

Argentina y Brasil: ajuste, crecimiento e integración

Aldo Ferrer*

Los planes de Menem y Collor

El año de 1990 constituyó probablemente un hito en la evolución de las economías de Argentina y Brasil y en sus relaciones recíprocas. Ese año los dos países emprendieron rigurosos planes de estabilización y plantearon sus estrategias económicas y de inserción internacional en un nuevo contexto. Al mismo tiempo, los presidentes Menem y Collor reforzaron el acercamiento económico de los dos países, iniciado por los gobiernos anteriores, y el intercambio registró una alta tasa de crecimiento.

A principios de 1990 los dos gobiernos se enfrentaban a graves problemas, en alguna medida semejantes. En el primer trimestre, la hiperinflación azotaba a ambas economías. En marzo los precios en Argentina crecían a una tasa de 20 000% anual y en

Brasil a una cercana a 5 000%. La hiperinflación planteaba problemas que no podían soslayarse por más tiempo. Las tendencias de largo plazo tampoco eran favorables. El producto por habitante en Argentina cayó 30% en el decenio de los ochenta y en Brasil se estancó luego de un crecimiento de 200% a lo largo de un cuarto de siglo. En los ochenta, la formación de capital en Argentina cayó de 22 a 10 por ciento del PIB, y en Brasil de 20 a 16 por ciento. Consecuentemente, el desempleo, la marginalidad y las condiciones sociales se deterioraron en ambos países. La capacidad de maniobra de los gobiernos para enfrentarse a esas dificultades se ve fuertemente limitada por el endeudamiento externo; en Argentina ese débito (60 000 millones de dólares) representa seis veces el valor de las exportaciones y 80% del PIB y en Brasil (110 000 millones de dólares) tres veces las exportaciones y un tercio del PIB. En resumen, problemas semejantes, pero más agudos en Argentina que en Brasil.

A mediados de marzo, simultáneamente a su toma de posesión, el presidente Collor dio a conocer un programa de estabilización y planteó una estrategia económica de largo plazo sin precedente en la historia contemporánea de Brasil. En Argentina, el presidente Menem puso en marcha en enero y marzo de 1990,

* Profesor titular de política económica, Universidad de Buenos Aires.

pocos meses después de inaugurado su gobierno (julio de 1989), un programa de estabilización y una política económica de largo plazo con importantes precedentes en la historia reciente argentina y, como en Brasil, fundados en una firme decisión política del Jefe de Estado. Las políticas adoptadas tienen algunas semejanzas. Las dos contienen reformas monetarias destinadas a absorber parte de la liquidez en manos del público. A comienzos de enero en Argentina se convirtieron los depósitos con interés y los títulos de deuda pública del Gobierno a títulos en dólares a diez años de plazo con amortización semestral e interés de mercado. En Brasil, se congelaron dos tercios de los activos financieros (M4) que serán reintegrados a partir de septiembre de 1991 en 12 cuotas mensuales con ajuste y una tasa de interés de 6%. Además se convirtió, a la par, el cruzado nuevo en cruzeiros. La reforma fue mucho más amplia en Brasil que en Argentina por dos motivos. En primer lugar porque el grado de monetización (M4/PIB) era en Brasil, en vísperas de la reforma, equivalente a 30% y en Argentina a 10%.¹ En segundo, porque la conversión fue más amplia en Brasil al afectar la totalidad de los activos financieros frente a una cobertura más restringida en el caso argentino. Por otra parte, la economía argentina está mucho más dolarizada que la de Brasil.²

Los dos programas económicos se proponen un profundo ajuste fiscal. Conforme a las últimas estimaciones, en Argentina se pasaría de un déficit fiscal primario de 1% en 1989 a un superávit de 5.5% en 1990 y en Brasil, en los mismos años, de un déficit de 0.3% a un superávit de 2.4%. Para estos fines ambas estrategias contienen reformas tributarias tendientes a aumentar la presión fiscal y medidas de reducción del gasto público. En ambos casos se prevé además una fuerte caída de los pagos de intereses de la deuda interna y, consecuentemente, un ajuste también profundo en el saldo operacional de las cuentas públicas.³

El programa argentino no prevé utilizar la política de ingresos como instrumento de la política antiinflacionaria. En Brasil la decisión al respecto ha sido zigzagueante. Inicialmente el Plan incluyó rigurosos controles de precios y salarios, luego se liberaron los controles y, en la actualidad, el Gobierno procura formalizar un pacto económico y social con el sector privado y los gremios.

El tratamiento de la deuda externa reconoce una similitud importante y también diferencias notorias. Teniendo en cuenta que la deuda externa es actualmente casi en su totalidad pública, en ambos casos se vincula el ajuste externo a la situación fiscal. Al mismo tiempo, existen importantes diferencias. La política argentina pretende reducir la carga de la deuda externa principalmente mediante su capitalización en la privatización de empresas públicas. En Brasil se da mayor importancia a la conversión de la

deuda con la banca privada internacional en nuevos y diversos instrumentos. Estas diferencias se destacarán en consideraciones posteriores.

Las estrategias económicas de largo plazo y de inserción internacional tienen también semejanzas en los dos programas. Ambos incluyen el recorte de la presencia del sector público, la libertad de los mercados y la apertura externa. Luego se verán algunas diferencias importantes en la aplicación práctica de estos criterios.

El corto plazo

Las drásticas medidas de ajuste adoptadas en Argentina y Brasil lograron su primer objetivo: alejar el peligro de la hiperinflación. El mayor control de las cuentas públicas y de la oferta monetaria provocó una drástica caída de la tasa de inflación. A corto plazo no existiría el peligro de un rebrote hiperinflacionario. Sin embargo, hacia fines de 1990, transcurrido más de un semestre desde el lanzamiento del Plan Collor y de las medidas complementarias del Plan Menem de marzo último, los dos gobiernos seguían enfrentándose a formidables desafíos.

La inflación continuaba en niveles excesivamente altos. En los dos países el aumento mensual de precios se ubicaba en torno de 10 a 15 por ciento mensual, es decir, tasas anuales de 200 a 450 por ciento.⁴ No se ha logrado siquiera recuperar las tasas del orden de 30% anual que prevalecieron en ambos países desde el fin de la segunda guerra mundial hasta el estallido de la crisis de los años ochenta. Dos variables macroeconómicas críticas, el tipo de cambio y la tasa de interés, registran una marcada inestabilidad. En Argentina se ha producido una revaluación del austral cuya paridad está en los niveles históricos más altos. Las tasas de interés nominal y real experimentaron cambios bruscos debido a las variaciones en la oferta y demanda de recursos monetarios. En los dos países prevalece una severa restricción del crédito al sector privado y tasas reales de interés muy superiores a la rentabilidad de las actividades productivas. El sector externo registra elevados superávits comerciales. Cálculos preliminares indicaban que en 1990 las exportaciones argentinas ascenderían a 10 000 millones de dólares y las brasileñas a 32 000 millones. En Argentina las importaciones de bienes y servicios reales representan 40% de las exportaciones y en Brasil 60%. Se mantiene, por tanto, la tendencia instalada desde el estallido de la crisis de la deuda externa y el consecuente proceso de ajuste de los pagos internacionales. Por último, el nivel de actividad económica marca un fuerte sesgo recesivo. Se estimaba que en 1990 el PIB argentino caería 5% y en Brasil otro tanto. La situación es más grave en el primer caso. En el período 1987-1990 el PIB argentino registró una caída acumulada de 15% y el brasileño se mantuvo aproximadamente en los mismos niveles.

