
Reunión de Expertos sobre Crisis y
Desarrollo de América Latina y
el Caribe

Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985

Comentarios de Sergio Bitar

sobre

La Naturaleza de la Crisis Latinoamericana

en la reunion de CEPAL TECNICA

sobre Crisis y Desarrollo de America Latina

Santiago, 30 de Abril de 1985.

Si bien la causa inmediata de la crisis- la brusca contracción del financiamiento externo- es fácil de detectar, y sobre ella hay consenso, la cuestión central es analizar la índole de los factores internacionales que la han originado y las razones internas que explican la altísima vulnerabilidad de nuestra región.

Nuestra proposición es que la crisis tiene importantes causales de orden estructural y que, por tanto, una salida dinámica y estable supone cambios de rumbo y alteraciones en los estilos de desarrollo.

En el diagnóstico latinoamericano actual se aprecia un énfasis desproporcionado en la restricción financiera y en las políticas económicas de los países desarrollados. Tal enfoque conlleva el riesgo de derivar en la tesis de que el restablecimiento parcial de los flujos, acompañado de un estricto programa de ajuste, permitiría retornar a un curso de desarrollo equilibrado y dinámico.

Pienso que, si el propósito es recuperar autonomía, lograr una inserción más equilibrada en la economía mundial y apuntar a una mayor igualdad interna, la salida es a través de un proceso de transformación explícito, que incluya un proceso de ajuste, y no mediante un proceso de ajuste que induzca, implícita e indirectamente, un proceso de transformación, sin dirección.

Es evidente que para sobrevivir hay que atender con urgencia el problema financiero. Sobre eso no hay discusión. La cuestión fundamental es si el concepto que comanda la acción es el de transformación y desarrollo o el de ajuste y equilibrio.

El impacto de la crisis depende de factores estructurales, al igual

que la salida de ella.

Para ilustrar algunos de los aspectos estructurales que han generado tan alta vulnerabilidad, creo posible establecer una relacion entre la debilidad para resistir los impactos externos y las características del desarrollo seguidas por cada uno de los países. La magnitud de las dislocaciones fué mayor y la capacidad de recuperación menor cuando se verificaron los siguientes rasgos:

- a) una fragil capacidad productiva propia, derivada de la carencia de una política prolongada y estable de industrialización y de integración intersectorial, especialmente agricultura-industria.
- b) un Estado con escaso instrumental para compensar los ciclos, con mermada participacion en el ahorro y la inversión, y sin voluntad o sin poder para regular la relación con el sistema financiero internacional.
- c) un nivel bajo de participación y articulación de los grupos sociales principales, alta marginalidad y desigualdad, con el consiguiente deterioro de la cohesión interna.
- d) la ausencia o desdibujamiento de un proyecto nacional de desarrollo endógeno, o la carencia de un respaldo popular amplio a ese proyecto.
- e) la disgregacion de los acuerdos de integracion regional o subregional.

En los países donde la combinacion de estos factores se dio en forma mas desfavorable la crisis ha sido mas honda.

La estructura económica mundial también sobre modificaciones profundas.

No solo han sido determinantes en el desarrollo de la crisis

latinoamericana los factores estructurales de carácter nacional, los cambios en los flujos financieros y comerciales también han sido consecuencia de modificaciones profundas en el sistema económico internacional. Un ejemplo basta para ilustrar la magnitud del cambio: la gestación de un mercado de capitales altamente integrado que escapa cada vez más a las políticas económicas de los países periféricos. Este mercado ha alcanzado cerca de 50 millones de millones de dólares (trillones en la nomenclatura norteamericana) al año, en tanto que el financiamiento necesario para el comercio y la inversión internacional requiere solo de 2 millones de millones. Naturalmente los determinantes de las tasas de cambio y los embates sobre las balanzas de pago de América Latina nada tienen que ver con los del pasado reciente.

