

LA FACTIBILIDAD POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL

VAUGHN A. LEWIS

ABSTRACT

The feasibility of a autonomous social development policy in the countries of the Commonwealth Caribbean is discussed in this paper within the frame of reference of the political, economic and social events of the last thirty years. An analysis of the structure and 'modus operandi' of the Caribbean political parties leads the author to comment on the objectives and development options promoted by the political leaders facing many interrelated economic and social constraints arising out of both the international and domestic scene. The growing unemployment of the young labour force, the disenchantment that this situation provokes in the population, and the unstabilty of international markets that turns government revenue unstable, are some of the factors discussed in assesing the political viability of social development policy. The analysis inclucles a discussion of the systems of political representation currently at use that introduce en institutional bias against the influence of labour in development policy decision making.

Este documento dice relación con las restricciones político-económicas a la elaboración de políticas de desarrollo social. Nos referimos, con especial interés, al área del Caribe y en particular a aquella parte que se ha independizado en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, Comunidad de Naciones Caribeñas (CARICOM). Como se señalará más adelante, estos estados forzaron a la metrópoli británica a concederles su independencia soberana mediante del uso del mecanismo de sufragio universal. Esto redundó en que los líderes políticos nativos, quienes tuvieron acceso al control de estos territorios, lo hicieron con el respaldo masivo, basados, además, en promesas de ciertos mejoramientos específicos en el bienestar económico y social de las masas.

Es así como para las poblaciones de estos estados, la expectativa de persistentes mejoras en el nivel de desarrollo socioeconómico tiene su base en los orígenes del sistema. Estas expectativas proveen una parte importante de la legitimidad del sistema político. Además, debido a que el mejoramiento económico-social constituyó una de las demandas prioritarias de la mayoría de la población, el mecanismo elegido inicialmente (permitido dentro del sistema del gobierno colonial de la época) fue la organización sindical, basada tanto en líneas ocupacionales o funcionales.

* Director General de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (Organization of Eastern Caribbean States, OECS).

Traducción: Señora Libertad Burgos.

como en el caso del Reino Unido, como en organizaciones de base territorial, "blanket unions".

Dichas organizaciones sindicales, que a menudo comenzaron sus actividades buscando mejoramientos —como aumentos salariales, mejores condiciones de trabajo— en esferas económicas particulares, tendieron a generalizar sus demandas. En el proceso de dicha generalización, se tendió a concluir que era necesario un instrumento político que presentara estas extensas demandas sociales. De este modo la base del sindicato fue utilizada como apoyo para la organización de partidos políticos de masas. Las directivas, tanto de los sindicatos como de estos nuevos partidos políticos, tendieron a estar integradas por los mismos individuos. Los miembros de los sindicatos percibieron al partido político como un arma directa en la lucha para mejoramientos sociales.

Debido a que los países en cuestión estaban principalmente basados en economías agrarias de tipo plantación, las condiciones de trabajo en la agricultura pasaron a ser la preocupación principal de las directivas sindicales. Por otra parte, la gran fuerza de trabajo, relativamente homogénea, característica de la plantación (azúcar, plátanos), constituyó una fuerza de base organizada y disponible para el partido político.

Esta interrelación entre los obreros agrícolas y el partido político, significó que los cambios en las características del sistema de plantación fueran considerados por la directiva del partido-sindicato como resultados que debían ser alcanzados en forma inmediata cuando el sufragio universal fuera permitido y a la población nativa se le otorgara alguna participación en la toma de decisiones acerca del sistema de gobierno colonial de los territorios.

Sin embargo, se debe señalar que después de la Segunda Guerra Mundial —una vez que el Gobierno Británico admitió la completa legitimidad de la actividad sindical y consintió que personal nativo dominara las instituciones legales y políticas de los territorios— trató de guiar el desarrollo de los gremios y partidos de acuerdo con los principios y con las prácticas desarrolladas y en funcionamiento en el Reino Unido.

El tipo de sistema dominante fue el socioeconómico agrícola de tipo plantación que dominaba los territorios coloniales en la subregión del Caribe. Sin embargo, es necesario mencionar la existencia de importantes industrias mineras en algunos territorios (petróleo en Trinidad, bauxita en Jamaica y Guyana) que, aunque emplean menos mano de obra que las empresas agrícolas, tienen tasas de salarios mucho más altas y proporcionan a sus respectivos gobiernos mayores niveles de utilidad que aquellas que dependen principalmente del comercio de exportación agrícola. Debido a ciertas similitudes en la dinámica de su funcionamiento, los especialistas en economía del Caribe del período post-independencia clasificaron tanto las economías agrícolas como las mineras como sistemas de plantación.