En resumen, transcurridos más de seis meses desde el lanzamiento de los planes de Menem y Collor, los dos gobiernos siguen enfrentando el desafío de conquistar la estabilidad de precios y reiniciar el crecimiento. El proceso de ajuste y recuperación de

1. En esa fecha, M4 representaba en Brasil alrededor de 110 000 millones de dólares frente a un PIB del orden de 370 000 millones de dólares. En Argentina, los valores correspondientes en diciembre de 1989 eran 8 000 y 75 000 millones de dólares, respectivamente.

2. Se estima que el total de activos en divisas de residentes argentinos asciende a 40 000 millones de dólares. En Brasil la cifra correspondiente sería de 30 000 millones. Comparadas ambas situaciones con M4 y el PIB se advierte cuánto mayor es la dolarización en Argentina que en Brasil.

3. El saldo operacional (primario más pago de intereses de la deuda) pasaría en 1989 de un déficit de 15.5% del PIB en Argentina y de 10.1% en Brasil a una situación de equilibrio en 1990 en ambos países.

4. En el último trimestre de 1990 los precios crecían a una tasa de 7% mensual en Argentina y de 15% en Brasil.

la actividad económica se ubica en el contexto de las ambiciosas y profundas reformas estructurales propuestas. Las decisiones que se adoptan en la actualidad influirán profundamente en los modelos de desarrollo de Argentina y Brasil y en sus respectivas inserciones internacionales. Tendrán también gravitación decisiva en la integración binacional promovida por los dos gobiernos y que cuenta actualmente con un considerable respaldo de la opinión pública y los principales actores económicos y sociales de ambos países.

Corresponde ahora explorar, primero, los problemas de la estabilidad y el ajuste a que se enfrentan los planes de Menem y Collor y, enseguida, los dilemas del crecimiento y la integración.

Problemas de la estabilidad y el ajuste

Ajuste fiscal

El ajuste fiscal es crítico para la suerte de los planes de Menem y Collor. De ello también depende la posibilidad de restablecer los equilibrios macroeconómicos, derrotar la inflación y recuperar la gobernabilidad de la política económica. Es, por eso mismo, indispensable para negociar con los acreedores externos sobre bases sólidas y lograr, como pretenden ambos gobiernos, que los servicios de la deuda se limiten a la capacidad de pago del sector público.

De 1989 a 1990 el cambio en el saldo primario de las operaciones del sector público representó 6% del PIB en Argentina y 3% en Brasil. Desde la puesta en marcha de sus respectivos planes los dos gobiernos lograron mejorar en forma notable la situación de caja. En ambos casos el déficit se ha sustituido por un superávit de caja, lo cual se acerca a las metas trazadas respecto del superávit primario. Para tal fin, se han realizado profundos recortes en el gasto corriente y de inversión, reducido los salarios reales de los funcionarios públicos, postergado pagos al sector privado, vendido activos y aumentado la carga tributaria.

Sin embargo, la situación de caja es un indicador parcial e insuficiente para medir el ajuste del sector público. Para que la mejora de la posición de caja implique un cambio real sostenible en el tiempo deben cumplirse, al menos, tres condiciones:

i) La evolución necesaria del gasto público debe reflejar no una represión transitoria del mismo, sino mejoras efectivas en la organización del Estado, la adecuación de las plantillas de servidores públicos a las necesidades reales del servicio y la elevación de la productividad de los recursos utilizados. En Argentina y Brasil el problema principal del gasto público es su estructura no su volumen. Una comparación internacional relevante con otros países revela que la relación gasto público/PIB no es exagerada. En cambio, existe una asignación de recursos incompatible con las demandas del desarrollo social y económico. De este modo, las represiones transitorias del gasto no mejoran la asignación de recursos ni contribuyen a un ajuste fiscal sostenible en el tiempo. Por el contrario, los graves problemas en educación, salud, seguridad e infraestructura se agravan con las políticas de represión del gasto corriente y la inversión pública. En Argentina, existe des-

de hace varios años una desinversión neta en el Estado. La inversión pública cayó de 300 dólares por habitante a principios de la década de los setenta a menos de 100 dólares en la actualidad. En Brasil la situación es menos grave, pero el decenio perdido de los ochenta deprimió también la inversión pública indispensable para el desarrollo económico y social.

ii) El aumento de los ingresos públicos debe vincularse a reformas del régimen tributario coherentes con la promoción del desarrollo y la equidad social y con la eliminación de la evasión tributaria. Las tarifas de los servicios públicos, manejados por el Estado o por el sector privado, deben ser compatibles con el equilibrio económico y financiero de las empresas. Deben, al mismo tiempo, reflejar el efecto del cambio tecnológico mediante la mejora de la calidad y la cobertura de los servicios y, en varias áreas como comunicaciones y energía, la reducción de sus precios reales. En Argentina y Brasil existe, a este respecto, una mala experiencia. Atrasos tarifarios con el consecuente deterioro de la posición económica y financiera de las empresas públicas o indicaciones de tarifas que se convierten en un mecanismo de la inflación inercial.

iii) El ajuste fiscal debe insertarse en un sendero de crecimiento de la producción y del empleo. La reasignación de recursos y la eliminación de los gastos improductivos inherentes a la reforma del Estado es más difícil y probablemente imposible en condiciones de caída o estancamiento de largo plazo de la actividad económica. El aumento de los ingresos fiscales depende en gran medida, a su vez, del ingreso real de la población y de su capacidad contributiva.

Por estas razones sería erróneo suponer que la aparición de un superávit primario asentado solamente en la mejora de la posición de caja del sector público es una base sólida para la estabilidad y el reinicio del crecimiento. Lo principal es, por tanto, la reforma profunda del Estado y sólo en este contexto el superávit primario del sector público es sostenible en el tiempo. Producir esa reforma es indispensable para la viabilidad de la política de estabilidad y desarrollo, en tres campos principales:

i) La credibilidad de la política económica y, consecuentemente, la inducción de un cambio de comportamiento de los actores económicos y sociales. Las sociedades argentina y brasileña tienen una prolongada memoria colectiva de inflación. Esto ha generado mecanismos de defensa (como la indización) y maniobras especulativas que constituyen una amenaza permanente a la estabilidad. El desarraigo de las expectativas inflacionarias exige, por tanto, un esfuerzo sostenido en el tiempo de ajuste real en el sector público.

ii) La posición negociadora con los acreedores externos sustentada en el criterio de la capacidad de pago del sector público depende de la solidez del ajuste fiscal. Si éste es sólo de caja y a corto plazo, tampoco es creíble para los acreedores externos y obstaculiza el indispensable replanteamiento de la deuda externa y la reducción importante de su servicio. Es difícil resolver el dilema confrontación o subordinación frente a los acreedores externos fuera del contexto del ajuste real del sector público. A su vez, la recomposición del crédito interno es indispensable para el saneamiento de las finanzas estatales y la recuperación de

la inversión pública. Esto también depende del cambio de expectativas del sector privado y, consecuentemente, de la solidez del ajuste fiscal.

iii) Recuperar la capacidad de liderazgo del sector público para formular un sendero de crecimiento y cambio social consistente con la movilización de los recursos disponibles, la creatividad, el talento y la iniciativa de los actores económicos y sociales. Los graves desafíos que se confrontan exigen la presencia de un Estado fuerte y eficiente. No sería posible encarar el problema de la pobreza crítica o la inserción en la economía mundial con estados incapaces de poner la casa en orden y defender los intereses nacionales. Éste es el desafío que confronta la construcción de la democracia en Argentina y Brasil.

