

INT-0429

C. 1

SOLO PARA PARTICIPANTES

Documento de Sala de Conferencias N° 8  
13 de marzo de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

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

CRISIS ECONOMICA Y DEMOCRATIZACION: TRANSICIONES EN  
AMERICA LATINA \*/

Alejandro Foxley

\*/ Este trabajo se presentó como ponencia en la Reunión del Atlantic Conference que se realizó en Iguazú del 9 al 11 de noviembre de 1984.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

85-3-316

7

8

9

10

INDICE

	<u>Página</u>
El escenario actual: una crisis económica generalizada .....	2
Fuentes de inestabilidad política .....	13
Los gobiernos militares y el mito de la eficiencia .....	17
Transiciones económicas y políticas .....	21
Enfoques de política .....	27
El papel de la cooperación internacional .....	30
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO VI .....	37



La inestabilidad política ha constituido por largo tiempo uno de los rasgos característicos de los países latinoamericanos. La crisis económica internacional de los años ochenta ha agudizado el problema. Su manifestación más dramática ha sido la incapacidad de diversos países de servir sus deudas externas de acuerdo a las condiciones originalmente pactadas.

Tras un período de profundo pesimismo, la última ronda de negociaciones, que tuvo éxito en cuanto a lograr la reprogramación de las deudas externas de México y Venezuela, ha abierto paso en algunos círculos a la idea de que lo peor ya ha sido superado y que no habrá un colapso del sistema financiero internacional en el corto plazo.

Esta percepción, justificada o no, permite ahora mirar por sobre la coyuntura internacional de corto plazo y tratar de discernir las consecuencias más de fondo de la crisis económica actual. Estos efectos de mayor alcance pueden ser agrupados en dos categorías principales. Los primeros se relacionan con la capacidad de los países de reiniciar un proceso de expansión económica y de desarrollo social una vez que la emergencia haya sido superada. La segunda tiene que ver con el impacto político que probablemente la crisis suscitará en varios países y con la forma en que ésto influirá sobre las perspectivas de la democracia en la región.

En las páginas que siguen incursionaremos de manera muy tentativa -

tiva en estos temas. Más que abordarlos en forma sistemática o exhaustiva, quisiéramos formular planteamientos que estimularan la discusión. El propósito que nos anima no es otro que contribuir al debate más animado posible respecto de problemas que revisten crucial importancia para los latinoamericanos.

El escenario actual: una crisis económica generalizada

Como es bien sabido, la deuda externa de América Latina se multiplicó por siete en el período 1973-83, superando a fines de 1983 los 330 mil millones de dólares. Ella representó el 56% del producto interno bruto latinoamericano y más que triplicó el valor de las exportaciones regionales. Alrededor de cuatro quintas partes de la deuda correspondieron a créditos otorgados por los bancos privados internacionales y cerca de la mitad de estos préstamos fueron contratados sin que mediara ningún tipo de garantía gubernamental 1/.

El servicio de la deuda está consumiendo a estas alturas un elevado porcentaje de las divisas que los países latinoamericanos obtienen con sus exportaciones. El coeficiente de servicio de la deuda para la región en su conjunto llegó al 65% de las exportaciones hacia fines de 1983. Pero en el caso de varios países estuvo más cerca del 80%.

Las proyecciones económicas para lo que resta del decenio anticipan que se configurará un dilema muy serio. Aun si se supone optimista - mente que las exportaciones se expanden al 11% al año en términos nominales, lo que involucra un crecimiento real del orden del 4-5%, y que las tasas nominales de interés fluctúan en torno al 10%, se lograría un ritmo de crecimiento que permitiría únicamente mantener y no mejorar los elevados niveles de

desempleo que se observan en la actualidad (10% de la fuerza de trabajo desempleada, promedio regional en 1983). Por otra parte, para la materialización de esa meta de expansión del producto, los países latinoamericanos debieran tener acceso a nuevos créditos externos, en un volumen tal que hacia 1990 la deuda bordearía los 620 mil millones de dólares y el coeficiente de servicio de la deuda llegaría al 50% del valor de las exportaciones 2/. En otras palabras, la capacidad de servir la deuda no experimentaría mejora apreciable en el transcurso de la década. De hecho, las proyecciones indican que es probable que al término de los años ochenta el solo pago de intereses esté ya representando alrededor del 27% del valor de las exportaciones totales de la región.

La CEPAL, por su parte, ha elaborado proyecciones que consideran que los países de la OECD crecen al 3,5% anual en el período 1986-1990, que las exportaciones de América Latina se expanden en 3% al año en términos reales y que la tasa de interés, neta de inflación, fluctúa alrededor del 6%. En este marco, el ritmo probable de crecimiento de la región en su conjunto no excedería del 4% al año, con lo que hacia 1990 América Latina estaría recién recuperando los niveles de ingreso per cápita alcanzados en 1980. Se habría perdido una década completa, como consecuencia tanto de las restricciones adicionales atribuibles al problema de la deuda, como a las condiciones imperantes en el contexto económico internacional durante los años ochenta 3/. Durante toda la década América Latina estaría transfiriendo en términos netos recursos hacia los países industriales por montos no inferiores a los quince mil millones de dólares al año.

Naturalmente, la situación y las perspectivas difieren de manera sustancial de un país a otro, dependiendo entre otras cosas, de la importancia relativa que en cada caso haya alcanzado el endeudamiento externo -en cuanto porcentaje del PIB o de las exportaciones- y del destino que se haya dado a los créditos. Aquellos países, como México y Brasil, que canalizaron buena parte de tales recursos hacia grandes proyectos de inversión en -caran perspectivas más favorables que los del Cono Sur, en los cuales el flujo de préstamos externos se orientó principalmente a financiar el consumo de bienes importados prescindibles.

Los países de tamaño intermedio, por otra parte, entre los que se cuentan Perú, Chile y Colombia, enfrentan perspectivas bastante críticas. Según las proyecciones de CEPAL, ya citadas en párrafos precedentes, estos países llegarían a 1990 en situación gravemente comprometida: sus coeficientes de deuda estarían aumentando y su capacidad de pago se encontraría severamente limitada. Estudios de bancos internacionales señalan que países como Chile y Perú podrían enfrentar crisis de solvencia, al mantenerse sus coeficientes de deuda sobre exportaciones alrededor de 300%, considerándose 200 como el límite máximo que hace a un país sujeto de crédito (credit worthy) 4/.

Es bien sabido también que la crisis de la deuda ha obligado a los países latinoamericanos a inducir drásticos ajustes en sus economías, de modo de adecuarse a las nuevas condiciones, cediendo así a las exigencias simultáneas planteadas por los bancos acreedores y el FMI. Las importaciones del área descendieron en alrededor de 40% entre 1981 y 1983, como resultado de la contracción de demanda que provocan los programas de estabilización propiciados por el Fondo 5/. Como consecuencia, la disponibilidad de bienes y servicios en términos per cápita retrocedió en promedio para América Latina a los niveles de 1977 y, en algunos casos, como en Chile, a los registrados en 1966. Por otra parte, la abrupta disminución en la disponibilidad de fondos externos obligó a América Latina a transferir en términos netos a sus acreedores en las naciones industrializadas más de 20 mil millones de dólares en 1982 y alrededor de 30 mil millones en 1983, con el objeto de evitar que se precipitara una crisis de pagos.