Además, cabe señalar, dentro de este contexto, que los territorios del Caribe fueron el punto de localización, al igual que ciertos otros territorios coloniales en Africa, el Pacífico y Asia del Sur, de un tipo de sistema de explotación económica que constituyó tema de extensos análisis en los años sesenta y setenta: el de las corporaciones verticalmente integradas con actividades en espacios geográficos multipaíses, la corporación transnacional (CTN) ; por ejemplo, Tate and Lyle, la empresa productora de azúcar.

En el Caribe anglófono la CTN originales tendieron a ser británicas, reflejando el carácter de la dominación política. A mediados de los años

cincuenta, y luego en los sesenta, CTNs de los Estados Unidos comenzaron a ubicarse en esta parte del Caribe. Esto también reflejó el comienzo de una retirada gradual de Gran Bretaña de la subregión y el correspondiente aumento 'de facto' de la dominación norteamericana, como parte de la estrategia estadounidense que trataba de llenar cualquier vacío existente en el sistema estratégico del Hemisferio Occidental.

El resultado de todo esto fue (y aún es) que cualquier intento de los nuevos partidos políticos nativos por cambiar substancialmente este sistema socioeconómico significó que los partidos se involucraran no sólo en desafiar los sistemas nacionales de los países, sino también alzarse en contra del sistema internacional (del que la CNT es un componente importante). En consecuencia, la factibilidad de introducir cambios internos de importancia dependía, en parte, de la fuerza del medio internacional pertinente.

Hemos resumido este fenómeno en otro artículo diciendo que, para las directivas políticas del Caribe, cualquier intervención en la economía política nacional tendería a involucrar una intervención en la economía internacional. Este proceso es reforzado por el carácter de 'sistema abierto' de los sistemas socioeconómicos del Caribe.

Describiremos en forma breve algunas características y repercusiones nacionales de las corporaciones transnacionales que existen en distintos medios del Caribe:

i) En el caso del sistema de plantación agrícola, las plantaciones tendían a extenderse sobre una amplia porción del espacio físico del país, aun cuando existió en alguna medida como una entidad autosuficiente.

ii) En economías mineras o aquellas dominadas por el turismo, el sistema tendió a localizarse en áreas aisladas, enclaves; siendo éstas substancialmente autosuficientes y no significativamente dependientes de los gobiernos locales o de la economía local para el abastecimiento de bienes y servicios.

iii) En las empresas agrícolas (de azúcar, plátano, cítricos, cocoa) existía empleo de mano de obra en gran escala y con tasas de salarios relativamente bajas, básicamente homogénea en cuanto a capacidades funcionales y concentradas.

iv) Las empresas mineras se caracterizaban por la baja capacidad de generación de empleo (comparado con el tamaño de la fuerza laboral) con altas tasas salariales y con habilidades y tareas funcionalmente especializadas.

v) Hasta bien avanzado el periodo de independencia nacional tanto los sistemas agrarios como mineros fueron manejados por extranjeros (no nativos). Esta situación perduró mucho más tiempo en los sistemas mineros y turísticos que lo que duró en los sistemas agrícolas.

vi) Los dos tipos principales de empresas (agrícola y minera) dieron lugar a la formación de sindicatos con distintos tipos de afiliados. Los sindicatos dominados por obreros agrícolas tendían a ser grandes organizaciones de masa, en tanto aquellos dominados por sistemas mineros tendían a ser más pequeños, aunque más ricos y con afiliados sujetos a un proceso de aburguesamiento y de alguna forma apolíticos. La consecuencia más importante para el sistema sociopolítico del Caribe derivada de la diferencia recién señalada fue que los sindicatos de base agrícola tendieron a constituir los cimientos del movimiento político de masas. Los sindicatos mineros y del área de servicios fueron elementos secundarios

en el movimiento de masas aunque a menudo proporcionaron cuadros dirigentes y siendo algunas veces estratégicos para lograr la inestabilidad aún en el periodo de independencia del orden y de la ley colonial (nos referimos en este punto, por ejemplo, a la importancia estratégica de huelgas "nacionales" de puertos y sistemas de telecomunicaciones).