La brecha entre el ajuste fiscal real necesario y el alcanzado hasta ahora por los planes de Menem y Collor es aún muy amplia. El curso de los acontecimientos es todavía incierto. El proceso recesivo y la ausencia de un sendero claro para la reactivación, aun en el caso de que la inflación alcance niveles aceptables, abren interrogantes sobre la viabilidad de un ajuste fiscal real en el mediano y largo plazos. En el campo estratégico de las cuentas públicas el resultado de los planes de Menem y Collor es aún incierto.

Deuda externa

En Argentina y Brasil la deuda externa sigue siendo un grave obstáculo al desarrollo y factor fundamental de los desequilibrios macroeconómicos prevalecientes. En el curso del decenio de los ochenta Argentina transfirió al exterior por concepto de servicio de la deuda externa alrededor de 30 000 millones de dólares, pese a lo cual el débito creció 120% en el período. En Brasil las transferencias ascendieron a 70 000 millones y la deuda externa aumentó más de 60%. Estas transferencias representaron 40% de las exportaciones y del ahorro neto de Argentina; las relaciones para Brasil fueron 30 y 15 por ciento, respectivamente. Estos hechos contribuyen a explicar el deterioro de la formación de capital en los dos países.

El superávit de la balanza comercial destinado a servir la deuda externa tiene una dimensión económica y otra monetaria. La primera se refiere al hecho de que genera un exceso del ingreso y el gasto respecto de los bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión internos. La dimensión monetaria se vincula a la creación de dinero por el Banco Central para adquirir las divisas generadas por el superávit comercial. Como casi toda la deuda externa de Argentina y Brasil es pública, para cerrar la brecha de recursos, así como la monetaria, el Estado tiene que generar un superávit primario equivalente a las transferencias de divisas por concepto del servicio de la deuda externa. Es decir, el ajuste interno provocado por la deuda externa es básicamente un problema de política fiscal. Ésta se enfrenta al enorme desafío de encontrar recursos genuinos para financiar los servicios de la deuda externa que representan de 20 a 30 por ciento del gasto consolidado del sector público no financiero. Debido a su incapacidad de pagar la deuda externa sin déficit ni aumento de la deuda interna, el sector público se constituyó en un factor de expansión de la base monetaria, absorción del crédito interno y

aumento de la tasa de interés.⁵ Esto contribuye a explicar el salto brusco de la tasa de inflación en Argentina y Brasil. La magnitud de los desequilibrios fiscales y monetarios debilitó la capacidad de los dos gobiernos de administrar la economía y los sujetó a interminables negociaciones con los acreedores y a las condiciones cada vez más estrictas de los acuerdos de refinanciamiento. El epílogo de tamaños problemas fue el desborde hiperinflacionario que, en el curso de 1990, fue causa principal de la puesta en marcha de los planes de Menem y Collor.

En los dos gobiernos prevalece el convencimiento de que la resolución de la crisis de la deuda es condición necesaria para la estabilidad y el crecimiento. En ambos casos se ha dado un paso importante al reconocer la íntima vinculación entre los ajustes fiscal y de balanza de pagos, así como de la necesidad de realizar un *ajuste real no inflacionario*.⁶ En las últimas cartas de intención al FMI,⁷ los dos gobiernos se proponen generar un superávit fiscal primario suficiente para atender sus compromisos financieros. Existen, sin embargo, considerables diferencias en la estrategia de negociación de cada país con los acreedores externos.

Argentina tiene actualmente atrasos con los bancos privados del orden de 5 500 millones de dólares y durante 1990 realizó pagos por 4 000 millones por concepto de amortizaciones e intereses con las entidades multilaterales de crédito y acreedores oficiales. A los bancos privados cada mes se les pagan 40 millones de dólares: Es decir, poco más de 10% de intereses devengados de 3 500 millones de dólares. En 1990 la meta de superávit fiscal primario propuesta al FMI fue de 5.5% del PIB. Ello permitiría financiar casi la totalidad de los servicios, incluyendo los correspondientes a los títulos de deuda interna a diez años denominados en divisas (Bonex).⁸ Argentina no ha definido aún una estrategia para regularizar la situación de los atrasos con los bancos privados internacionales ni la forma de refinanciamiento de la brecha entre los intereses devengados y los pagos efectivamente efectuados. La política en curso consiste en reducir en alrededor de 25% la deuda de 40 000 millones de dólares con la banca privada internacional mediante las operaciones de privatización⁹ de empresas públicas, de las cuales se han efectuado hasta ahora las de la compañía de teléfonos (Entel) y la empresa aérea (Aerolíneas Argentinas). Independientemente de los beneficios o pérdidas que los términos de los contratos de traspaso de la propiedad de esas empresas puedan representar para Argentina, cabe observar que la estrategia de pagar deuda externa con activos contribuye a resolver el problema fiscal pero no el de balanza de pagos. Los ahorros de servicios futuros por el rescate de parte de la deuda externa tendrán como contrapartida las transferencias al exterior por concepto de utilidades y amortizaciones generadas por los nuevos propietarios de las empresas transferidas. Exis-

5. El autor analizó esta relación entre superávit de la balanza comercial, deuda externa, déficit fiscal, dinero e inflación en *Vivir con lo nuestro*, El Cid Editor, Buenos Aires, 1983. Existe traducción al inglés: *Living Within Our Means*, Third World Foundation, Londres, 1985.

6. *Ibid.*

7. La de Argentina está fechada el 10 de mayo de 1990 y la de Brasil el 13 de septiembre de 1990.

8. Al 30 de octubre de 1990 el *stock* de Bonex en circulación era de 4 000 millones de dólares.

9. La expresión no es adecuada si se considera que empresas estatales de otros países son protagonistas principales de las operaciones en curso.

ten indicios de que esos pagos pueden exceder a los que corresponderían a los intereses devengados por la deuda rescatada.