No obstante el predominio de condiciones generales recesivas, la tasa promedio de inflación para América Latina en su conjunto subió del 53 a casi el 130% anual entre 1980 y 1983. Ello revela la magnitud de los problemas que han debido encarar los gobiernos al tratar simultáneamente de mantener bajo control los desequilibrios en el sector externo mediante sucesivas devaluaciones de las monedas nacionales, y de impedir un deterioro excesivo en la condición de los trabajadores asalariados, ya que ello podría suscitar agudos trastornos políticos.

La imposición de este drástico ajuste ha tenido sin embargo serias consecuencias sociales en diversos países de la región. En México y Brasil, por ejemplo, los niveles salariales acusan severos deterioros. La desocupación abierta promedio en América Latina subió del 7% en 1980 al 10% en 1983. En Chile excede el 30% durante ese año.

¿Cuáles son los factores que condujeron a esta crisis económica? No es nuestra intención examinar en detalle este tema aquí, pero resulta inevitable intentar una breve interpretación de lo sucedido, con el objeto de extraer lecciones que permitan no repetir las mismas equivocaciones en el futuro.

Mirando las cosas retrospectivamente, se concluye que el brusco acceso a cuantiosos recursos crediticios externos que se logró hacia fines del pasado decenio, sorprendió desprevenidos a la mayoría de los países latinoamericanos. Algunos de ellos se encontraron repentinamente en situación de conseguir todos los préstamos que solicitaran.

Una vez conseguidos los créditos, había que evitar que provocaran un grave impacto inflacionario. Para ello fue necesario abrir las

economías permitiendo un mayor flujo de importaciones.

Dos fueron las modalidades utilizadas para conseguir tal propósito. Por una parte se redujeron los aranceles externos y las restricciones de carácter administrativo que pesaban sobre los productos importados. Por la otra, se procedió a mantener fijo el tipo de cambio en términos nominales o a reajustarlo a tasas inferiores a las de la inflación doméstica. El retraso cambiario resultó funcional al objetivo de abaratar las importaciones, al tiempo que desalentaba las ventas al exterior. De esta forma, el excedente en la cuenta de capitales se vió pronto compensado por un déficit -en constante ascenso- en la balanza comercial. A medida que comenzaron a acumularse los pagos por concepto de intereses, se fue configurando un creciente desajuste en la cuenta comercial de la balanza de pagos. Hacia 1980, el déficit en cuenta corriente para América Latina en su conjunto había llegado ya al 5% del PIB de la región. Un par de años más tarde se situaba en el 6,5% 6/.

En algunos países este proceso coincidió con intentos ex profeso de introducir profundas reformas liberalizadoras en el comercio exterior y en el funcionamiento de los mercados domésticos. <sup>reformas estructurales</sup> Estas/ fueron promovidas por economistas pertenecientes a la escuela monetarista, que lograron acceso a las instancias gubernamentales de decisión en diversos países de la región en el curso de los años setenta.

La desmesurada oferta de recursos externos facilitó la materialización de tales reformas, atenuando los desajustes a que habitualmente dan origen. El tránsito desde políticas de carácter más intervencionista ha -

cia otras del tipo laissez-faire, entraña por lo común desequilibrios intensos y prolongados. En la experiencia concreta de estos países el nivel del producto se deterioró, en tanto que las empresas se vieron obligadas a acumular existencias no deseadas y a hacer frente a la dura competencia del exterior representada por la oleada de importaciones que se desató. El acceso a los recursos crediticios externos permitió que algunas de las empresas sobrevivieran a la fase de transición hacia un contexto internacional altamente competitivo; otras, sin embargo, no fueron capaces de encarar ese desafío 7/.

Este último grupo estuvo conformado principalmente por aquellas empresas que se vieron obligadas a endeudarse en el mercado de capitales doméstico, en el cual prevalecían tasas de interés real que triplicaban y hasta cuadruplicaban las imperantes en los grandes centros financieros internacionales. Este diferencial tan enorme fue consecuencia a su vez no sólo del mayor riesgo e incertidumbre que entrañaban los mercados domésticos, sino también de la segmentación que caracterizaba a éstos y del control oligopólico que ya ejercían en este sector los poderosos conglomerados financieros que comenzaban a emerger.

Aunque compelidas a pagar tasas de interés desmesuradas, la mayor parte de las empresas siguió contrayendo nuevos préstamos, suponiendo que la disponibilidad de recursos crediticios persistiría y que la demanda experimentaría en los años siguientes una tasa considerable de expansión.

Como en efecto los fondos no cesaron de fluir durante un buen

tiempo, la mayor parte de las empresas comenzó por añadidura a involucrarse en maniobras especulativas con el objeto de obtener recursos adicionales que les permitieran servir los elevados intereses que se les iban acumulando. A consecuencia de este fenómeno, los precios de los bienes raíces, de la tierra <sup>de</sup> y otros activos subieron en forma espectacular 8/. En la medida que los créditos externos continuaban afluyendo al país, siempre había alguien dispuesto a comprar esos activos, movido por la expectativa de obtener ganancias de capital en el corto plazo. Estas "burbujas" especulativas se mantuvieron porque el sector privado estaba gastando muy por encima del ingreso que lograba generar. La diferencia entre ingresos y gastos era financiada con recursos crediticios externos.

Ello se tradujo en la configuración de cuantiosas brechas en las cuentas comercial y corriente de la balanza de pagos, que debieron ser cubiertas mediante flujos de créditos externos cada vez más altos. Al igual que en la experiencia del decenio de los treinta, la continuación de este proceso se basaba en que se mantuvieran las expectativas de que el fenómeno perduraría en el tiempo. Tan pronto como las expectativas se modificaron, los acreedores externos comenzaron a retirarse del mercado, en tanto que los especuladores domésticos desviaban sus recursos hacia activos externos menos riesgosos, suscitando así una demanda imprevistamente alta por dólares, que en su mayor parte serían transferidos a cuentas en el exterior. El consiguiente deterioro en el nivel de reservas internacionales del país dio más fuerza a la percepción que estaba por desencadenarse una crisis en el sector externo.

Había que detener este proceso. Se adoptaron por lo tanto una serie de decisiones, incluyendo maxi-devaluaciones, controles cambiarios y drásticas medidas de corte recesivo, destinadas a comprimir la demanda por importaciones.

