

R *realidades
nacionales
comparadas*

R *realidades*
nacionales
comparadas

Roberto Bouzas (coordinador)

Programa Mercosur de la **Fundación OSDE**
con la supervisión académica y certificación de la
Universidad Nacional de San Martín.

Coordinador académico
Licenciado Omar Bagnoli

© 2002 **Fundación OSDE**

Cubierta: A+U / Diseño Gráfico

Este ejemplar es de consulta exclusiva
del personal de OSDE y carece de valor comercial

Impreso en Argentina - Printed in Argentina
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
ISBN: 987-9358-06-6

AUTORES	13
INTRODUCCIÓN	15

Módulo I

Título del Módulo?

	UNIDAD 1. LA ARGENTINA DESPUÉS DE LAS REFORMAS	23
1	INTRODUCCIÓN	23
2	LA DEMOCRACIA INCOMPLETA: LOS DESAFÍOS DEL SISTEMA POLÍTICO	25
2.1	El presidencialismo y la división de poderes	27
2.2	Un federalismo desbalanceado	29
2.3	Los problemas de la representación	31
2.4	Los desafíos institucionales de la democracia	32
3	LA ECONOMÍA EN LOS NOVENTA: CRECIMIENTO, EMPLEO Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA	34
3.1	Crecimiento y desempeño macroeconómico	34
3.2	Empleo, productividad y distribución del ingreso	39
3.3	Las transformaciones productivas	42
4	LA POLÍTICA ECONÓMICA: ¿LAS REFORMAS DE NUNCA ACABAR?	45
4.1	La caja de conversión y el régimen bimonetario	46
4.2	Una política fiscal procíclica	50
4.3	Las reformas estructurales	54
5	LAS RELACIONES ECONÓMICAS EXTERNAS	61
6	DESPUÉS DE LAS REFORMAS: ENFRENTANDO LA NUEVA DÉCADA	67

6.1	La inserción en el mundo	67
6.2	Estabilidad macroeconómica y crecimiento	70
6.3	La calidad y la efectividad de las instituciones	72
7	CONCLUSIONES	73
	Post Scriptum	75
	Bibliografía	78
	Autoevaluación	79

**UNIDAD 2. BRASIL A INICIOS DEL NUEVO
MILENIO: HERENCIAS Y DESAFÍOS DE LA
TRANSICIÓN**

		81
1	INTRODUCCIÓN	81
2	LAS DÉCADAS DEL OCHENTA Y DEL NOVENTA: DOS DÉCADAS DE TRANSICIÓN	83
2.1	La década del ochenta: se cierra un ciclo y se agota un modelo	83
2.2	Los años noventa: primeros pasos y contratiempos de un nuevo modelo	88
3	BRASIL EN EL MERCOSUR: MOTIVACIONES POLÍTICAS Y RESULTADOS ECONÓMICOS	103
3.1	El MERCOSUR en la estrategia de la política exterior brasileña	104
3.2	Los impactos económicos del MERCOSUR sobre Brasil .	109
3.3	Síntesis de la economía política de la participación brasileña en el MERCOSUR	112
4	LOS DESAFÍOS DEL NUEVO MILENIO Y TRAYECTORIAS ALTERNATIVAS DE EVOLUCIÓN	116
4.1	Balance de una transición incompleta	116
4.2	Brasil: de los desafíos del presente a las trayectorias alternativas del futuro	119
5	COMENTARIOS FINALES	123
	Bibliografía	126
	Autoevaluación	128