A mediados de octubre de 1990 Brasil presentó una propuesta de solución global de la deuda con los bancos privados internacionales fundada en dos principios fundamentales: a) los servicios de la deuda se limitarán a la "capacidad de pago" del sector público, y b) el país es solvente si se cuenta con plazos suficientes para servir y cancelar la deuda. La propuesta capitaliza los atrasos pendientes de pago (8 700 millones al 30 de junio de 1990). Brasil ofrece a los acreedores pagar los atrasos mediante un préstamo puente que se incluiría en la deuda total de 60 000 millones convertibles conforme a tres opciones: 1) bonos cupón cero a 45 años y con tasa de interés anual de 9%; 2) bonos de reducción de intereses a 25 años con tasa de interés anual creciente hasta el décimo año en que se estabiliza en 7%, y 3) bonos de salida a 15 años con tasa de interés creciente hasta el cuarto año en que se estabiliza en 3% anual. En todos los casos los bonos son emitidos por el Gobierno brasileño al portador y sin garantías. El programa establece un sendero de pagos hasta el año 2001 y arranca con un tope de 1 170 millones de dólares en 1991 para alcanzar 9 390 millones en 2001. Dentro de estos límites se pagarán los intereses de los bonos de reducción de intereses y salida (2 y 3) y el sobrante se utilizará para rescatar bonos cupón cero para los tenedores que ofrezcan el mayor desendeudamiento o, de no existir ofertas, sortear el rescate entre ellos. Si el PIB creciera más de 7% anual durante dos trimestres consecutivos y las reservas internacionales excedieran el valor de cinco meses de importaciones, el exceso de la capacidad de pago se empleará para rescatar bonos cupón cero en licitaciones trimestrales. En 1991 los bancos recibirán también 1 100 millones de dólares del sector privado. Además, el Gobierno seguirá pagando amortizaciones e intereses sobre la deuda con organismos multilaterales, el Club de París y otros acreedores. En 1989 esas transferencias ascendieron a 6 900 millones y se estima que los pagos por esos conceptos más los programados para los bancos privados ascenderán en 1991 a 8 500 millones. Las estimaciones oficiales prevén que la capacidad de pago del sector público, es decir, el superávit primario del fisco, ascenderá en 1991 a 2.5% del PIB, equivalente a 10 000 millones de dólares. Con estos recursos se pagarán los servicios de la deuda pública externa e interna y se comprarán divisas para aumentar las reservas internacionales.

La propuesta brasileña no fue aceptada por los bancos acreedores y está siendo actualmente negociada: La posición del Gobierno ha ganado un considerable apoyo en la opinión pública y en el ámbito político. El 25 de octubre de 1990 el Senado aprobó una resolución respaldando la iniciativa del Ejecutivo y enduciendo los términos de la negociación con los acreedores. El concepto de "capacidad de pago" incluye la formación de un nivel de reservas internacionales equivalente por lo menos a cuatro meses de importaciones, esto es; alrededor de 8 000 millones de dólares. Los distintos bonos que emitiría el Gobierno para permutar la deuda actual con la banca privada se podrán utilizar para intervenir en las operaciones de privatización de empresas actualmente en el área pública. La iniciativa brasileña se inserta en un cuadro recesivo en 1990, de estancamiento en 1991 y de un crecimiento proyectado del PIB en 1992 de 3% hasta estabilizarse, a partir de 1994, en 5% anual.

El problema de la deuda externa plantea mayores dificultades en Argentina que en Brasil. El mayor peso relativo de la deuda

argentina respecto del producto y las exportaciones determina que los servicios de la deuda sean relativamente más pesados. El ajuste es y seguirá siendo, por tanto, mucho más duro en Argentina que en Brasil.

De todos modos, la consistencia entre los pagos de la deuda y la estabilidad macroeconómica descansa básicamente en el firme cumplimiento del criterio de que se puede cumplir hasta el límite de la "capacidad de pago", es decir, el superávit primario del sector público.¹⁰ Si Argentina y Brasil logran realizar un ajuste real y no inflacionario pueden mejorar sus corrientes financieras con el resto del mundo. Vale decir, reiniciar en alguna medida los créditos voluntarios de la banca privada, ampliar el crédito comercial, estimular la inversión privada directa extranjera y ampliar los recursos provenientes de los bancos multilaterales. Pero las condiciones necesarias son poner la casa en orden, limitar los servicios de la deuda a la capacidad de pago y reiniciar el crecimiento económico.

Política monetaria

Antes de que se emprendieran las reformas de los planes de Menem y Collor, los sistemas monetarios de Argentina y Brasil presentaban dos diferencias principales: el nivel de monetización y la composición de los activos financieros. A principios de marzo de 1990 la relación M4/PIB en Argentina era de alrededor de 15% de la de Brasil. Considerando los activos monetarios en moneda nacional y divisas, en el primer país las tenencias de estas últimas representaban más de 90% del total y en Brasil 20%. Estos indicadores revelaban dos hechos principales: a) mientras en Brasil la moneda nacional conserva su función de instrumento de ahorro, en Argentina ese papel lo cumplen las divisas, y b) como contrapartida del mayor nivel de los activos financieros en moneda nacional en Brasil, el endeudamiento interno de los sectores privado y público es mucho más alto que en Argentina.

Antes de la puesta en marcha de los programas de Menem y Collor, en los dos países la administración de la política monetaria se había colapsado ante la convergencia del elevado superávit de la balanza comercial, la deuda externa y el déficit fiscal. Por las razones que se han visto, estos factores provocaron el crecimiento incontrolado de la oferta monetaria y, finalmente, el desborde hiperinflacionario. Mientras subsistían los problemas de fondo la política monetaria cumplía inexorablemente un papel pasivo. Los dos gobiernos resolvieron enfrentarse a aquellas causas de desequilibrio, ejecutar una política monetaria activa y controlar la evolución de la base y los agregados monetarios. Para tales fines se propusieron vincular los pagos de la deuda externa pública al superávit primario del sector público y controlar la expansión secundaria de los medios de pago.

El criterio básico implícito en los dos programas es que el crecimiento de la base y de los recursos monetarios sólo es acepta-

10. El pago de la deuda interna abre un interrogante adicional sobre la viabilidad del programa brasileño. A partir de septiembre de 1991 el Gobierno deberá comenzar a devolver los recursos congelados en la reforma monetaria del 16 de marzo de 1990. Esas cuotas ascenderán cada mes al equivalente de 4 000 millones de dólares.

ble en los siguientes conceptos: aumento de las reservas internacionales, crecimiento de la demanda de dinero para transacciones en función del crecimiento de la actividad económica y aumento de la demanda de dinero para ahorro. Para ello, la evolución de la base monetaria por medio del Banco Central se controla mediante la programación de la compra de divisas para las reservas internacionales, la eliminación del financiamiento al sector público y la restricción del redescuento a las instituciones financieras. La expansión secundaria por medio del sistema bancario se limita vía los encajes obligatorios del sistema y, en el caso de Brasil, con base en operaciones de mercado abierto de la autoridad monetaria.

A partir de mayo de 1990 la reforma monetaria y el ajuste fiscal comenzaron a reflejarse en una caída de la tasa de crecimiento de la base monetaria (BM) y de los recursos monetarios (M4).¹¹ Los dos gobiernos adquirieron un mayor control de la política monetaria. Como consecuencia de la reforma monetaria la monetización (M4/PIB) en Brasil declinó de 35% en marzo a alrededor de 20% en la actualidad. En Argentina el coeficiente aumentó de menos de 3% en marzo a 6% en la actualidad. Este repunte está de todos modos muy lejos de los niveles históricos de monetización y refleja un componente especulativo¹² antes que un crecimiento de la demanda de dinero como medio de ahorro y de transacciones.

Ninguno de los dos gobiernos ha alcanzado las estrictas metas de oferta monetaria que se han propuesto. Brasil se fijó un crecimiento de la base monetaria de 1% en el segundo semestre de 1990 y el aumento excedió ampliamente ese objetivo. En Argentina sucedió otro tanto. La tasa de interés ha sido fuertemente inestable en los dos países; en Brasil, en octubre y noviembre, alcanzó niveles reales equivalentes a 100% anual. En Argentina la demanda de crédito es muy baja y esto contribuyó a mantener las tasas reales en niveles más bajos que los brasileños. Influye además el superávit de la balanza comercial no utilizado para servir la deuda externa y la entrada de capital de corto plazo para fines especulativos que fuerza al Banco Central a aumentar su reserva internacional por encima de lo programado, con el consecuente aumento de la base y los recursos monetarios.