El ajuste se tornó más doloroso debido al deterioro del contexto internacional. Ya se ha aludido al comportamiento procíclico que siguió la banca privada extranjera. Apenas se manifestaron los primeros síntomas del quiebre de la anterior tendencia expansiva, la mayor parte de los bancos redujo la oferta de nuevos créditos al nivel mínimo indispensable que evitara una declaración de moratoria por parte de los países endeudados. En el breve plazo comprendido entre 1981 y fines de 1983, la afluencia neta de créditos a América Latina cayó de 41 a 4,5, en miles de millones de dólares.

Los préstamos externos habían estado creciendo a una tasa del 30% anual entre 1973 y 1980. Como las tasas de interés eran del orden del 14%, una expansión de aquella magnitud en la oferta de fondos significaba que después del servicio de la deuda acumulada, los agentes económicos podían contar con 16 dólares de recursos externos frescos por cada 100 que contrataban como nuevos créditos. De esta forma, se llegó a pensar que las posibilidades de pagar la deuda e incluso obtener utilidades eran bastante amplias 9/.

Cuando repentinamente la tasa de crecimiento del crédito externo se tornó negativa, muchos deudores no pudieron renovar sus créditos. Tampoco podían servir los intereses, y menos aún las amortizaciones. La

cartera vencida de los bancos experimentó un sustancial aumento. Este deterioro en los balances de las instituciones financieras provocó pánico adicional, obligando a los gobiernos a intervenir algunos bancos a objeto de evitar el caos financiero. Ante la incapacidad del sector privado de responder ante la banca extranjera por el masivo volumen de préstamos no servidos de acuerdo a las estipulaciones originales de contratación, los gobiernos tuvieron que hacerse responsables de los vencimientos.

Contribuyeron a agudizar este cuadro otros factores que son bien conocidos. Después de un largo período de dinámico crecimiento en la mayoría de las naciones industrializadas, que se extendió durante la década del sesenta y comienzos de la siguiente, sobrevino en los primeros años del decenio en curso un estancamiento económico que revirtió las expectativas en torno al futuro del desarrollo mundial. Ello provocó un doble impacto negativo: redujo la demanda por las exportaciones generadas por los países deudores y reforzó las tendencias proteccionistas en las propias naciones industrializadas.

Este hecho, sumado al drástico incremento de la tasa de interés a la que se obtenían los recursos externos, las que pasaron de negativas en términos reales a mediados de los años setenta, a más de 6% a partir de 1981, fueron factores que suscitaron un tercer efecto negativo: el brusco deterioro de los términos de intercambio de las economías latinoamericanas, a tasas anuales del 7% promedio entre 1981 y 1983.

Las cifras sobre exportaciones constituyen un indicador muy elocuente del desfavorable impacto que han tenido estas negativas tendencias, al reforzarse unas a otras. En 1982 cayeron tanto el quantum como el valor de las exportaciones, lo que contrasta con la sostenida tasa de expansión,

del orden del 7 al 8% en términos reales, durante los años sesenta y setenta. La caída se mantiene en 1983.

A medida que la crisis de la deuda tomaba impulso, el Fondo Monetario Internacional (FMI) entró en escena. Las políticas de ajuste propiciadas por este organismo se han ceñido al mismo patrón que en la década de los sesenta: era preciso superar los desequilibrios en la balanza de pagos mediante una combinación de devaluaciones del tipo de cambio y de contracciones del nivel de la demanda agregada. Sin embargo, en la presente crisis el principal factor desencadenante de los déficits en balanza de pagos no había sido tanto el exceso de importaciones respecto de exportaciones como los voluminosos pagos de intereses que se configuraron a partir del espectacular incremento del monto global de la deuda. De esta forma, la brecha resultante no era atribuible sólo a flujos deficitarios, sino que consistía básicamente en un problema "acumulado": el enorme volumen de la deuda externa contraída.

Los intentos de superar el déficit mediante los mecanismos tradicionales de ajuste de flujos, como la devaluación cambiaria y las políticas contractivas, se revelaron del todo insuficientes. La excesiva carga financiera no podía ser cubierta mediante, tan sólo la generación de excedentes en la balanza comercial.

La obstinación del FMI en exigir a los países de la región el empleo de herramientas convencionales, no obstante el carácter inédito de los problemas que éstos encaraban, obligó a sucesivas devaluaciones y contracciones monetarias, que superaron las que habrían sido necesarias en el

marco de un ajuste de flujos comerciales más tradicional 10/. Esto es lo que desata maxi-recesiones y maxi-devaluaciones, seguidas de un recrudecimiento de las presiones inflacionarias. No es inusual que durante este período de ajuste se produzca lo que se ha dado en llamar "hiper-estanflación".

Las consecuencias de este "tratamiento de shock" sobre una economía que se encontraba maltrecha son devastadoras: se precipitan las quiebras, cierran fábricas, se pierde gran cantidad de empleos. La devaluación trae consigo caída de los salarios reales y las condiciones sociales experimentan un nuevo deterioro.

Por otra parte, el FMI no <sup>durante este proceso</sup> suministra /el financiamiento adicional que habría hecho posible aplicar procesos de ajuste más graduales y flexibles.

La situación es todavía peor en aquellos países que antes de sumirse en la crisis presentaban ya elevados niveles de desempleo y un agudo deterioro de las condiciones de vida de la población. Son los casos de Argentina y Chile. Otros países, que están tratando dificultosamente de consolidar sus débiles sistemas democráticos, han visto amenazados estos procesos por la frustración generalizada ante las políticas que han debido aplicar y que han deteriorado los ya exigüos niveles de vida, de los más pobres. Es lo que se observa en República Dominicana, Ecuador y Perú. Por último un tercer grupo de naciones, entre las que destaca Brasil, están tratando de impulsar un proceso de retorno a la democracia que ciertamente no se ha visto en absoluto facilitado por los drásticos ajustes propiciados por el FMI.



En síntesis, el problema de la deuda, sumado al deterioro del contexto internacional y a la adopción de políticas de corte contractivo, han generado la peor crisis que los países latinoamericanos hayan conocido desde los años treinta. Las recetas convencionales para enfrentarla, que no difieren mucho de algunos de los planteamientos que se esgrimían en la época pre-keynesiana de fines de la década del veinte y comienzos de la siguiente, amenazan con deteriorar hasta niveles peligrosos las condiciones de vida de la gran mayoría de la población en América Latina. El proceso ha generado un fuerte impacto político, acrecentando la inestabilidad política en muchos países de la región.

#### Fuentes de inestabilidad política

Mucho se ha escrito acerca de la inestabilidad en los sistemas políticos. Aquí nos referiremos tan sólo a dos interpretaciones bastante difundidas acerca de por qué los regímenes políticos adolecen de tanta inestabilidad en América Latina. Una de ellas alude a la incapacidad de un país de forjar algunos consensos sociales amplios respecto de las metas de la sociedad y de los medios aceptables y legítimos para alcanzarlas.