La existencia y el desarrollo dinámico de empresas mineras e industriales en particular (manufacturas de sustitución de importación) han dado lugar a una serie de fenómenos (problemas):

i) Creciente diferencia en las remuneraciones de los distintos sectores de la fuerza de trabajo, incluyendo en algún grado la aparición de un sentido de "pérdida relativa".

ii) Por lo tanto, el desarrollo de distorsiones en la estructura de salarios debido a que la demanda por empleo en las empresas mineras aumentó el precio de reserva de la mano de obra, creando así rigidez en el mercado laboral y desempleo en zonas donde existe una demanda insuficiente de mano de obra. Las distorsiones también se expresaron en la estructura demográfica de los países, dado que se produjo migración hacia los campamentos mineros y los patrones tradicionales de asentamientos comienzan a ser alterados.

Como consecuencia del desarrollo de dichos fenómenos, los gobiernos post-independencia, con base en los sindicatos, se han visto presionados para "compensar" las diferencias en las remuneraciones creadas por la inversión de las CTN. Así es como surge el intento de dichos gobiernos para 'redistribuir' el ingreso, el empleo y retribuciones físicas disponibles en el sistema.

De aquí deriva la apariencia que tienen estos gobiernos de ser más distributivos que productivos (nuevas inversiones) en el énfasis que ponen en sus políticas.

Dado que la dirección política se basa en un modelo de sufragio universal y partidos competitivos se siente obligada a intervenir en el sistema previamente acordado de relaciones Gobierno-CTN y ejercer presión sobre las CTN en distintas formas (particularmente donde la demanda por el producto de las CTN es mayor, como es el caso de ciertos artículos mineros):

i) Obtener siempre la mayor rentabilidad económica de las CTN, a través de negociaciones que aumenten los impuestos o patentes. Por ejemplo, en Jamaica cada cambio electoral del gobierno ha ido acompañado de una renegociación de los acuerdos sobre impuestos a las patentes ya existentes.

ii) Obtener una representación más amplia en la estructura de empleo para los ciudadanos ligados a la industria y empleados por las CTN.

iii) Inducir a las CTN para producir mayores externalidades para el resto de la economía; particularmente a través de enlaces hacia atrás que tal vez podrían inducir al surgimiento de una clase empresarial nativa.

El propósito, al buscar un alza en los impuestos o patentes de las CTN, es proporcionar al gobierno una mayor flexibilidad presupuestaria para satisfacer las demandas de la población. Esto es especialmente importante, dado que el gobierno no ha sido capaz de generar más oportunidades de empleo para poblaciones de crecimiento relativamente rápido.

Si examinamos esta forma de presión junto con otras, se podría señalar que sirven a distintos tipos de grupos electorales locales. En efecto, la

primera es una forma de presión de masa con implicancias en la formación de un tipo de *nacionalismo económico populista* en las comunidades nacionales. La segunda forma de presión, que dice relación con una ampliación de la representación en la estructura de empleo, es en efecto la base para un *nacionalismo corporativo*, dirigido hacia e intentando recompensar a un grupo de la comunidad más altamente calificado en términos de su destreza laboral y de mayores ingresos.

Las estrategias para obtener mayor rentabilidad del sistema de CTN y, por lo tanto, la posibilidad política de tener éxito en este intento, es en parte una función del carácter del grupo electoral local que la intervención gubernamental pretende beneficiar. Distintos sectores de la fuerza laboral empleados por la CTN no estarán necesariamente de acuerdo con la estrategia de negociación, ya que su posición diferencial en la estructura de empleo de CTN les da perspectivas diferentes sobre las posibilidades de éxito del gobierno, sin afectar negativamente el compromiso de la CTN para continuar invirtiendo en un Estado en particular.

Hasta el punto que los recursos financieros importantes de uso gubernamental para el desarrollo social deriven del presupuesto nacional (es decir, no incluyendo ayuda oficial externa) y hasta el punto que una parte importante del ingreso nacional y de los recursos de divisas devienen de una sola actividad económica importante (probablemente de propiedad extranjera) en estas economías monoproductoras; hasta ese punto la factibilidad política para obtener dichos recursos estará condicionada por:

i) La estructura de la Industria más importante (actividad económica) y el carácter estratégico de la demanda por sus productos en el sistema internacional.

ii) La evaluación que las CTN hacen acerca del desarrollo en el país receptor, así como también de la naturaleza del nacionalismo tanto populista como corporativo. Esto es lo que generalmente se entiende por los eufemismos "clima político" o "riesgo político de Inversión".

iii) La evaluación que el gobierno hace de la vulnerabilidad que presentan las fuentes del nacionalismo populista y corporativo a las presiones internas o externas durante el curso de la negociación.