La viabilidad de las estrictas metas y políticas monetarias activas que pretenden ejecutar los dos gobiernos es aún incierta. El resultado dependerá de si se alcanza o no el ajuste fiscal real, lo cual incluye una solución al tema de la deuda externa. Influirá también la marcha de la actividad económica, porque no son alcanzables metas monetarias que impliquen una gran inestabilidad de las tasas nominales de interés y niveles reales exorbitantes en un contexto recesivo sin perspectivas de salida. En otros términos, no es viable ninguna política monetaria desvinculada del plazo real de la producción, el empleo y el comercio exterior.

11. En abril la BM aumentó 46% en Argentina y 145% en Brasil. A partir de ahí la tasa de crecimiento declinó (conforme a los últimos datos disponibles) a 9% en octubre en Argentina y a 1% en agosto en Brasil. Los datos respectivos para las mismas fechas para el M4 son de 55 y 15 por ciento en Argentina y 44 y 12 por ciento en Brasil.

12. De principios de marzo a noviembre de 1990 el tipo de cambio nominal permaneció prácticamente sin alteraciones. La tasa de interés mensual acumulada para depósitos a plazo en australes fue de 150% en el mismo período.

Política cambiaria

La evolución de la paridad del austral y del cruzeiro, así como de la política cambiaria seguida por los dos gobiernos desde la instauración de los planes de Menem y Collor, es consistente con la experiencia histórica de los dos países. Las diferencias en las estructuras productivas y en el comportamiento de los actores económicos y sociales han influido tradicionalmente en el tipo de cambio y en la competitividad internacional de las economías argentina y brasileña.

En Argentina nunca se resolvió el conflicto exportaciones agropecuarias-desarrollo manufacturero. Los precios relativos en ese país difieren de los internacionales por los bajos costos de la producción primaria fundados en la abundancia de los recursos naturales de la región pampeana y porque el insuficiente desarrollo industrial deprimió en el largo plazo el crecimiento de la productividad manufacturera. Así, cuando el tipo de cambio es sólo suficiente para exportar cereales y carnes, no alcanza para exportar manufacturas. De igual modo, cuando la cotización es congruente con la competitividad de la industria genera ingresos excedentes en la producción primaria que deben absorberse con impuestos a las exportaciones o trasladarse a los precios internos, deprimiendo el salario real. Recuérdese que las exportaciones primarias argentinas están compuestas básicamente por alimentos. Por estas razones, el tipo de cambio fue siempre un factor muy conflictivo en la evolución de la economía argentina y planteó graves problemas a la administración de la política económica. Cuando la paridad fue suficiente para exportar manufacturas y existieron impuestos a las exportaciones tradicionales surgieron conflictos con los representantes del sector agropecuario. Cuando la cotización se ubicó en los niveles mínimos requeridos para favorecer las exportaciones agropecuarias se instalaron procesos de contracción de la producción y las inversiones en la industria manufacturera. En este contexto, la paridad de la moneda argentina fluctuó fuertemente a lo largo de los años. Este conflicto redistributivo es uno de los factores que explica la inflación endémica en Argentina desde el fin de la segunda guerra mundial.

La liberación de los movimientos de capitales introducida en la reforma de 1977 y las tendencias del sistema financiero internacional generaron factores adicionales de conflicto y nuevos desafíos a la administración de la política cambiaria argentina. En el crónico contexto inflacionario del país, en diversos períodos el tipo de cambio se devaluó muy por debajo de la tasa de interés en el mercado local. En tales condiciones el arbitraje entre las tasas de interés vigentes en las plazas internacionales y en la argentina, estimularon la entrada de capitales de corto plazo que deprimieron aún más la paridad de la moneda nacional. Cuando el deterioro de los pagos externos resultó insostenible cambiaron las expectativas y se generaron fugas masivas de capitales. La especulación contra el peso (o el austral) aceleraron la devaluación y agudizaron la inflación.

En Brasil los problemas fueron y siguen siendo distintos. La diversificación de la estructura productiva y el fuerte poder económico y político del sector industrial determinaron un comportamiento diferente de la paridad y de la política cambiaria. En Brasil, en el largo plazo, el tipo de cambio fue consistente con la competitividad del sector hegemónico, es decir, la industria manufacturera. De ahí una mayor estabilidad en el largo plazo de la paridad, y sus menores oscilaciones en el corto, incluso en pre-

sencia de un crónico proceso inflacionario. El tipo de cambio nunca planteó en Brasil conflictos distributivos semejantes a los observados en Argentina. Este comportamiento de las paridades es probablemente el principal factor explicativo del distinto ritmo de crecimiento de la producción, las inversiones y las exportaciones manufactureras de ambos países.

Sea como fuere, la crisis de la deuda externa plantea problemas adicionales. La dimensión del superávit en la balanza comercial y la brecha entre el servicio de la deuda pública externa y el superávit fiscal primario debilitaron el control de las variables monetarias y multiplicaron las presiones inflacionarias. Es importante observar, sin embargo, que tanto en la fase de endeudamiento externo de los dos países en el curso del decenio de los setenta como en la crisis posterior de los ochenta, la paridad de la moneda brasileña siguió siendo compatible con la competitividad internacional del sistema productivo del país. Argentina experimentó, en cambio, períodos de fuerte apreciación de su moneda que fueron fatales para el sector manufacturero. Cabe señalar, además, que Brasil siguió tradicionalmente políticas de protección del mercado interno y de sustitución de importaciones más rigurosas que en Argentina.¹³

La experiencia registrada en 1990 desde la puesta en marcha de los planes de Menem y Collor no difiere de la experiencia histórica de los dos países. En ambos se han liberado las transacciones cambiarias pero en Brasil el mercado sigue segmentado en tres áreas: comercial, de turismo y libre. Este último tuvo una apreciación de 50% de principios de marzo a octubre de 1990, pero su incidencia en el sistema real, los precios relativos y la competitividad internacional de la producción brasileña fue marginal. El tipo de cambio relevante es el comercial. Éste se apreció en los primeros meses del Plan de Collor pero después de las devaluaciones recuperó los niveles registrados en 1989 y se acercó a los vigentes a principios de marzo de 1990.

En Argentina, por el contrario, la apreciación del austral es extraordinaria. Los precios internos aumentaron 350% de febrero a octubre de 1990 y la paridad nominal permaneció prácticamente sin modificaciones. En el último año el austral se revaluó 60% y su cotización actual sólo es comparable a la registrada a fines de los setenta. La paridad comienza a ser insuficiente incluso para hacer viables las exportaciones tradicionales, en particular de trigo, cuyos precios internacionales han caído en los últimos meses.¹⁴ Los productores de bienes comercializables internacionalmente están atrapados en un juego de pinzas con costos ascendentes en australes y precios deprimidos por la estabilidad del tipo de cambio. Estos hechos han profundizado los procesos recesivo y de desindustrialización de la economía argentina. En 1990 la producción manufacturera tuvo los mismos niveles absolutos de 1970. Así, en los últimos veinte años la producción industrial por habitante ha caído 30 por ciento.

