas contribuciones han promovido mejores esfuerzos de programación y la ejecución de proyectos.

Además, en la esfera de la capacitación se han celebrado varios seminarios, cursos y talleres sobre temas seleccionados de alta prioridad para la administración pública orientados hacia la administración eficiente de los recursos disponibles. Por último, de conformidad con el espíritu de cooperación e integración el sistema ha promovido y llevado a cabo el intercambio de experiencias en materia de planificación social y económica.

Los resultados de las tres últimas reuniones de funcionarios de planificación, celebradas respectivamente en La Habana (1979), Kingston (1980) y Puerto España (1983) han destacado la necesidad de contar con la planificación como un instrumento fundamental para el desarrollo de la región. En consonancia con ello, la secretaría del CDCC ha reafirmado en varios períodos de sesiones su apoyo a los grupos de trabajo ad hoc de planificadores en agricultura, energía, mano de obra, planificación física y regional, transporte y capacitación. La Subsede Regional de la CEPAL para el Caribe en Puerto España y el ILPES se han encargado de la secretaría de las reuniones celebradas hasta ahora.

Todo lo anterior permite concluir que el mecanismo existente de cooperación entre los planificadores del Caribe ha contribuido a un mejor entendimiento común y a un enfoque centrado en torno al uso racional y eficiente de los recursos.

4. Planificación y desarrollo en la zona del Caribe - acción futura del ILPES/CEPAL

En la IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Buenos Aires, 9 y 10 de mayo de 1983) el ILPES presentó para su estudio el documento titulado "Planning and Development in the Caribbean Area - Background and prospects".

Además, dicho documento se analizó en la Tercera Reunión de Funcionarios de Planificación del Caribe, celebrada en Puerto España, Trinidad, del 19 al 25 de enero de 1983.

Sobre la base del papel y los desafíos de la planificación como componente fundamental de la estrategia de desarrollo se destacaron a manera de conclusión algunos aspectos:

a) El hecho de que el sistema insular caribeño esté basado en una estructura económica frágil y dependiente significa que hay sólo un número limitado de enlaces intersectoriales y efectos multiplicadores, lo que da origen a la necesidad de contar con un sistema de planificación flexible y adaptativo con una perspectiva que sea regional, pero que a la vez sea coherente e integrada en el plano nacional sobre la base de las estrategias nacionales de desarrollo.^{1/}

b) A la luz de la experiencia observada, la planificación tiene que reducir algunas de sus tareas administrativas y poner más el acento en aquéllas relacionadas con la promoción y la administración del desarrollo.

c) Hay que armonizar e integrar los órganos técnicos e institucionales que se sitúan entre el proyecto (micro) y el plan (macro) a fin de evitar que la ayuda externa se disipe e impedir la dispersión de los esfuerzos estatales en actividades con escasa repercusión en las políticas globales de desarrollo.

^{1/} ILPES, Planning and Development in the Caribbean Area-Background and Prospects, Santiago, Chile, 1983.

Todo lo anterior, así como otras referencias, permitirían concluir que es necesario fortalecer la planificación para entender los desafíos complejos que plantean las economías caribeñas. Esta parece ser la mejor forma de lograr una gestión más eficaz de las actividades estatales y una mejor asignación de los recursos disponibles en vista de la crítica situación actual.

En consecuencia, y tomando en consideración la labor realizada en materia de capacitación, investigación, cooperación horizontal y servicios de asesoramiento durante los diez últimos años, el ILPES ha confirmado su compromiso con el Caribe estableciendo una dependencia especial de planificación conjuntamente con la CEPAL situada en la Subsección Regional de la CEPAL para el Caribe en Puerto España. Esta dependencia mantendrá estrechos contactos con los gobiernos en un esfuerzo por suministrar apoyo técnico al desarrollo de la región.

En respuesta a las necesidades y prioridades de los gobiernos la dependencia de planificación promoverá el intercambio de experiencias sobre desarrollo, planes, programas y proyectos de planificación. Asimismo, realizará análisis permanentes sobre la marcha de la planificación y los obstáculos que se oponen a ella y promoverá vínculos más estrechos entre las entidades de planificación a fin de fortalecer la integración y cooperación regional en una forma compatible con los esfuerzos análogos de otras instituciones.