Política gubernamental y nacionalismo populista

El apoyo masivo es, por supuesto, la base del nacionalismo populista. En el Caribe anglófono, la sindicalización de la mano de obra después de los años 30 y la transformación constante del liderazgo laboral en una dirección política, después de la obtención del sufragio universal, condujo a la formación de gobiernos, que adoptaron la filosofía de lo que hoy podría llamarse *laborismo*. En aquel tiempo (especialmente en los años 40 y 50) se le consideraba como socialismo; abarcando demandas de mejores condiciones económicas (justicia económica) para la mano de obra; seguridad y nuevas fuentes de empleo para los cesantes y subempleados; la transformación gradual de las economías, esencialmente agrícolas, en economías industriales. Dichas economías serían "mixtas" en dos sentidos: economías públicas-privadas y economías agrícolas-industriales. Todas estas metas debían lograrse en el contexto de alguna forma de democracia parlamentaria.

En pos de estos objetivos la dirección política laborista adoptó políticas de 'industrialización por invitación' orientadas hacia un rápido incremento del empleo. En países más grandes, la estrategia de inversión inducida se

convirtió en una de tipo 'sustitutiva de importaciones' (como en la mayor parte de Sudamérica) basada en sistemas económicos nacionales separados y de limitado tamaño de mercado sin que se diera lo esperado, es decir, una industrialización cuya base estuviera en sistemas económicos nacionales integrados regionalmente.

Aunque en estos países se produjo en realidad un aumento del empleo, el rápido crecimiento de la población (por lo tanto, de la fuerza laboral), producto de las mejores condiciones de salud unida a los límites estructurales de crecimiento de la industrialización sustitutiva, condujo a altos niveles de desempleo de la creciente fuerza laboral.

El crecimiento económico relativamente rápido (dominado por nuevas industrias de enclave) acompañado de un sector de servicios orientado a la clase media en expansión, dentro de un contexto de bolsas de trabajo continuamente alimentadas por la migración rural-urbana, condujo a un sentimiento bastante serio de privación en estas pequeñas comunidades.

A fines de los años sesenta, la dirección política, cuya razón de existencia era la promesa de mejorar las condiciones de trabajo, era percibida como la creadora de un sistema en el que los principales beneficiarios eran los empresarios y los sectores medios. Más aún, la propia legitimidad del nexo sindicato-partido, como punto de apoyo para la política nacional, comenzó a ser cuestionada en forma creciente dado que parte importante de la "fuerza laboral" no sólo no estaba sindicalizada, sino que desempleada y, por lo tanto, impedida de sindicalizarse. Esta fuerza (verdadero lumpen proletariado) tenía, sin embargo, plenos derechos políticos y de sufragio.

Ahora bien, la estructura demográfica de la población del Caribe como un todo se ha inclinado progresivamente hacia los grupos jóvenes. Este factor adicional significa que se ha presentado no sólo un problema de capacidad potencial del sistema para proveer empleo, sino también un problema de capacidad más general del sistema político para proveer servicios sociales y de bienestar para este grupo, incluyendo educación apropiada para obtener mejores oportunidades de empleo en el sistema económico. La magnitud del problema se sugiere en un estudio recientemente publicado por el Banco Mundial ¹, referido al CARICOM, que indica que en "promedio" el 16% de la población de los países CARICOM está bajo los 15 años. De acuerdo a este informe "...en Belize, Guyana, Jamaica y las Islas de Barlovento, los niños menores de 15 años componen casi la mitad del incremento total de la población..." , aunque "...en Barbados y en Montserrat, éstos son menos del 40% del total de la población ..." (p. 58).

Este problema ha sido planteado claramente en el *Plan quinquenal 1978-1982* de Jamaica, publicado por el Gobierno en 1979 ². Este Plan señala en una de sus proyecciones (de fertilidad decreciente en Jamaica; Proyección 11) que existe un gran grupo de población (25% de la población de 1975) en incremento (32% en 1983) que se agrupa en el tramo de edad 15-29 años.

El plan entrega para la fecha presente una estimación de un 40% de "analfabetismo funcional" respecto de la población total. En los últimos

¹ S. CHERNICK, *"The Commonwealth Caribbean: The integration experience"* IBRD/John Hopkins University Press, Baltimore, 1978.

² Lo que sigue se ha extraído de mi análisis extenso sobre el Plan, en *Social & Economic Studies*, 1980 (ISER University of the West Indies).

años Jamaica ha dedicado importantes recursos para abordar, 'en un ataque frontal', el problema heredado del analfabetismo. Sin embargo, en 1978, los autores del Plan Quinquenal todavía hacían la siguiente observación:

"En 1972 se estimó que entre 400.000 y 500.000 personas sobre los 15 años de edad eran prácticamente analfabetas y de acuerdo con los informes de JAMAL *, 168.000 habían sido alfabetizados a través del programa. Sin embargo, debido al hecho que alrededor del 40% de aquellos que salen del sistema de educación formal todavía son funcionalmente analfabetos, el número estimado de adultos analfabetos es casi igual al número existente en 1972".