13. No se juzga aquí la racionalidad de estas políticas en cuanto a su efecto en el uso de recursos y el crecimiento de largo plazo.

14. Los principales factores que explican el actual atraso de la paridad del austral son el bajo nivel de importaciones debido a la recesión y el consecuente superávit comercial que no es totalmente absorbido por el superávit primario del fisco para servir la deuda externa. Influye también la entrada de capital especulativo de corto plazo y la restricción del crédito interno que obliga al desatesoramiento de divisas del sector privado.

El comportamiento de la paridad de las monedas nacionales y las políticas cambiarias en los planes de Menem y Collor son, por tanto, comprensibles en el contexto histórico. En el caso argentino, la apreciación del austral beneficia principalmente a los operadores financieros y a los acreedores externos. Los primeros por la posibilidad de arbitrar tasas de interés y obtener, actualmente, rendimientos en dólares del orden de 100% anual corriendo, claro está, el riesgo de cambio. Los segundos porque en el corto plazo el superávit primario del Tesoro expresado en dólares será tanto más alto cuanto menor sea la paridad del austral. En el mediano y largo plazos el superávit primario fiscal debería disminuir como consecuencia del receso inferno, pero la estrategia de los acreedores respecto de sus deudores latinoamericanos es esencialmente de corto plazo. La política cambiaria constituye actualmente el punto más crítico de la estrategia del Plan de Menem.

Política de ingresos

Existe en Argentina y Brasil una prolongada y frustrante experiencia con las políticas de ingresos. En general fracasaron porque no convergieron con decisiones consistentes en materia fiscal, monetaria y del sector externo. Sin embargo, experiencias exitosas de estabilización como las de Israel, México y Chile revelan el empleo, en distintos contextos y con diversos instrumentos, de las políticas de ingresos. En Argentina, la decisión parece ser muy firme en el sentido de mantener el actual curso liberador. En Brasil, la posición es más ambigua y no se descarta que, a partir de la iniciativa de los actores económicos y sociales, el Gobierno concorra a la negociación de una política de ingresos. La presión ejercida por los sectores económicos y sociales para aliviar el efecto recesivo del ajuste fiscal y monetario lleva a pensar que el Plan de Collor puede terminar incorporando la política de ingresos en su estrategia de estabilización. En Argentina existen prejuicios muy arraigados en el sector privado, incluyendo a la industria, contra las concertaciones y las políticas de precios y salarios.

Las estrategias de crecimiento

Los planes de Menem y Collor no pretenden sólo derrotar la inflación. Proponen, al mismo tiempo, una estrategia de crecimiento fundada en la apertura hacia el resto del mundo, la libertad en el funcionamiento de los mercados y la reducción de la presencia del Estado en el proceso económico. La aplicación práctica de estos principios está fuertemente influida por la experiencia histórica de los dos países. El Plan de Menem supone que una vez alcanzados los equilibrios macroeconómicos, consumado el proceso privatizador, realizada la apertura y la liberación de los mercados, la economía y las condiciones sociales mejorarán por sí solas. En el Plan de Collor se plantea una convergencia de la apertura, la privatización y la liberación de los mercados con una acción pública tendiente a promover la formación de capital, el cambio tecnológico y el desarrollo social. Aun cuando falta mucho por andar en los dos países en el despliegue efectivo de las estrategias propuestas, diversos indicios revelan la existencia de importantes diferencias.

En el terreno de la apertura, las metas de reducción arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias a las impor-

taciones son más profundas en Argentina que en Brasil. Actualmente el nivel y la dispersión de la tarifa en el primer país se ubican entre 5 y 24 por ciento. La cobertura de las restricciones cuantitativas se ha reducido a 9%. Parece que la intención del Gobierno argentino es alcanzar una tarifa baja y uniforme en el futuro cercano, en línea con las reformas introducidas en Chile y México. En Brasil se han eliminado las restricciones cuantitativas y se está simplificando la concesión de licencias para importación. En materia de tarifas el objetivo para 1994 es reducir la máxima de 10 a 40 por ciento y la media de 35 a 20 por ciento. Subsiste en Brasil, por otra parte, la tradición restrictiva de importaciones que convirtió a su economía en una de las más cerradas y autoabastecidas. En ese país y en Argentina se está replanteando el régimen de propiedad intelectual en el contexto de las fuertes presiones de Estados Unidos y de las negociaciones de la Ronda de Uruguay. El Gobierno brasileño también está liberando su política de reserva de mercados en el área de la informática luego de haber establecido un considerable potencial industrial y tecnológico en ese sector. Tipos de cambio, aranceles, restricciones administrativas y regímenes sectoriales de promoción revelan que la apertura de las economías brasileña y argentina siguen cursos distintos.

En relación con la presencia del sector público en el proceso económico, el Plan de Menem continúa una tendencia previa de fuerte contracción del gasto corriente y la inversión pública y de recorte de la influencia del Estado. El Gobierno argentino ha completado ya las privatizaciones de las empresas de comunicaciones y aérea, ampliado la participación privada en la explotación petrolera y avanzado con firmeza en el proceso privatizador del resto de las empresas estatales. No existen restricciones a la participación de inversionistas extranjeros privados y públicos en las empresas transferidas. En este campo la estrategia es privatizar lo más rápido posible sobre la base de licitaciones caso por caso.

En el Plan de Collor hasta ahora sólo se ha anunciado la decisión de privatizar en los próximos tres años un grupo de empresas que incluye diez en los sectores petroquímico, siderúrgico y de fertilizantes con un valor estimado de 15 000 millones de dólares. Además, el Gobierno está vendiendo su participación minoritaria en 16 empresas petroquímicas. En Brasil las privatizaciones se ubican dentro del "Programa Nacional de Desestatización" establecido por la Medida Provisoria Número 15 adoptada por el Poder Ejecutivo el 16 de marzo de 1990, es decir, al mismo tiempo del lanzamiento del Plan de Collor. A diferencia del tratamiento *ad hoc* caso por caso observado en el proceso argentino de privatizaciones, en Brasil se creó un andamiaje institucional para conducir el proceso que incluye una Comisión Directiva, un Fondo Nacional de Desestatización y la colocación compulsoria de "certificados de privatización" entre las entidades financieras nacionales para invertirlos en las empresas privatizables. La propuesta brasileña sobre la deuda externa prevé que los diversos tipos de bonos en que se convertirá la deuda con la banca privada internacional podrán ser invertidos en empresas privatizables en las condiciones que se determinarán oportunamente. Por otra parte, la Constitución de Brasil establece restricciones a la presencia de inversionistas extranjeros en la explotación de petróleo y otros sectores estratégicos. En resumen, el proceso privatizador en ese país será probablemente menos ambicioso, más condicionado y con mayor participación de inversionistas nacionales que en Argentina.

En otros planos también se observa que el replanteamiento de la presencia del Estado en el proceso económico es distinto en los dos países. En el contexto de la dura lucha contra la inflación, las autoridades brasileñas siguen anunciando medidas de fomento y políticas sectoriales que ratifican la significación de la acción pública. Por ejemplo, el apoyo del Banco Nacional de Desenvolvimiento al sector de bienes de capital, las políticas sectoriales en diversas ramas manufactureras y el programa de desarrollo científico tecnológico con metas y recursos de aplicación específica. En éste como en otros terrenos, el Plan de Collor ratifica las tendencias de largo plazo observables en Brasil. En Argentina, el Plan de Menem refuerza el giro de la concepción estratégica del desarrollo y la inserción internacional del país predominante desde 1976.