En ausencia de tales "acuerdos mínimos" las fuerzas sociales y políticas se traban en duros combates entre sí, postulando a menudo visiones que se excluyen mutuamente en torno al proyecto ideal de sociedad y a las estrategias para avanzar hacia su implantación. De esta forma, la maximización de las ganancias de corto plazo en la batalla por conquistar el po-

der, se transforma en la modalidad predominante de conducta de los diversos agentes políticos. Sean cuales fueren las instituciones existentes para contribuir a la solución de los conflictos que afectan a la sociedad, todas ellas se ven sometidas a agudas tensiones e influencias contradictorias, acrecentándose así la generalizada percepción de inestabilidad.

Otro enfoque bastante difundido atribuye el fenómeno de la inestabilidad política a las extremas desigualdades imperantes en los países latinoamericanos, sea que se las mida en términos de ingreso, empleo y oportunidades educacionales o de acceso al poder político. La magnitud del fenómeno de la pobreza sería una señal inequívoca de una sociedad profundamente inestable. Así, de acuerdo a este enfoque, el ataque contra la pobreza constituiría un objetivo de alta prioridad para cualquier país que se proponga desarrollar y fortalecer un sistema político estable.

Lo anterior sería particularmente válido en caso de sistemas abiertos y democráticos, en los cuales el descontento de los pobres puede expresarse libremente y desestabilizar incluso el régimen político.

Lo que llama la atención en el caso de América Latina es que, al menos a la luz del desempeño global de su economía y de los indicadores de pobreza existentes con antelación a la crisis, la región aparezca protagonizando sustanciales progresos en el transcurso de las últimas décadas. Las tasas de expansión del Producto Geográfico Bruto regional estuvieron acrecentándose en forma persistente desde un respetable 5,2% anual promedio en los años cincuenta, a un 5,6% en los sesenta y un 5,75% en el decenio pasado. Al mismo tiempo, la importancia relativa de la población que vive en condiciones de pobreza fue disminuyendo del 51% en 1960, al 40% diez años más tarde y al 35%, aproximadamente, en 1980.

No se trata de una evolución espectacular, por cierto, entre otras por que el número de pobres en términos absolutos no parece disminuir 11/. Pero tampoco parecería un resultado congruente con la agudización de la inestabilidad política que ha afectado a la región en los años setenta y ochenta, ni menos aún, con las catástrofes políticas que se han precipitado en numerosos países, abriendo paso a regímenes militares altamente represivos.

Mencionamos estos hechos porque, a partir de la Alianza para el Progreso y luego a través del enfoque de "Redistribución con Crecimiento" desarrollado por el Banco Mundial en los años setenta, se impone en algunos círculos internacionales la idea simplificada que bastaría con destinar más recursos a los sectores más pobres para aumentar la estabilidad política de los países en desarrollo.

Sin duda la relación es más compleja. Por una parte es obvio que la pobreza masiva tiene el efecto de minar la legitimidad de cualquier régimen político, en la percepción de los intelectuales, de los jóvenes, de la Iglesia y de los líderes políticos en cualquier país. Por esta vía -indirecta- debilita por cierto la estabilidad de un régimen. Pero por otra parte sostenemos que no es la mera existencia de la pobreza lo que agudiza la inestabilidad política. Los pobres usualmente carecen de poder y de organizaciones que expresen la frustración que les aflige. Los sistemas políticos se tornan verdaderamente inestables cuando los sectores más organizados de la sociedad --por lo común no

los más pobres, sino que los estratos medios-- toman conciencia de las desigualdades imperantes, al tener que sufrir ellos mismos penurias económicas, como consecuencia de un abrupto deterioro de la situación global del país.

Según esta hipótesis, la inestabilidad del sistema político aumentaría particularmente cuando la crisis económica llega a afectar a los sectores medios organizados. Las experiencias de Argentina, con Perón, y de Brasil, Uruguay y Chile bajo los actuales regímenes castrenses son representativas de cómo una crisis económica no sólo acrecienta la incertidumbre de los empresarios, deteriora las condiciones de vida y reduce las oportunidades de empleo de los más pobres pero ella termina entabando el acceso de los grupos medios al empleo, la educación y el consumo, a los que ya se habían habituado. Esto es lo que desencadena masivas protestas por parte de los grupos medios y de sus organizaciones. Su descontento se erige en una fuerza erosionadora para cualquier gobierno y prepara el terreno para un cambio de régimen.

Este es el tipo de proceso que parece estar configurándose a consecuencias de los actuales problemas económicos que afligen a diversos países de la región. El cierre de plantas, las quiebras, los masivos despidos de funcionarios públicos están reduciendo sustancialmente el número de ocupaciones atractivas y estables que los integrantes de las clases medias en América Latina se acostumbraron a considerar un derecho. Las tasas de desocupación entre graduados universitarios que poseen alta calificación se han incrementado abruptamente. El desempleo entre los jóvenes se aproxima en

muchos países al 40%. Las pequeñas empresas se ven asediadas por el deterioro de la demanda y por el alza espectacular de las tasas de interés. Las empresas de tamaño mediano, fuertemente endeudadas, se encuentran a menudo también al borde de la quiebra. Todo esto afecta severamente a las capas medias.

El carácter indiscriminado de las severas penurias económicas y la fuerte incertidumbre en torno al futuro, que surge como consecuencia de la crisis, predisponen favorablemente a los sectores más organizados de estas sociedades a ensayar dramáticas transformaciones políticas, que ofrezcan alguna esperanza de solución para los mismos problemas que parecen inabordable e insuperables para el régimen en el poder, ya sea que se trate de gobiernos militares o de nuevos regímenes democráticos. El resultado consiste en un agravamiento de la inestabilidad política para unos y otros.

#### Los gobiernos militares y el mito de la eficiencia

Pero es precisamente la agudización de la inestabilidad política y de la incertidumbre generadas a partir de la crisis económica, lo que lleva a algunos actores claves, tales como los militares y las fuerzas derechistas, a cuestionar la conveniencia de un cambio de régimen, cuando se trata de regímenes militares que están instalados en el poder. El argumento que han esgrimido para tal efecto es más o menos el siguiente. Se dice: aunque en muchos aspectos el régimen militar sea cuestionable, es el que está en mejores condiciones de asegurar la disciplina social y la eficiencia e-

conómica, condiciones ambas que resultan imprescindibles en períodos de crisis.

Los planteamientos de este tipo carecen de validez a la luz de los hechos. Si algo hemos aprendido de la reciente oleada de gobiernos militares en América Latina es que éstos demostraron su absoluta incapacidad de cumplir sus propios objetivos. Así, la política económica no ha sido más eficiente; en muchos casos, por el contrario, parece haberse suscitado exactamente la situación inversa. Ello se ha debido sólo en parte a errores de política, i.e., al uso de instrumentos inadecuados para encarar determinados problemas.

En verdad, la principal lección que se desprende en lo tocante a la permanencia de los militares en el poder no consiste tanto en que ellos sean muy proclives a cometer errores de política. Cabe recordar que tales gobiernos han tenido acceso a la sofisticada asesoría técnica de economistas ortodoxos, autóctonos y extranjeros, entrenados en centros de excelencia académica en el exterior. Y, sin embargo, los resultados han sido catastróficos.