	UNIDAD 3. URUGUAY. LAS REGLAS DE UNA ECONOMÍA PEQUEÑA EN UN PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL	129
1	INTRODUCCIÓN	129
2	FINANZAS E INDUSTRIA	130
2.1	La plaza financiera	133
2.2	Algunos elementos de la política macroeconómica de los noventa	135
2.3	La evolución de las preferencias políticas de los uruguayos	138
3	LAS REGLAS DE LA ECONOMÍA PEQUEÑA EN UN PROCESO DE INTEGRACIÓN	139
3.1	Regla inversa entre el tamaño y el comercio exterior	142
3.2	Regla inversa entre la diversificación y la dependencia	142
3.3	Regla inversa entre el tamaño y la vulnerabilidad	145
3.4	Regla inversa entre la concentración comercial y la sustitución de mercados	149
3.5	Regla de la mayor concentración relativa de las exportaciones respecto de las importaciones	151
3.6	Regla inversa entre el tamaño y la dependencia tecnológica relativa	153
3.7	Regla de la calidad del comercio asimétrica en el inicio	154
3.8	Regla de la especialización con riesgo diversificado	159
3.8.1	Especialización y mercado de capitales	160
3.8.2	Especialización y restricciones al comercio	163
3.9	Regla de la especialización y las economías de escala	163
3.10	Regla de la inversión asimétrica	165
3.11	Regla del aprendizaje en la zona en proceso de integración	168
3.12	Regla de la diversificación exportadora de las empresas, como consecuencia del aprendizaje	174
4	CONCLUSIONES Y DESAFÍOS	176
	Autoevaluación	182

Módulo II

Título del Módulo?

UNIDAD 1. PARAGUAY. ESTANCAMIENTO ECONÓMICO Y DESGASTE POLÍTICO EN LOS AÑOS DEL MERCOSUR		185
1	INTRODUCCIÓN	185
2	UNA HISTORIA ECONÓMICA Y POLÍTICA RECIENTE ..	186
2.1	La crisis de un modelo económico	188
2.2	El ocaso del régimen político	197
3	LA TRANSICIÓN POLÍTICA, REFORMAS ECONÓMICAS Y EL ADVENIMIENTO DEL MERCOSUR	202
3.1	La transición política	203
3.2	Las reformas económicas en la transición	211
3.2.1	Políticas y gestión públicas	212
3.2.2	Administración de los recursos humanos	216
3.2.3	Administración de los recursos financieros	217
3.3	La emergencia del MERCOSUR	221
3.3.1	Las particularidades del comercio exterior paraguayo ..	223
3.3.2	La inversión extranjera directa	234
4	LOS DESAFÍOS DEL PARAGUAY EN LA PRIMERA DÉCADA DE 2000	238
4.1	El desafío político	238
4.2	El desafío económico	241
4.3	El desafío del MERCOSUR	242
	Bibliografía	246
	Autoevaluación	248
 UNIDAD 2. BOLIVIA: DÉCADA Y MEDIA DE CAMBIOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS		249
1	INTRODUCCIÓN	249
2	LA BOLIVIA DE AYER Y LA DE HOY: UNA VISIÓN DE CONJUNTO	250

3	EL PERÍODO 1985-1993 O EL FUNDAMENTO DE LOS CAMBIOS ECONÓMICO-POLÍTICOS	261
3.1	El desarrollo de los cambios económicos	262
3.2	Los cambios de la política	273
4	EL PERÍODO 1993-2001: PROFUNDIZACIÓN DE LOS CAMBIOS Y DESGASTE DEL MODELO ECONÓMICO-POLÍTICO	278
4.1	El desarrollo de la economía	278
4.2	La profundización del cambio político-institucional	285
4.3	El desgaste del modelo económico y político	290
5	LAS PARADOJAS DEL CAMBIO Y LOS RETOS DE FUTURO	295
	Bibliografía	303
	Autoevaluación	305

UNIDAD 3. CHILE, ENTRE EL NEOLIBERALISMO Y EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

		307
1	INTRODUCCIÓN	307
2	¿CUÁL ES EL MODLEO ECONÓMICO?	308
3	UNA MIRADA HISTÓRICA	312
3.1	La estrategia neoliberal: 1973-90	312
3.2	Democracia, reformas a las reformas y desarrollo: 1990-2000	319
4	CONCLUSIONES	332
4.1	Globalización y espacio para la acción	332
4.2	Los desafíos nacionales	336
	Bibliografía	341
	Autoevaluación	343

UNIDAD 4. EL DIFÍCIL REINTENTO DE UN PROYECTO DE PAÍS: LA SOCIEDAD CHILENA A COMIENZOS DE SIGLO

		345
1	INTRODUCCIÓN	345
2	UN PANORAMA DEL CHILE DEL SIGLO XX	347
2.1	El modelo socioeconómico y político-cultural	347
2.2	Crisis y derrumbe del modelo social chileno	354