Tan importante como la transformación financiera ha sido la espectacular evolución en la estructura industrial mundial. Esta evolución se ha desplegado en medio de la recesión internacional de los años 80. En parte, la contracción financiera ha ocultado a los latinoamericanos estos cambios en la estructura productiva mundial.

Un equilibrado análisis de las transformaciones globales revela que una atención exclusiva sobre los procesos de ajuste financiero es absolutamente insuficiente. Los flujos financieros no se restablecerán, ni el comportamiento de los agentes externos será el de antaño. Mas aun, los flujos de inversión internacional, de comercio de manufacturas, de tecnología y de servicios están sufriendo modificaciones profundas. Incluso, si se verificaran las afirmaciones de los gobiernos de países desarrollados en cuanto a que lo peor ha pasado, que la economía mundial tiene un curso ascendente y que con la

continuacion de las politicas de ajuste interno se superaran los problemas actuales, A.L. saldria en posicion muy desmedrada. Conservaria su alta vulnerabilidad externa, enfrentaria una situacion de debilidad productiva y de desigualdad interna que harian ilusoria toda mejoria.

En consecuencia, pienso que hay que emprender con mas resolucion la modificacion de un patron de desarrollo que en los ultimos 10 años no ha permitido reducir ni la vulnerabilidad externa ni la desigualdad interna. Peor aun, ambas parecen haberse acrecentado.

La enseñanza de los paises desarrollados: un enfoque estrategico.

Una de las principales carencias del pensamiento latinoamericano actual emana de nuestra parcial comprension de la dinamica economica de las economias desarrolladas, de su logica interna y de sus objetivos estrategicos.

Para entender a los paises del centro, hay que ubicarse en su propia perspectiva, en la perspectiva de los gobiernos y de los principales actores de esas naciones, en especial de E.U. y no generalizar propositos e intenciones a partir de las medidas que aplican hacia una region periferica o de los discursos que hacen hacia A. Latina.

El estudio de como se elaboran las politicas economicas en los paises desarrollados entrega una importante enseñanza para nosotros: el enfoque predominante es estructural y estrategico.

Es evidente a estas alturas que E.U. no ha contado en los ultimos años con lo que en las decadas del 50 y 60 se denominaba una "politica hacia A.L." Lo que aparece como tal es un sub-producto indirecto de politicas globales. La Iniciativa para el Caribe, unica

operacion de caracter especifico, tambien emergio de consideraciones de seguridad de naturaleza global.

Sus politicas en favor del libre comercio, del libre mercado, de la inversion extranjera directa, la liberacion del intercambio de servicios , el rechazo a las regulaciones y al rol del Estado, a la sustitucion de importaciones, a las preferencias arancelarias regionales, han obedecido a propositos mas fundamentales. En el caso de E.U., responden al objetivo estrategico de superar economicamente y aislar a sus adversarios, persiguen ademas un fortalecimiento relativo de E.U. frente a sus aliados de Europa y Japon, y busca afirmar una estructura economica mundial que integre al tercer mundo, para reducir la posibilidad de que estos rompan con el sistema economico internacional.

Cuando se trata de preservar el predominio tecnologico, el gobierno norteamericano aplica todas las medidas necesarias para alcanzarlo, incluso una masiva participacion publica directa, financiando en los sectores de punta mas del 50% del gasto en investigacion y apoyando deliberadamente la formacion de recursos humanos de alta calidad. Cuando se trata de asegurar la produccion y el abastecimiento interno de algunos rubros estrategicos, se establecen cuotas y se asegura un cierto nivel de autoabastecimiento. La reciente ley de comercio, aprobada en octubre de 1984, contiene nuevos y poderosos instrumentos de represalia y de regulacion del comercio.