Al considerar con más detención al grupo entre los 15 y 19 años de edad, se observa que:

"Estas edades incluyen los períodos críticos de adquisición de destreza laboral, de acceso al campo laboral y de desarrollo de hábitos de trabajo y actitudes sociales... (pero), la estructura de la economía, el tamaño absoluto del tramo de edad y la predominancia del analfabetismo hacen difícil la absorción de la juventud en la vida económica y social del país".

Un análisis del Plan indicó más de una interdependencia entre el empleo, el desarrollo de actividades agrícolas, agroindustriales e industriales de pequeña escala; la solución del problema de analfabetismo funcional, y las perspectivas de paz y de orden social.

Para la mayoría de los países del Caribe, estas interdependencias deben ser más o menos las mismas. Un informe del Banco Mundial sobre Santa Lucía, haciendo notar que dos tercios de la población de este país son menores de 25 años de edad, observa que:

"La juventud de la población... ha conducido a un permanente flujo de graduados de la Educación Media que ha redundado en un aumento de la fuerza laboral a tasas de crecimiento muy rápidas (más rápidas que la tasa anual de crecimiento de la población). La velocidad del desarrollo económico no ha sido suficiente para generar empleo adecuado para la creciente fuerza laboral. Esta tendencia se ha agravado debido a la disminución de la producción agrícola y la incapacidad de los sectores turismo e industria manufacturera para compensar esta baja de producción, así como también por la disminución de las tasas de emigración en los años 70".

Ante la situación descrita no es difícil encontrar, ni es necesario buscar, profundas explicaciones sobre la explosividad política en estos países.

Este grupo de jóvenes, en su mayor parte analfabetos, funcionan dentro de los sistemas políticos competitivos del Caribe como una fuerza esencialmente desestabilizadora, a la que los políticos han tratado de absorber o extinguir dependiendo de la ubicación que tengan en el sistema político existente. La mayor parte de la dirección política del Caribe ha llegado a la conclusión que se debe encontrar una forma para absorber este grupo dentro del sistema socioeconómico, si no se desea que el *sistema político* y, por lo tanto, el proceso de diseño de políticas estén sometidos a una inestabilidad continua. El problema central contemporáneo de la planificación económica en la subregión es de hecho la absorción de la mano de obra joven. Tal como sucede en muchos otros países el problema se ve

* JAMAL, Jamaica Movement for the Advancement of Literacy, Movimiento Jamaicano para el Desarrollo del Alfabetismo (nota del editor).

agravado por el analfabetismo, apareciendo, como aspecto importante de éste, el nexo entre la forma de educación proporcionada y el carácter del empleo.

Por otro lado, este grupo joven es ahora la base de las así llamadas políticas populistas en la subregión. Los partidos políticos, actuando dentro de la estructura del sistema de partidos competitivos que aún tiene mucha legitimidad en los distintos países, funcionan y proponen políticas de tal forma que sugiera que las opciones de política para solucionar los problemas son mucho más ampliadas de lo que realmente son. En el período contemporáneo, caracterizado por condiciones internacionales inestables y por una disminución de la flexibilidad financiera en sus sistemas nacionales, los políticos se han visto obligados a buscar soluciones no ortodoxas (dentro de la historia de esos sistemas políticos) debido a las restricciones que han debido enfrentar al poner en práctica las opciones de políticas. Es así como lo que para los planificadores metropolitanos aparecen como alternativas ideológicas en realidad son soluciones pragmáticas elegidas bajo la presión de fuerzas populares desilusionadas.

SISTEMA INTERNACIONAL, SECTORES SOCIALES Y RESTRICCIONES DE POLITICA

La dirección política, comprometida con la estrategia de industrialización por invitación y sustitución de importaciones, sometida a presiones populistas a fines de los años sesenta y setenta, se vio en la obligación de buscar recursos financieros adicionales que pudieran destinarse a cubrir las necesidades de corto y largo plazo de la masa de la población. La estrategia de industrialización significó que los gobiernos renunciaron, a través de la concesión de variados tipos de incentivos a empresarios y CTN industriales locales, al ingreso que podría haberse obtenido, entre otras formas, por impuestos a las corporaciones. La justificación fue que dicha estrategia en una región de tamaño económico pequeño y con recursos materiales limitados, era el único camino para incentivar las CTNs para que invirtieran, con la motivación principal (desde el punto de vista de los gobiernos) de generar empleo local.