En realidad, la incorporación de criterios inherentes al paradigma liberal en países como México, Chile, Brasil o Argentina revela considerables diferencias fundadas en las tradiciones dominantes en cada país. Lo mismo cabe observar en otras experiencias, como las de Corea y Taiwán. El paradigma liberal tiene más de una interpretación en el mundo real y sería erróneo suponer que los casos actuales de Argentina y Brasil corresponden a un patrón uniforme de alcance mundial.

Sea como fuere, la crisis económica en ambos países y el contexto internacional plantean desafíos, en buena medida semejantes. Deben destacarse al respecto tres cuestiones centrales: la formación de capital, la inserción internacional y el desarrollo social.

Argentina y Brasil son actualmente exportadores netos de capital como consecuencia de la crisis de la deuda y, en el primer caso más que en el segundo, por la fuga de capitales. Esto significa que la inversión interna es menor que el ahorro interno. No es previsible que la situación se modifique en el futuro cercano. Aunque logre evitarse la fuga de capitales, la carga de la deuda seguirá imponiendo la necesidad de registrar un superávit en la balanza comercial y una transferencia neta de recursos hacia el exterior. Esto significa que la recuperación de la inversión descansará esencialmente en dos factores: el aumento del ahorro privado y público interno y la reducción de los servicios de la deuda. Los aportes que puedan provenir de la inversión privada directa extranjera y los créditos de organismos multilaterales y bancos privados del exterior seguirán siendo presumiblemente inferiores a dichos servicios. La atracción de estos recursos será un aporte positivo a la recuperación de las inversiones pero aquellos dos factores continuarán siendo lo principal.

Los ejemplos exitosos de apertura hacia el mercado internacional se fundan en el aumento de la competitividad que refleja, entre otros factores, la transformación de la estructura productiva, el desarrollo científico-tecnológico, la modernización del Estado, el crecimiento simultáneo del mercado interno, el mejoramiento de las condiciones sociales y la integración de los actores económicos y sociales. Se trata en todos los casos de procesos *sistemáticos, endógenos y abiertos* de crecimiento y responden a estrategias de desarrollo *desde adentro y hacia afuera*. Es ilusorio, por tanto, suponer que alcanzados los equilibrios macroeconómicos el crecimiento procede espontáneamente por el cambio de comportamiento de los actores sociales, el aporte del capital y la tecnología extranjera y la atracción ejercida por los mercados internacionales. Actualmente el desarrollo *no se impor-*

ta. Emerge de la cohesión de una sociedad, de la creatividad y del espíritu de iniciativas de los actores económicos y sociales y, sobre estas bases, la generación de ventajas comparativas dinámicas asociadas al cambio científico-tecnológico.

Los problemas sociales se han agravado en Argentina y Brasil en los últimos lustros. Brasil no logró en el período de rápido crecimiento entre el fin de la segunda guerra mundial y la década de los setenta difundir los beneficios del desarrollo a las regiones y sectores sociales más pobres y atrasados. La crisis de los años ochenta agravó estos problemas. En Argentina, la crisis económica deprimió las condiciones sociales. El desempleo, la pobreza crítica y la marginalidad han alcanzado niveles desconocidos en la experiencia histórica argentina. Será difícil consolidar la democracia sin reiniciar el crecimiento ni políticas sociales orientadas a elevar la calidad de vida. En definitiva, el éxito de los planes de Menem y Collor dependerá de su capacidad de poner la casa en orden y generar nuevas síntesis políticas que superen las limitaciones del pasado. En este nuevo escenario la presencia de un Estado participativo y descentralizado, más chico pero más fuerte, promotor de los equilibrios macroeconómicos y del cambio social, defensor de los intereses nacionales en un orden mundial globalizado, impulsor de la iniciativa individual y capaz de fijar los senderos del crecimiento necesario y posible, será decisivo para la evolución futura de Argentina y de Brasil.

La integración binacional

El dinamismo actual

La integración argentino-brasileña, iniciada con los acuerdos Alfonsín-Sarney, ha sido proyectada por los presidentes Menem y Collor hacia la ambiciosa meta de un mercado común para fines de 1994. Al mismo tiempo, el comercio bilateral está creciendo rápidamente. De 1985 a 1989 aumentó 80% y se espera duplicarlo en 1991. Se calcula que en 1990 el intercambio en ambas direcciones alcanzó 3 000 millones de dólares y aunque representa, especialmente para Brasil, una proporción todavía reducida del comercio exterior, constituye el segmento de crecimiento más dinámico.

La decisión política y el crecimiento del comercio se acompañan por un cambio de actitud en los sectores privados de ambos países. Existe ahora una voluntad de apertura de negocios bilaterales y de estrechamiento de las relaciones económicas en diversos planos. La integración binacional ha adquirido una significación importante para la opinión pública de las dos partes. Todo esto configura un nuevo escenario. Diversos factores contribuyen a explicar estas tendencias. La crisis del desarrollo de los dos países los impulsa a la búsqueda de nuevas opciones. Al mismo tiempo, la formación de grandes espacios supranacionales en otras regiones del mundo revitaliza la significación de la dimensión latinoamericana y, dentro de ella, de los acuerdos subregionales. Por otra parte, el convencimiento generalizado de que la apertura de las economías nacionales hacia el resto del mundo es un hecho irreversible contribuye a demoler las barreras al intercambio bilateral. Por último, no existen litigios territoriales pendientes entre Argentina y Brasil y la rivalidad histórica por una supuesta hegemonía en América del Sur ha sido resuelta por el drástico

cambio de peso relativo de ambas economías en el último medio siglo.¹⁵

El nuevo escenario en el cual se desenvuelve la relación bilateral ha revelado la existencia de un potencial de integración ignorado hasta tiempos recientes. El polo económico de la región Buenos Aires-Rosario-Santa Fe-Córdoba es prácticamente contiguo de la gran región industrial brasileña del centro-sur, con epicentro en São Paulo. La experiencia de la integración de los espacios supranacionales en Europa, América del Norte y más recientemente en la Cuenca del Pacífico, se asienta en la contigüidad y diversificación de la estructura productiva de las economías participantes y en el intercambio de manufacturas. A pesar del atraso relativo argentino de los últimos lustros, todavía su base industrial y tecnológica constituye una plataforma decisiva para la integración binacional. La experiencia reciente con las exportaciones de bienes de capital de Argentina a Brasil es un ejemplo de esta factibilidad. Existe, al mismo tiempo, una complementariedad de recursos naturales que generó el intercambio de productos primarios dominante en la relación tradicional de los dos países. Base industrial, acervo científico-tecnológico, recursos naturales, espacio territorial contiguo constituyen, por tanto, un potencial latente de integración que ahora comienza a emerger.

Es un hecho notable que este acercamiento de los dos países se dé en un tiempo de grandes turbulencias, amenazas hiperinflacionarias, estancamiento económico y un problema de endeudamiento externo no resuelto. Es probable que tan graves problemas hayan contribuido a que cada país observe con más interés a su vecino y busque el acercamiento. Sin embargo, hacia el futuro, el proceso integrador sería más profundo en la medida en que los dos países tengan éxito en derrotar la inflación, reiniciar el crecimiento y resolver la crisis de la deuda externa.