¿Por qué ha ocurrido esto? A nuestro juicio hay tres factores que han contribuido decisivamente a los desastres económicos provocados por los regímenes militares derechistas de Argentina, Brasil, Uruguay y Chile en años recientes. Esos tres factores están vinculados con la naturaleza misma del esquema autoritario.

El primero es que los gobiernos de este tipo carecen por lo general de mecanismos de retroalimentación que les permitan corregir oportunamente

los errores de política que es casi inevitable cometer. Estos gobiernos han operado literalmente en el vacío. Dado que se creían los poseedores de una racionalidad superior y de una verdad científica única en materias económicas, las políticas diseñadas sólo podían ser las más adecuadas. Si los resultados no eran positivos, ello revelaba no que la receta hubiese sido equivocada, sino que las dosis habían sido insuficientes.

Un segundo factor, paradójica característica de gobiernos que han concentrado la suma del poder, lo constituye la lentitud de los procesos de toma de decisiones que afligen a los gobiernos militares cuando tratan de materias que no les son familiares. Ello hace en extremo difícil introducir modificaciones una vez adoptado un determinado curso de acción. Este rasgo tiene que ver con la verticalidad y el burocratismo de estructuras como la militar y con la enorme inercia que forma parte constitutiva del sistema de toma de decisiones al interior de aquel aparato.

Un tercer factor se vincula con el hecho de que para este tipo de regímenes la legitimidad se encuentra directamente relacionada con la capacidad de demostrar que ellos son más eficientes que sus predecesores en la solución de los problemas. Cuando los resultados prácticos desmienten tal pretensión, los regímenes no pueden permitirse aparecer como equivocados o ineptos. Tienden entonces a apegarse porfiadamente a una determinada trayectoria o estrategia hasta el fin, o bien hasta que los costos se tornan intolerables.

El hecho de persistir en un esquema que no contribuye particularmente a solucionar los problemas, provoca desasosiego incluso entre los in-

tegrantes del mundo empresarial que han sido leales partidarios del régimen. Ante la creciente oposición a sus políticas, los gobiernos castrenses se ven obligados a intensificar la represión, el control social y la violencia en contra de personas e instituciones. A través de estas acciones represivas creen poder persistir en aquellos "caminos de solución" que les fueron recomendados por los "economistas científicos".

Los gobiernos de este tipo procuran así aferrarse al poder a la espera de que la crisis quede atrás, insistiendo entretanto en aplicar severas políticas contractivas en un contexto cada vez más represivo. Pero todo esto impone tensiones adicionales a una sociedad que ya apenas las puede tolerar. De hecho, a estas alturas comienzan a emerger algunos síntomas muy inquietantes: violencia esporádica y terrorismo, proliferación de huelgas de hambre, intranquilidad laboral y estudiantil, jornadas nacionales de protesta, etc.

Estos son todos síntomas de que el tejido social ha comenzado a destruirse, de que los antagonismos sociales están llegando a un punto de quiebre, y de que la vulnerabilidad del régimen ya no puede ser disimulada mediante reiteradas demostraciones de fuerza por parte del dictador.

Cuando se llega a este punto, un país está inmerso ya no sólo en una crisis económica de envergadura, con graves consecuencias políticas. Está enfrentado principalmente a una crisis de gobernabilidad, similar a la observada en varios países centroamericanos durante años recientes.



Dado que este trabajo alude a los procesos de transición en América del Sur, y no en Centroamérica, cabe poner de relieve la línea principal de la argumentación desarrollada aquí. Y esta es que los intentos miopes de apoyar y fortalecer a los regímenes militares, con el objeto de incrementar las posibilidades de una salida racional a la crisis económica y a la incertidumbre política, tienden a suscitar precisamente el efecto contrario. Incrementan, y no atenúan, la inestabilidad política.

Una crisis de gobernabilidad trae aparejada de inmediato implicaciones de seguridad para el resto de la comunidad internacional. Una vez que el tema de la gobernabilidad se internacionaliza, los problemas económicos domésticos e incluso las transiciones políticas hacia la democracia pasan a ser objetivos secundarios frente a consideraciones de seguridad internacional. Para poderosos intereses domésticos y fuerzas claves en el ámbito externo, la tentación de favorecer la mantención del status quo se hace casi irresistible.

#### Transiciones económicas y políticas

¿Qué alternativas existen entonces para transiciones que puedan sacar a los países sudamericanos de la crisis económica y, al mismo tiempo, contribuir a la consolidación del esquema democrático?

Una visión que impera hoy en día en algunos círculos conservadores de Europa y Estados Unidos sostiene que para resolver los problemas económicos de América del Sur. o de las propias naciones europeas, se requiere un alto grado de disciplina social, el que no se desarrolla debido a las desmesuradas

presiones colectivas que ejercen las organizaciones laborales o empresariales para orientar las decisiones económicas en un propio beneficio. Este enfoque sostiene que la acción colectiva --una variante del poder monopolístico-- lleva necesariamente aparejada una distorsión de los objetivos de la sociedad 12/. Al ejercer presiones para conseguir ciertos beneficios, las organizaciones sociales provocarían ineficiencias en la asignación de recursos, en perjuicio de la productividad, de la competitividad internacional del país y, en último término, de las posibilidades de crecimiento de la economía. Esta tendencia se vería agudizada en el caso de gobiernos intervencionistas, que imponen una cantidad exagerada de controles en la economía. Sería la presencia de estas fuerzas distorsionadoras la que haría más difícil la superación de la crisis económica.

Algunos economistas europeos consideran que éste sería el principal factor explicativo de la declinación económica de Europa. Han acuñado el término "euroesclerosis" para designar aquel fenómeno 13/. Sus recomendaciones de política para superar la crisis económica en curso, serían que debe acrecentarse la productividad y recuperarse la competitividad internacional; y que la forma más rápida de conseguir estos objetivos sería eliminando todas las distorsiones que dificultan la óptima asignación de los recursos. Esto sólo podría alcanzarse mediante el libre funcionamiento de los mercados 14/.

Las distorsiones, según esta corriente de pensamiento, tendrían su origen ya sea en el gobierno o en el poder monopolístico de las grandes empresas u organizaciones sindicales. La recomendación más fuerte de política es que habría que reducir drásticamente el poder de uno y otras. En términos ideales, se trataría de desalentar toda organización orientada a la acción colectiva, te-

niendo en cuenta el desfavorable impacto que dicha acción provocaría sobre la eficiencia económica.

Este enfoque ha sido adoptado también por intelectuales neoconservadores en América del Sur. Sostendremos aquí que tal proposición es básicamente errónea en el caso de nuestros países. Porque una cosa es afirmar que algunas sociedades europeas han terminado estructurándose en exceso, con muchas y muy poderosas entidades corporativas que influyen desmedidamente sobre el proceso de toma de decisiones, dejando muy escaso margen para el funcionamiento de los mercados competitivos. Pero otra por completo distinta es tomar prestado ese enfoque y aplicarlo en forma mecánica a las realidades de América del Sur.