Dos fueron las fuentes de ingreso que tuvieron los gobiernos para financiar gastos sociales. Una de ellas fueron los recursos de asistencia de instituciones económicas regionales e internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (IBRD) y otras instituciones de las Naciones Unidas relacionadas con ayuda para el desarrollo. La construcción de escuelas y equipamientos de salud son ilustrativos de este tipo de ayuda para inversiones en recursos físicos y humanos.

Sin embargo, uno de los impedimentos para que los Estados subregionales obtuvieran esta ayuda era la dificultad para acceder a los programas de créditos blandos de las instituciones financieras debido a que sus ingresos 'per cápita' (relativamente más altos que en la mayoría de los países del Tercer Mundo) los dejaba fuera de la categoría calificada para dicha ayuda. Para Guyana, en especial, existió un impedimento de corte geopolítico: la reclamación territorial venezolana que impedía la entrada de Guyana en la OEA y, por lo tanto (y hasta hace poco tiempo), en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En ese tiempo, los países independientes de la subregión eran de hecho beneficiarios de la ayuda oficial relativamente abundante derivada de la filosofía de la Alianza para el Progreso. Aún así, Trinidad Tobago se

quejó a fines de los años 60, que precisamente en ese momento, cuando sus reservas de divisas eran mínimas (como consecuencia de la disminución de su producto de exportación más importante) y, por lo tanto, cuando dichas ayudas externas eran realmente necesarias, las "condicionantes" relacionadas con la ayuda no permitieron que el gobierno pudiera tener acceso a ella.

La segunda fuente de ingreso para los gastos sociales más importantes han sido las divisas provenientes de ganancias inesperadas derivadas de las alzas periódicas de precios o de demanda por productos nacionales de exportación. Fue frecuente que en los años 70 los gobiernos usaran tales recursos financieros para satisfacer las demandas de la población (subsidio de alimentación, programas especiales de empleo) de corto plazo. Tales asignaciones sirvieron no sólo con el propósito de mejorar el nivel de vida (aunque temporalmente como muchos comentarían), sino también para estabilizar el sistema político que estaba bajo la presión de los desposeídos. Tales asignaciones se hicieron también contra el consejo de las burocracias, preocupadas tanto con el control presupuestario como con la planificación del desarrollo a largo plazo y de los empresarios privados, interesados en aumentar los subsidios para el sector privado.

Estos dos grupos han argumentado que el gobierno debería distribuir más racionalmente tales recursos inesperados e históricamente transitorios.

Lo que ha sucedido es que con el término de las condiciones favorables de comercio internacional y la consecuente disminución en las ganancias inesperadas, el esfuerzo para mantener esas asignaciones en el corto plazo recae en el presupuesto nacional, produciendo un déficit financiero excesivo, crisis de divisas y las consiguientes presiones por parte de los sectores internos y externos para introducir restricciones financieras a través de la reducción de los gastos sociales. A fines de los años 70 los países no productores de petróleo eran blanco de dichas presiones al tiempo que terminaba la relativa estabilidad del sistema económico internacional de postguerra. Para estos países se presentó una coyuntura de condiciones desfavorables, tanto internacionales como nacionales.

La situación de Jamaica a fines de los años 70 es representativa de la situación que otros estados de la subregión también experimentaron ³.

Las condiciones internacionales desfavorables tuvieron dos aspectos:

i) Una situación global en la que la economía metropolitana era afectada por inflación, creciente desempleo, ajuste a los efectos monetarios del traspaso de recursos a los estados productores de petróleo, redundando en condiciones de comercio internacional menos favorables y, por lo tanto, en menos demanda, en general, por los productos de los países en desarrollo.

ii) En el caso particular de Jamaica, inestabilidad y disminución en la demanda por el principal generador de divisas del país, la bauxita-alúmina. La imposición de mayores impuestos a la CTN, simplemente parece haber reforzado su tendencia a reducir la inversión y explotación del producto.

³ Una discusión sobre algunos de estos factores se encuentra en N. Girvan et al., "The IMF and the Third World: The case of Jamaica, 1974-1980". *Development Dialogue*, 1980: 2, pp. 113-155; y en Adlith Brown: "Jamaican Economic Policy in the 1970's" ISER, UWI (mimeo), 1979.