La experiencia de los últimos años destaca dos rasgos fundamentales en el proceso integrador: a) la decisión de avanzar en la convergencia binacional pese a las dificultades que enfrentaron los presidentes Alfonsín y Sarney y, actualmente, Menem y Collor, y b) la formulación de una estrategia de integración *intraindustrial* dentro de cada sector de la producción antes que una división del trabajo fundada en la especialización entre sectores. Detengámonos brevemente en cada una de estas dos cuestiones centrales.

Sea cual fuere la suerte definitiva de los planes de Menem y Collor subsiste, como lo demuestra la experiencia de los últimos años, la posibilidad de expandir el intercambio, formar empresas binacionales y estrechar la cooperación científico-tecnológica. Es auspicioso, por tanto, que pese a la urgencia de los problemas inmediatos en el plano interno y en las relaciones económicas y financieras de cada país con el resto del mundo, los dos gobiernos mantengan el impulso de sus políticas de convergencia y que los sectores privados de ambos países busquen nuevas oportunidades de comercio e inversiones.

Respecto de la división del trabajo que emerge de la integración binacional, la concepción inicial del proceso que arrancó en 1986 se funda en aprovechar las ventajas comparativas dentro de cada sector de la producción y no sólo entre la producción primaria y la industria. La especialización no surge apenas,

15. En 1940 el PIB de Brasil era 80% del argentino. Actualmente es cinco veces mayor.

por lo tanto, de la abundancia de tierras fértiles de clima templado o las reservas de gas natural en Argentina y de la existencia de tierras tropicales y recursos mineros en Brasil. La división del trabajo surge, principalmente, de la generación de ventajas comparativas dinámicas fundadas en la penetración del cambio tecnológico en las actividades primarias y la producción de bienes de capital, informática y electrónica, mecatrónica, bienes biotecnológicos y nuevos materiales.

Esta concepción del modelo de integración aparece claramente reflejada en los protocolos iniciales y, en especial, el referido a los bienes de capital. No se trata de una concepción original sino que refleja la experiencia de la economía internacional desde el fin de la segunda guerra mundial. En efecto, la expansión del comercio internacional y las corrientes de inversiones y tecnología, así como la articulación de los espacios multinacionales en Europa y otras regiones, se fundan en la división internacional del trabajo intraindustrial por productos más que por ramas de la producción. La estructura del comercio exterior de las principales economías y de los países de industrialización reciente revela que las manufacturas intensivas en tecnología ocupan la posición dominante y que las importaciones y exportaciones contienen bienes diferenciados dentro de cada sector manufacturero, especialmente en el metalmeccánico y electrónico. El ahondamiento de la industrialización y la diversificación de las estructuras productivas de Argentina y Brasil son, por tanto, condición esencial del proceso de integración. Las ventajas comparativas dinámicas sumadas a las derivadas de las distintas dotaciones de recursos naturales configuran el amplio horizonte integrador que se abre actualmente. La experiencia de los últimos años apunta en este sentido. Al intercambio tradicional de bienes de origen primario se agregan ahora manufacturas provenientes de los sectores automovilístico, de bienes de capital, de productos farmacéuticos, etcétera.

Esta especialización intraindustrial necesaria y posible va surgiendo como resultado del juego de las fuerzas del mercado y de las iniciativas del sector privado. La eliminación de las barreras al comercio y al intercambio de factores productivos, la formación de empresas binacionales y las inversiones conjuntas, el estrechamiento de los lazos entre los acervos científico-tecnológicos de los dos países, generarán reglas del juego propicias para la expansión de un intercambio diversificado y complejo. En sectores críticos (como el de bienes de capital) y en tecnologías de punta, la experiencia en Europa y otras partes revela la importancia de la apertura de nuevos senderos de integración a partir de la decisión política de los gobiernos y de la formalización de acuerdos específicos. Desde estas perspectivas, el sistema de integración intraindustrial resulta de la convergencia de las acciones públicas con las fuerzas del mercado y de la iniciativa privada.

La paridad austral-cruceiro

Los dos gobiernos están trabajando en la consecución de la ambiciosa meta trazada para 1994 mediante los programas en curso para eliminar las trabas al tráfico fronterizo, la creación de un régimen de empresas binacionales, el desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias, la cooperación tecnológica en áreas clave como la biotecnología, la informática y

la energía nuclear, la armonización de los regímenes jurídicos y la convergencia de las políticas macroeconómicas. Pero el éxito de estos esfuerzos depende, en primer lugar, de un elemento crítico y decisivo: la paridad austral-cruceiro.

La competitividad de dos economías obedece a una multiplicidad de factores, pero la paridad cambiaria es el primero. Si ella no es congruente con la competitividad de las estructuras productivas, la integración deja de ser viable o transita por carriles incompatibles con el desarrollo simultáneo de las economías que se integran. Por ejemplo, una revaluación del austral respecto del cruceiro alejada de una paridad compatible con el equilibrio del intercambio intraindustrial confrontaría a Argentina con dos opciones: proteger su ya deprimido nivel de producción manufacturera interrumpiendo el proceso integrador o consumir el proceso de desindustrialización iniciado hace más de tres lustros. De este modo, la integración binacional perdería para Argentina una principal significación que es la de contribuir a la reindustrialización de su economía nacional.

La cuestión de la paridad austral-cruceiro es particularmente crítica para Argentina. Brasil tiene una tradición de mantenimiento de paridad de su moneda concordante con la competitividad internacional de su sistema productivo. Argentina registra una experiencia contradictoria en la cual han predominado períodos de sobrevaluación de la moneda nacional con efectos catastróficos en la industria y la economía. Actualmente la situación es alarmante. En los últimos doce meses el austral se ha revaluado 60% respecto del cruceiro y desde las vísperas del lanzamiento de los planes de Menem y Collor (principios de marzo de 1990) hasta la actualidad, 70%. La paridad ha fluctuado violentamente en Argentina desde el primer estallido hiperinflacionario en el segundo trimestre de 1989 y se ha ratificado la pésima tradición que el país registra en esta materia.

La experiencia de la CEE revela que uno de los mayores beneficios que genera la formación de un espacio supranacional es la convergencia de las políticas macroeconómicas y, especialmente, el establecimiento de un régimen de paridades de las monedas nacionales que refleja los distintos ritmos de inflación y los cambios en la competitividad de los países. Argentina y Brasil han de tomar muy en cuenta la experiencia internacional en la materia. Ambos gobiernos deberían colocar en el centro de la negociación bilateral el establecimiento de un régimen de paridad austral-cruceiro acorde con la competitividad de las dos economías dentro de un modelo de integración intraindustrial. La convergencia de las políticas fiscales, monetarias y de ajuste externo es muy importante para tales fines. Aun en presencia de una situación inestable, los dos gobiernos deberían establecer un régimen de paridad austral-cruceiro compatible con el avance del proceso integrador. De otro modo, la decisión política y las actitudes de la opinión pública y de los sectores privados, actualmente tan favorables a la integración, tropezarían con obstáculos crecientes.

Esta cuestión de la paridad austral-cruceiro va más allá de los límites de la integración binacional argentino-brasileña. Compromete el proyecto más amplio de la integración del Cono Sur y del impulso que, a partir de aquí, puede alcanzar la integración sudamericana. □