El problema de nuestros países no reside en que hayan llegado a ser demasiado estructurados, ni en que una organización social supuestamente poderosa concentre una cuota exagerada de poder monopolístico. De hecho la situación tiende a ser exactamente la inversa. El problema de fondo de las sociedades sudamericanas --no ajeno a la precariedad de la democracia en la región-- es que ellas no se encuentran suficientemente estructuradas. Las organizaciones sociales que podrían actuar como intermediarias entre los individuos y el Estado son demasiado débiles o simplemente no existen.

Cuando se decreta la supresión de las organizaciones sociales, no hay forma de asegurar una cierta estabilidad en el comportamiento colectivo. Se carece de una armazón que estructure a la sociedad. En los países semi-industrializados, donde permanecen sin solución severos problemas eco

nómicos, los gobiernos tienen que diseñar modalidades e instituciones para que se expresen los intereses y las percepciones colectivas de los diversos grupos; y, para que se logre --al cotejarse los planteamientos y las demandas de cada cual-- discernir el verdadero bien colectivo.

En un contexto político democrático, una alternativa consistiría en que tales visiones antagónicas sean expresadas cada cinco o seis años al procederse a la elección de Presidente de la República. Pero bajo ese esquema, las frustraciones se han ido acumulando, sin que haya instituciones adecuadas para procesar tales demandas, con una mayor continuidad. Los sentimientos colectivos no se conocen. Las frustraciones colectivas pueden orientarse en cualquier dirección. Las masas, no participantes y desestructuradas se tornan vulnerables a la influencia de los tradicionales "caudillos" que enarbolan banderas populistas, como lo demuestra de manera tan persistente la historia de América Latina.

La crítica que cabe formularle a un sistema social y político no estructurado es que institucionaliza la incertidumbre, sin ponerle límites a esa incertidumbre. Cualquier desenlace es posible, en el proceso político, incluyendo alternativas amenazantes para la supervivencia de grupos sociales claves. En estas condiciones, las decisiones y las conductas de cada cual quedan supeditadas al futuro más inmediato, dado que es imposible predecir respecto de un horizonte más amplio.

En este marco de tan elevada incertidumbre, la inversión privada no llega a materializarse. El gobierno tiene que hacerse cargo de los proyectos de inversión, desplazando en la práctica al sector privado. El incre-

mento del poder del Estado, ahora en la esfera económica, lleva a que la confrontación política a nivel del aparato público adquiriera mayor trascendencia para el futuro.

La conclusión que fluye de esta línea de razonamiento es que la supresión de las organizaciones sociales no es un factor que refuerce la estabilización de la democracia en América del Sur, sino que más bien la debilita.

De esta forma, se comprende la diferente naturaleza de los problemas que enfrentan algunas sociedades industriales avanzadas y los que encaran los países sudamericanos, que están tratando simultáneamente de resolver graves dificultades económicas y de estructurar un sistema democrático estable. De hecho, si hubiera que trazar un paralelo histórico respecto de la situación de diversos países sudamericanos en la hora actual, habría que remontarse a la Europa de la postguerra.

Los problemas que hoy afligen a los países de Sudamérica consisten en la necesidad de reconstruir sus economías, pero también en recuperar un sentido de comunidad nacional unificada. Consisten asimismo en hacer posible la paz interna entre grupos antagónicos que han estado enfrentándose por décadas, y en encontrar una forma civilizada de superar los conflictos entre ellos. Habría que conceder alta prioridad, igualmente, al respeto de los derechos humanos, tras años de sistemática violación.

Para el logro de estos objetivos se requiere construir un amplio consenso político, debiendo constituirse poderosas coaliciones partidarias. Se

trata de una condición ineludible no sólo para obtener la estabilidad democrática, sino también para reducir la incertidumbre económica, de modo de permitir a los agentes públicos y privados adoptar decisiones de inversión de largo plazo.

La sociedad ha de organizarse y estructurarse de manera tal que los intereses en pugna puedan manifestarse y que se fomente al mismo tiempo la cooperación entre los sectores público y privado con el objeto de encarar con éxito desafíos cuya magnitud resulta indiscutible: reconstrucción de un sector industrial en quiebra; creación de oportunidades ocupacionales en el sector rural mediante el desarrollo en plenitud del potencial agrícola; fomento de las exportaciones y de las actividades que sustituyen importaciones de modo de expandir la capacidad de pago de la deuda externa. Por último, aunque no por eso menos importante, está la necesidad de superar los graves trastornos sociales heredados de años de recesión, sobre-endeudamiento e inadecuadas políticas económicas.

En otras palabras, postulamos que el problema de la ineficiencia en estos países no reviste sólo, ni principalmente, una dimensión económica. La ineficiencia es el resultado de la inexistencia de instituciones políticas y de organismos sociales adecuados para procesar las demandas o a través de los cuales la sociedad y sus diversos grupos se estructuren.

Por consiguiente el problema más importante es de gobernabilidad de la sociedad más que de un exceso de "gobierno", como quisieran hacernos creer los neoconservadores. El desafío consiste, por lo tanto, en ate

nuar la incertidumbre mediante mecanismos de acción concertada, antes que a través de la supresión de la acción colectiva.

Se trata también de integrar a los grupos hasta ahora marginados, incorporándolos a las organizaciones sociales y a las instituciones democráticas. Se precisa desarrollar en los grupos excluidos un sentido de pertenencia a la nación; y en los grupos organizados un sentido de solidaridad con los intereses nacionales que vaya más allá de los legítimos intereses sectoriales. La tarea consiste, en síntesis, en institucionalizar modalidades de concertación que permitan al gobiernos y a los agentes económicos programar para el largo plazo, mediante la atenuación de la incertidumbre y la delimitación de las recíprocas amenazas. Para ello es indispensable que existan las organizaciones que puedan expresar coherentemente las demandas de los grupos claves.

En síntesis, nuestra hipótesis es que en nuestros países la generalizada ineficiencia social y económica y la inestabilidad política son fenómenos más bien atribuibles a la ausencia de las organizaciones adecuadas y de los mencionados mecanismos institucionales más que a las presiones que éstas pueden ejercer sobre las fuerzas del mercado.

#### Enfoques de política

Las restricciones económicas planteadas por el problema de la deuda tornarán más precarios los esfuerzos por transitar hacia la democracia en diversos países sudamericanos.

Las estrategias económicas deben tomar este hecho en cuenta. Se requiere de políticas que sean viables, antes que de modelos económicos globales que pretendan resolver simultáneamente todos los problemas. Tales políticas deben apuntar no sólo a que los países reinicien sus procesos

de crecimiento económico, cosa que es sin duda indispensable, sino también, como efecto colateral, a que se reviertan las tendencias a una polarización y marginalización social cada vez más agudas de grandes segmentos de la población, fenómenos que han caracterizado algunas recientes experiencias en América del Sur.