Las condiciones nacionales desfavorables (un proceso) incluyen:

i) Disminución del dinamismo de la economía nacional, aumento del desempleo, aumento de la falta de flexibilidad en el uso de los mecanismos normales de la política económica debido a las reservas inadecuadas de divisas.

ii) Aumento en la dependencia de fuentes oficiales externas para satisfacer las demandas inmediatas de ingreso por parte del Gobierno. Dicha coyuntura condujo (en el caso de Jamaica) a una creciente parálisis en la formulación de políticas económicas cuando el Gobierno se vio presionado, por un lado, por las demandas ejercidas desde su base de apoyo populista y, por el otro, por el sector privado nacional y su representación política así como por las instituciones financieras internacionales. Las demandas externas 'inter alia' se concentraron en el área de reducción de gastos sociales a corto plazo, conduciendo a una situación política que está lejos de ser óptima para un gobierno que opera dentro de un sistema de partidos competitivos. En el choque de intereses de los sectores competidores (algunos de los cuales dentro de este sistema abierto son apoyados desde 'fuera del sistema'), los sectores más débiles y socialmente deprimidos junto a sus representantes políticos son invariablemente derrotados en la lucha por el proceso de distribución presupuestaria ⁴.

PRIORIDADES DE UNA POLITICA SOCIAL EN UN MEDIO AMBIENTE INTERNACIONAL DESFAVORABLE

La inestabilidad del proceso de crecimiento económico (recesión periódica) en las principales metrópolis, con su consecuente efecto en el comercio internacional, no sólo ha contribuido a retardar el proceso de crecimiento de muchos estados del Tercer Mundo, también ha proporcionado una excusa a los gobiernos metropolitanos para reducir su contribución a programas internacionales de ayuda, tanto bilateral como multilateral.

Al mismo tiempo los países del Tercer Mundo, incluyendo los del Caribe, enfrentados a una disminución en las perspectivas de desarrollo industrial sustitutivo de importaciones y presionados por la escasez de divisas, decidieron seguir la senda de incentivar la industrialización orientada a la exportación, camino seguido preferentemente por las economías más pequeñas e implementado a través de un proceso de empresas mixtas ('joint venture'). Por supuesto que la cúpula directiva sigue consciente de la dependencia de los principales recursos de exportación (bauxita, turismo, azúcar y bananos); de este modo, la revitalización del comercio internacional todavía constituye para ellos un factor crucial de corto plazo.

Sin embargo, existe conciencia de que aun dentro de la marcada propensión oficial a elevar el nivel de las exportaciones de manufactura, con los consiguientes incentivos hacia los industriales privados y los agentes de inversión extranjera directa, se debería tener cuidado de asegurar el desarrollo social tanto de la actual fuerza laboral como de la potencial, aunque sea para equiparlo física y técnicamente para la posibilidad de empleo en el sector industrial (en la mayoría de los estados del Caribe se admite que en el largo plazo la agricultura de tipo plantación no será una fuente de empleo importante y así, aparte del reciente compromiso

⁴ El trabajo de Markos MAMALAKIS sobre la teoría de las disputas sectoriales es instructivo y útil a este respecto.

retórico por la necesidad de una producción alimenticia doméstica, hay poco énfasis en una metodología para la producción agroindustrial).

Ante la situación de escasos recursos financieros en un contexto de creciente población joven, los programas de ayuda internacional a los gobiernos deberían orientarse en una dirección que asegure:

- a) la satisfacción de las necesidades básicas para esas poblaciones, y
- b) la formación educacional apropiada (técnica y vocacional), entrenamiento y equipamiento para el empleo en industrias de pequeña escala tanto en áreas urbanas como rurales.

Este enfoque tiene su fundamentación en lo que se expone a continuación (y que se puede deducir de lo dicho anteriormente). En la lucha sectorial por recursos presupuestarios escasos en un período de relativa insuficiencia financiera, los compromisos de los gobiernos por exportar sesgaron el crecimiento hacia un gasto presupuestario y hacia la atención gubernamental por el sector empresarial privado. Ciertamente es que la mantención de la actual infraestructura de salud y de educación consume una parte importante de los presupuestos nacionales; sin embargo, esta infraestructura sólo sirve a una parte muy pequeña de los sectores pobres urbanos y rurales. Además, las estructuras educacionales son en su mayoría de tipo tradicional e incapaces en gran medida de enfrentar el problema de analfabetismo. Por otra parte, en estos países se ha hecho muy poco por tratar de determinar cuál es la combinación de habilidades educacionales más apropiada, para qué tipo de empleo existente o potencial.