3	LA SOCIEDAD CHILENA ACTUAL	359
3.1	La democratización incompleta	359
3.2	¿Un nuevo modelo social?	367
4	LOS DESAFÍOS DE UN NUEVO PROYECTO DE PAÍS ...	373
4.1	El modelo político: reforma y conducción	375
4.2	La cuestión histórico-moral	379
4.3	El modelo de crecimiento y desarrollo	383
4.4	La transformación cultural	389
4.5	La sociedad chilena y la globalización: el Mercosur	392
5	CONCLUSIONES	405
	Autoevaluación	412

Dionisio Borda. Maestro en Economía por la Universidad de Wisconsin y Doctor en Economía por la Universidad de Massachusetts (Amherst). Miembro-Investigador del Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP) y Profesor de la Universidad Nacional de Asunción y de la Universidad Católica de Asunción. Director del Programa de Maestría en Política y Gestión Pública del CADEP-Universidad Católica. Su última publicación es *Presupuesto, política fiscal, y desempeño económico de la transición* (2001).

Roberto Bouzas. Licenciado en Economía y BA/MA en Economía de la Universidad de Cambridge (GB). Desde 1987 es Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Investigador Principal de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Sede Argentina. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Stanford, Duke, Notre Dame, y Católica y Federal de Río de Janeiro. Su área de especialidad es la economía internacional.

Ricardo Ffrench-Davis. Economista chileno. Asesor Regional principal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y profesor de la Universidad de Chile. Su último libro es *Crisis financieras en países 'exitosos'*, editado por McGraw-Hill. Actualmente es co-director de un grupo de trabajo sobre "Macroeconomía para el crecimiento con equidad", el que forma parte de una *Iniciativa para el Diálogo sobre Políticas* promovida por el Profesor Joseph Stiglitz.

Manuel Antonio Garretón. Licenciado en Sociología de la Universidad Católica de Chile y doctorado en l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de París, Francia. Desde 1994 es profesor Titular del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile. Ha sido profesor visitante en diversas Universidades de Europa, Estados Unidos y América Latina. Entre sus últimos libros publicados están *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo* (2000) y *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo* (2000).

Fernando Masi. Licenciado en Sociología por la Universidad Católica de Asunción y Master en Economía y Política Internacional de la Johns Hopkins

University. Miembro-Investigador y Director del Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP). Investigador Visitante del North-South Center (University of Miami) y Profesor de Desarrollo Económico de la Universidad Católica de Asunción. Tiene mas de veinte trabajos publicados sobre economía y política paraguaya, integración regional y relaciones internacionales del Paraguay.

Pedro Luiz C. da Motta Veiga. Licenciado en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica de Río de Janeiro y Doctor en Economía por la *Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales* de París. Socio de EcoStrat Consultores y consultor permanente de la Confederação Nacional da Indústria y de la Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX). Su última publicación es *O Brasil e os Desafios da Globalização* (2000).

José Manuel Quijano. Doctor en economía de L'Université Paris - Sorbonne. Ex director del Instituto de Economía de la Universidad de la República, miembro del CONICYT y asesor de la Cámara de Industrias del Uruguay. Asesor económico-financiero de la Cooperativa de Ahorro y Crédito COFAC y de la Administradora de Fondos de Ahorro Previsional INTEGRACION AFAP S.A. Sus últimas publicaciones incluyen: *Las relaciones entre TLCAN y Mercosur: riesgos y potencialidades* y *La participación de la sociedad civil en la integración: el caso de Uruguay*.

Carlos Fernando Toranzo. Licenciado y Maestro en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinador de las Areas de Economía y Política de la Fundación Friedrich Ebert de Bolivia. Director del Suplemento "Tiempo Político" del periódico La Razón (La Paz). Vicepresidente del Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB). Fue profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile, de los posgrados de Economía y Ciencia Política de la UNAM y del Latin American Centre, Saint Anthony's College, Oxford.