Para que ello resulte viable, es necesario que la población visualice que los costos y sacrificios económicos de la crisis van a ser distribuidos de manera equitativa. Los gobiernos, a su vez, debe ser capaces de proponer medidas de política que conciten el apoyo de sectores económicos y políticos claves y que procuren avanzar en la dirección de una sociedad más justa y estable y de un crecimiento económico sostenido.

La toma de conciencia que se advierte respecto de la magnitud de la crisis y de sus devastadores efectos sobre nuestras sociedades, abre el camino para la formulación y aplicación de políticas más consensuales. El tema de las alianzas políticas y de los pactos sociales, ocupa un lugar muy destacado en el debate público en Sudamérica hoy, y seguirá siendo un tópico de la mayor trascendencia en el futuro previsible. Los pactos políticos buscan fortalecer el sistema democrático, en tanto que los pactos sociales tienen por objeto articular los intereses de productores y trabajadores, de manera similar a como lo hicieron las naciones europeas inmediatamente después de terminada la guerra.

En la América Latina de los años ochenta, los desafíos económicos que encara cualquier gobierno democrático son colosales. En un contexto caracteri



zado por la escasez de divisas, es preciso revitalizar la industria con el objeto de satisfacer el imperativo de expandir las exportaciones y atender las necesidades básicas de una población cuyas condiciones de vida han experimentado un severo deterioro durante la crisis. La política agrícola tiene que orientarse hacia la sustitución de importaciones de productos alimenticios esenciales y hacia el mejoramiento de los estándares de vida de los habitantes de las zonas rurales. Las políticas macroeconómicas deben ser revisadas, de modo que favorezcan una utilización más plena de los recursos internos disponibles, particularmente de la fuerza de trabajo. Habrá que mejorar los servicios sociales, de modo de por lo menos empezar a revertir el proceso de pauperización a que han estado sometidos los pobres de las áreas urbanas, al cabo de años de desempleo elevado

y de reducción de los gastos públicos en rubros sociales.

Los avances en estas áreas serán difíciles y, probablemente, lentos. Aparte de estas tareas, el gobierno tendrá que hacerse cargo del manejo del problema de la deuda, del colapso financiero de los bancos y las empresas productivas nacionales, de la falta de ahorro interno y de la necesidad de atraer nueva inversión externa.

El tratamiento de estos problemas exigirá una dosis importante de pragmatismo. El desarrollo de acciones concertadas entre el gobierno, el sector privado y los trabajadores organizados constituirá un elemento decisivo. Será preciso, también, evitar un retorno indiscriminado a modelos de economía cerrada o autárquica que fueron característicos de determinadas fases de las estrategias de industrialización aplicadas en América Latina después de la guerra. Los esquemas de integración económica regional tendrán que ser revitalizados. Las políticas orientadas al incremento de la

tasa de ahorro interno adquirirán máxima prioridad. Y los incrementos salariales tendrán que ser consistentes con el desafío de mejorar la competitividad internacional de la industria doméstica.

¿Cómo encarar desafíos de tal envergadura sin caer en la tentación de echar mano a recetas autoritarias? Nos parece necesario reiterarlo: ello exige conceder la prioridad más absoluta a la construcción del consenso. Este debe abarcar acuerdos en torno a "las reglas del juego" en las esfera tanto política como económica, y respecto de la naturaleza de las políticas económicas que habrán de aplicarse.

La historia de la Europa de post-guerra enseña que los períodos de aguda crisis política y de devastación económica, proporcionan también una oportunidad inédita de llegar hasta las raíces mismas de los problemas del antagonismo partidario y de los proyectos nacionales mutuamente excluyentes que elaboran los diversos grupos que coexisten en la sociedad. Permite también atacar de raíz de incertidumbre e inestabilidad generalizadas. Son precisamente éstos los factores que subyacen en la incapacidad de los países para superar desempeños mediocres en la esfera económica y de gobernarse a sí mismos sin renunciar a los valores democráticos fundamentales.

#### El papel de la cooperación internacional

De lo expuesto en las secciones precedentes de este trabajo resulta evidente que la estabilidad política y económica en Sudamérica durante

la década de los ochenta constituye un objetivo que exigirá no sólo la movilización de un amplio espectro de fuerzas políticas y grupos sociales al interior de cada país. La cooperación internacional será un componente decisivo para el éxito de estas empresas.

Son numerosos los ejemplos de acciones concertadas que pueden mencionarse en el ámbito económico internacional. Existe inequívoco consenso en cuanto a que la crisis de la deuda ha puesto dramáticamente de relieve la estrecha interdependencia entre las economías del Norte y del Sur. Resulta más claro que nunca que las políticas macroeconómicas de las naciones industrializadas provocan un impacto directo sobre la capacidad de los países latinoamericanos para servir los compromisos financieros derivados de sus deudas. En efecto, y para dar sólo un ejemplo, las políticas monetarias y fiscal del Gobierno de Estados Unidos han tendido una incidencia decisiva en la capacidad de pago de los países latinoamericanos, a través de las fluctuaciones en las tasas internacionales de interés. El incremento en un punto porcentual de las tasas de interés norteamericanas, significa para los países latinoamericanos pagos adicionales por concepto de intereses del orden de los 2.300 millones de dólares.<sup>15/</sup> Por otra parte, las políticas contractivas en vigor en Estados Unidos y Europa han causado el deterioro de los términos de intercambio de las economías sudamericanas. Salta a la vista entonces, la necesidad de una mayor coordinación entre las políticas macroeconómicas a nivel internacional.

También en el ámbito de las políticas comerciales se advierten incoherencias. Resulta irónico que los mismos gobiernos conservadores que han predicado con tanta insistencia a los países del Sur las virtudes del libre comercio tiendan, cuando encaran una difícil situación en materia de empleo o por los efectos que ella puede tener en procesos electorales do-

mésticos, a recurrir a políticas proteccionistas similares a las que eran exhibidas como prueba de la irracionalidad económica de las naciones menos desarrolladas.

En este contexto, la interdependencia exige reconocer que los países de Sudamérica no serán capaces de servir sus deudas externas, si es que los mercados de las naciones industrializadas no se expanden en forma acelerada. Es la única manera de que los primeros incrementen rápidamente sus exportaciones. La tendencia debiera apuntar, entonces, hacia un acceso más expedito a los mercados del mundo desarrollado, y no a lo contrario, como parece estar ocurriendo hoy día.

Otra difícil área en la que el enfoque de las soluciones de parche no funciona, es en lo tocante a la reprogramación de la deuda. Las renegociaciones se han transformado en una actividad permanente y los ministros de hacienda se están viendo obligados a permanecer más tiempo en Nueva York y Washington que en sus propios países, donde debieran tratar de resolver los acuciantes problemas económicos domésticos.