Mas aun, los grandes paises han actuado con un esquema que integra los conceptos de economia y de seguridad. En A. Latina, en cambio, no solo a veces se ha carecido de una perspectiva estrategica, sino que las doctrinas de seguridad nacional han estado frecuentemente

disociadas de los conceptos de desarrollo, autonomia, integracion latinoamericana, igualdad y participacion. Esta separacion ha debilitado el impulso nacional, y peor aun, como ha ocurrido en la ultima decada, se ha destruido un consenso nacional minimo con la implantacion de un orden interno represivo y conservador. Una vision estrategica tambien debe integrar los conceptos de desarrollo y seguridad para intentar una diferente incorporacion del actor militar en el proyecto nacional y latinoamericano.

La elaboracion de la poltica economica domestica e internacional de las grandes potencias no es consecuencia, entonces, de un mero analisis de equilibrio y de eficiencia. El marco central es estrategico-estructural.

Desde este angulo, se ve con mas claridad que promueven entre nosotros el liberalismo porque es estructuralmente funcional a sus intereses estrategicos. Incluso el tema de la deuda latinoamericana adquirio mas relevancia en E.U. cuando se percibieron riesgos a los intereses de seguridad de E.U. ya sea por la inestabilidad del sistema financiero o por la inestabilidad politica de la region. No es casualidad entonces, que hayan surgido posiciones mas flexibles al problema de la deuda en el National Security Council y en la CIA que en el Departamento del Tesoro de E.U.

En suma, por razones de indole nacional e internacional, resulta imprescindible analizar la presente crisis en una perspectiva estructural y estrategica.

Poco o nada se obtiene postulando la expansion de las exportaciones si no se avanza decididamente en la industrializacion, en el fortalecimiento tecnologico y de recursos humanos, en una mayor articulacion interna industria-agricultura, en la sustitucion y en la

integracion latinoamericana. Sin esto, la exportacion se quedara en recursos naturales, exigira bajos salarios reales, impondra una contraccion de la demanda interna y todo ello para generar un superavit a fin de financiar el pago de intereses.

Poco o nada se obtiene postulando un incremento del ahorro interno para elevar la inversion si este va acompañado de una brusca contraccion del ahorro externo, por el cerco financiero.

Poco o nada se logra atendiendo a una reduccion del gasto publico y del Estado si ello desata mas desigualdad y miseria y socava las bases de la convivencia nacional.

Las relaciones economicas internacionales se sustentan crecientemente en la posicion de poder. De lo contrario no se explica como en la fase mas critica para la region desde los anos 30 se este realizando una masiva transferencia de recursos reales al exterior. El movimiento neto de capitales menos los pagos de intereses y dividendos dejo un saldo negativo, para America Latina, de 18400 millones de dolares en 1982, 30100 en 1983 y 26700 en 1984, es decir 75200 millones en los ultimos 3 años. Al mismo tiempo, Estados Unidos se transformo en un receptor neto de capitales. Esta chocante contradiccion explica parte de la crisis y debe revertirse para salir de esta encrucijada.

No desconozco la realidad de las fuerzas financieras externas, pero tampoco debemos desconocer que nuestro desconcierto surge tambien de la suave penetracion en nuestro medio de los argumentos y escenarios concebidos en los paises del centro.

Ideas

Es cierto: en medio de tan hondas transformaciones en la

economía latinoamericana y mundial es difícil discernir con nitidez las causas de la crisis actual y diseñar un camino con claridad. De allí la frecuencia con que empleamos los términos perplejidad y desconcierto.

Las ideas son una fuerza central. Podemos afirmar que las ideas deben considerarse como parte de la estructura, y que en el tiempo reciente ellas han constituido un factor de debilidad estructural.

Hay conceptos y acciones que es necesario retomar, rearticular y renovar.

Ante la perplejidad, vale la pena traer a la memoria la frase de Goethe en su Fausto: " El hombre que en tiempos inciertos tiene el espíritu incierto multiplica el mal y lo agrava cada vez más, pero aquel que mantiene una idea firmemente hace un mundo nuevo ".