Una línea de ayuda internacional hacia las áreas anteriormente señaladas podría ser útil por dos razones. Primero, equilibraría la importancia e influencia de la pobreza rural-urbana en el sistema de distribución de recursos de modo de asegurar una distribución razonable de recursos dirigidos hacia ese sector. Y segundo, aseguraría un mínimo de continuidad y estabilidad en los recursos asignados a estos sectores, aislándolos un poco de la tendencia a considerarlas como 'primeras víctimas' de los procesos de distribución del presupuesto.

SISTEMAS DE REPRESENTACION E INFLUENCIA EN LA FORMULACION DE POLITICAS

Como hemos indicado anteriormente, la necesidad del Gobierno de dar prioridad al proceso de industrialización y de abrir los canales de participación de una manera considerable ha disminuido el rol y la influencia que el movimiento laboral tenía en estos Gobiernos de base sindical. Dentro del sistema parlamentario del tipo "Westminster" existente en el CARICOM, los representantes parlamentarios y el poder ejecutivo se atribuyen a sí mismos los roles principales en la toma de decisiones. Utilizan el movimiento laboral como un elemento de apoyo cuando es necesario, pero relegándolo básicamente al rol de un grupo de presión entre otros. La primacía histórica de los trabajadores en el proceso para alcanzar la independencia no es necesariamente considerada como relevante en el período contemporáneo aun cuando su apoyo es requerido en forma puntual en los períodos de elección.

En los años 60, los gobiernos solicitaron a la fuerza laboral, como un sector económico institucionalizado, que apoyara los esfuerzos para montar instituciones orientadas a controlar el excesivo aumento de los costos salariales en los sistemas de producción y de esta manera ayudar a asegurar la competitividad externa. Este fue el período de las "políticas de ingreso"

paralelas a innovaciones similares que ocurrían en el Reino Unido y en otras partes del mundo.

Aquí hubo, en efecto, un intento por establecer un sistema corporativo paralelo al sistema político de Westminster, dirigido a la toma de decisiones económicas, o, mejor dicho, con el propósito de legitimizar las decisiones gubernamentales. En este sistema la mano de obra y el capital, como los grupos institucionales más importantes, debían tener igual peso institucional en el sistema. El precio que la fuerza laboral debía pagar por esto significaría desistir de sus solicitudes de aumentos "excesivos" de salarios contra la promesa de una estabilidad de empleo e ingreso real en el largo plazo. En términos constitucionales la intención del Gobierno fue establecer alguna forma de Consejos de Desarrollo Económico Nacional. (Sin embargo, se debe hacer notar que en el sistema de Westminster, el proceso de la formulación presupuestaria es altamente reservado por la que las discusiones en torno a, las proposiciones de gobierno son extremadamente limitadas. Aunque existe un amplio debate en los comités parlamentarios después de la declaración del presupuesto, el Gobierno está para entonces firmemente comprometido con las líneas principales de su política presupuestaria).

En muchos países este intento por incluir la fuerza laboral dentro del sistema de toma de decisiones no tuvo éxito. En Trinidad Tobago, por ejemplo, su fracaso fue marcado por el establecimiento del Acta de Estabilización Industrial, que incluía la legislación de procedimientos de fijación de sueldos y de sanciones apropiadas. Esto trajo consigo la alienación de la mayor parte del movimiento laboral, poniéndola eventualmente en conflicto con el gobierno y con un sector privado que apoyaba al gobierno.

En Jamaica a fines de los años 70, el Fondo Monetario Internacional insistió en colocar severas restricciones presupuestarias forzando al Gobierno, en su empeño por lograr apoyo nacional para dichas políticas, a mantener una gran cantidad de discusiones públicas con respecto a las propuestas económicas antes de anunciarlas formalmente. La división del movimiento laboral en ese país, según las líneas de los distintos partidos políticos, impidió el proceso de compromiso que era el resultado esperado.

El problema de la influencia de los variados sectores socioeconómicos en los procesos de toma de decisiones económicas y sociales y su relación con el sistema ejecutivo-parlamentario de Westminster, que insiste en mantener la primacía institucional, no está aún resuelto. Este problema general se discute a menudo como si el sistema político-económico de los países del Caribe fuera de hecho un sistema autónomo, no sujeto a importantes influencias externas, institucionales y de procedimiento.

Una consecuencia de este estado de cosas dice relación con el hecho que mientras el ejecutivo está asegurando su derecho casi exclusivo a adoptar las decisiones a expensas de los trabajadores, agentes externos están ejerciendo una influencia importante en el mismo proceso de toma de decisiones. En la medida que el sector empresarial ha tenido históricamente y mantiene aún sólidos canales de influencia sobre los agentes externos de toma de decisiones, el sesgo institucional en contra de la participación del movimiento sindical se incrementa.