También en este campo resulta imprescindible diseñar mecanismos más eficientes de solución para los problemas. Han debido transcurrir tres años y tres rondas de negociaciones para que México, país rico en petróleo, obtenga la reprogramación de la mitad de su deuda en un horizonte de tiempo compatible con la recuperación de su economía. Este mismo proceso está suscitando agudas tensiones internas en Brasil, Argentina, República Dominicana, Ecuador, Bolivia y Chile.

La deuda externa constituye un problema técnico y político a la vez. Existen numerosas proposiciones técnicas para encararlo de una manera sistémica, más estructural, que permita establecer un nuevo marco para las negociaciones que lleve adelante cada país. Tales propuestas merecen ser analizadas con mayor detención por los países del Norte.

En cuanto a la otra dimensión del problema, es evidente que las naciones industrializadas debieran mostrarse más interesadas en que Sudamérica alcance la estabilidad política. En páginas anteriores hemos advertido acerca del peligro de una "centroamericanización" de esta parte del continente, debido a una eventual crisis de gobernabilidad, como consecuencia de penurias económicas intolerables. En función de este diagnóstico, se torna urgente formular y acometer un programa más ambicioso de reformas en el sistema económico internacional. La restructuración a largo plazo del servicio de la deuda, el incremento de la liquidez internacional, el mejoramiento del papel que desempeña la ayuda multilateral para el desarrollo, la implantación de modalidades más eficientes para estabilizar los ingresos que las naciones en desarrollo obtienen de sus exportaciones, así como el apoyo a los mecanismos de integración regional, son apenas algunas de las acciones que los países industrializados podrían considerar en tal sentido.

Ya se ha señalado antes en este trabajo que los programas de estabilización propiciados por el FMI, son inadecuados para el manejo del ajuste que requieren las economías sudamericanas, si es que pretende que el

servicio de la deuda sea consistente con la recuperación de éstas y la reiniciación del crecimiento. Existe sin duda un círculo vicioso que es preciso quebrar. Si la economía nacional no se expande, los empresarios locales, fuertemente endeudados, no pueden recuperar su solvencia. Al ser ellos incapaces de servir sus compromisos, se traslada el problema de solvencia al sector financiero doméstico, el cual se vé a su vez incapacitado de cumplir con sus obligaciones externas. Esto implica que es imprescindible crear las condiciones que permitan la expansión de la economía nacional. La consecuencia lógica es que se requiere disponer de un flujo de recursos externos que sea compatible con un ajuste gradual de la economía a lo largo de un período de tal vez unos 10 años. Obviamente, este es un período de tiempo que excede por amplio margen el horizonte de apenas uno o dos años, que es el que predomina en los programas impulsados por el FMI.

La reducción de la brecha tecnológica, el mejoramiento de la capacidad exportadora y la modernización de la agricultura constituyen objetivos ineludibles de la cooperación internacional para el desarrollo, pero han sido descuidados y en consecuencia postergados por la crisis económica internacional.

Pero más allá de tales acciones, resulta urgente que se llegue a una mejor comprensión de las interrelaciones entre los problemas económicos y políticos de los países sudamericanos. No habrá estabilidad en Sudamérica en tanto no emerjan en esta parte del continente regímenes democráticos fuertes y estables.

Ello no será viable a menos que se comprenda a fondo la importancia de aquellas acciones destinadas a construir consensos al interior de cada país, y se las estimule decididamente. El respeto por el pluralismo, por opciones políticas diseñadas en forma autónoma y en respuesta a características locales, el repudio inequívoco y eficaz a los sistemas autoritarios, y la adhesión irrestricta a los principios y valores democráticos, constituyen actitudes que podrían augurar el inicio de una nueva era de cooperación y entendimiento entre Europa, Estados Unidos y los países de Sudamérica.

¿Qué podemos ofrecer nosotros por nuestra parte? Las dolorosas lecciones que dejan tantos años de vivir bajo dictaduras represivas, han conducido a un renovado compromiso con los valores democráticos en Sudamérica. Este abarca a significativos sectores de la Izquierda. La nueva temática que preocupa hoy en día a los intelectuales y a muchos líderes políticos, --de los cuales el Presidente argentino Raúl Alfonsín es el exponente más destacado-- apela a profundos valores morales: respeto a los derechos civiles y políticos; necesidad de que se produzca una auténtica participación democrática; reacción en contra del estatismo, y un compromiso, sobre nuevas bases, con la descentralización económica y política como fórmula adecuada para el logro de la eficiencia productiva y de la democratización. Se destaca también la necesidad de esquemas económicos menos dogmáticos o ideológicos.

Se va comprendiendo así que el ideal de una sociedad democrática es que sea capaz efectivamente de gobernarse a sí misma en todas las esferas. Ello requiere que exista un espacio para el desarrollo de iniciativas creadoras a todos los niveles, incluyendo un dinámico sector privado. Se acepta ahora más que antes, el compromiso fundamental de una democracia, de incorporar en plenitud a la vida política y económica a aquellos grupos que han quedado tradicionalmente al margen de los beneficios del desarrollo en América Latina.

Sin duda, se trata de un proceso que demorará bastante y que requiere de una difícil mezcla de visión del futuro, con sentido de las limitaciones del presente. Exige asimismo echar mano a todas las reservas de buena voluntad y de cooperación de que aún disponen estas sociedades y que están presentes también, así lo esperamos, en el ámbito internacional.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO VI.

1. CEPAL, "Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa", Mimeo, 1984.
2. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, "Deuda externa y desarrollo económico en América Latina", Washington, 1984.
3. CEPAL, "América Latina: crisis y opciones de desarrollo", documento del Secretariado Ejecutivo, Mimeo, 1984 y proyecciones preliminares de la deuda facilitadas por Cepal al autor en Nov. de 1984.
4. De Vries, Rinmer, "The Debt Crisis: problems and prospects as seen from the USA", Paper presentado a la Atlantic Conference, Iguazú, 9-11 Nov. 1984.
5. CEPAL, "El proceso de ajuste", mimeo, Santiago, 1984.
6. FRENCH-DAVIS, R., "El problema de la deuda externa en América Latina", documento presentado a la Conferencia sobre Deuda Externa y Transición Política en el Cono Sur, Santiago, diciembre 1983.
7. FOXLEY, A., "Experimentos neoliberales en América Latina", Colección Estudios CIEPLAN N°7, 1982.
8. ARELLANO, J.P., "De la liberalización a la intervención: el mercado de capitales en Chile 1974-83", en Colección Estudios CIEPLAN II, diciembre 1983.
9. FRENCH-DAVIS, R., op. cit.
10. CEPAL, "El proceso de ajuste", cit.
11. CEPAL, "La superación de la pobreza: una tarea urgente y posible", Mimeo, Mayo 1984.
12. Ver de Mancur Olson, "The logic of collective action" y The Rise and Decline of Nations.
13. La expresión es de Herbert Giersch
14. BALLASSA, B., "Relative Prices and Economic Growth", paper presentado en Conferencia sobre Incentivos Económicos, Kiel, June 1984.
15. CEPAL, "El proceso de ajuste", op. cit.