A pesar de sus múltiples aspectos en común, y de otras tantas diferencias, los países del Cono Sur de América latina han evolucionado con frecuencia uno a espaldas del otro. Es así que la realidad de los vecinos se conoce más por la anécdota que por lo sustantivo. En este contexto, no resulta extraño que predominen los estereotipos. La escasa comprensión de los dilemas del otro –y de sus condicionantes- no es sólo un rasgo que caracteriza a la opinión pública no informada. También los dirigentes políticos, los empresarios e incluso los intelectuales comprenden pobremente la realidad de su vecindario.

El propósito de este libro es contribuir a un mejor entendimiento de las realidades nacionales contemporáneas de la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Entre los autores se cuentan economistas, científicos políticos y sociólogos. A esta diversidad de orígenes académicos la une, sin embargo, la convicción compartida de que una comprensión adecuada de cada realidad nacional requiere una mirada interdisciplinaria. A esto apuntan los siete capítulos que se incluyen en el presente volumen.

El contenido del libro se ha organizado en dos módulos, teniendo como único criterio una distribución equilibrada de la carga de lectura pensando en su utilización en los cursos de capacitación interna de OSDE. En el primero se incluyen tres capítulos que tratan los casos de la Argentina (Roberto Bouzas), Brasil (Pedro da Motta Veiga) y Uruguay (José Manuel Quijano). El segundo, por su parte, está integrado por cuatro capítulos que se ocupan de los casos de Paraguay (Dionisio Borda y Fernando Masi), Bolivia (Carlos Toranzo) y Chile (Ricardo Ffrench-Davis y Manuel Antonio Garretón).

El primer módulo se abre con el capítulo sobre la Argentina. En este capítulo se recorre la experiencia económica de la Argentina en la última década, marcada por las reformas estructurales y el segundo

decenio ininterrumpido de vida en democracia. En una mirada de largo plazo, algo que llama la atención de la experiencia argentina es la ciclotimia. Este ciclo parece haber vuelto a repetirse durante el último decenio. A lo largo de buena parte de la década de los noventa, la Argentina fue uno de los paradigmas de reformas económicas promercado a nivel internacional. No obstante, a comienzos de la primera década del siglo XXI la Argentina se encuentra sumergida en una crisis económica, social, política e institucional frente a la cual palidecen episodios similares en América latina. ¿Qué ocurrió entre tanto? El capítulo examina las debilidades en el funcionamiento del sistema político (que ya no pueden atribuirse a una democracia “inmadura”) y los desafíos y problemas planteados por las políticas de reforma económica (que escapan a la receta simplista de que “son necesarias más reformas”). En el capítulo se subrayan las fortalezas y debilidades del régimen de política económica que se adoptó en la década de los noventa, especialmente la caja de conversión, la política fiscal y las privatizaciones. También se analiza la estructura desbalanceada de la integración de la Argentina a la economía mundial, estrechamente vinculada a través de canales financieros pero débilmente articulada por medio de flujos de comercio e inversión productiva. Si bien este primer capítulo sobre la Argentina plantea más preguntas que respuestas, provee elementos que permiten comprender las bases de la crisis actual. El autor concluye planteando dos escenarios polares de evolución futura, invitando al lector a reflexionar sobre sus probabilidades y lo que cada uno de los escenarios requiere para transformarse en realidad.

En el segundo capítulo se hace un ejercicio similar con respecto a la mayor economía de la región. En el caso del Brasil, Pedro da Motta Veiga subraya el agotamiento de un modelo de crecimiento volcado hacia el mercado interno que reservaba un papel central para el Estado. Desde un punto de vista político-institucional, este patrón de crecimiento se había apoyado en un régimen autoritario que constituía la versión última de la democracia de elites que tradicionalmente gobernó Brasil. Las transformaciones que se produjeron en la década de los noventa han creado más interrogantes que respuestas. Por un lado, la crisis del modelo preexistente y el tránsito hacia una economía

menos regulada y más abierta al mundo en la década de los noventa no se acompañó de una clara mejora en el desempeño macroeconómico. Por el otro, el régimen político debió hacer frente a una multiplicación de actores (por ejemplo, los gobiernos subnacionales) y a la incorporación de nuevos segmentos sociales a la vida partidaria y la práctica electoral. En medio de estos cambios Brasil continuó aquejado por sus tradicionales problemas de pobreza y desigualdad, a los que se sumaron otros nuevos, como la generalización de la violencia urbana y el crimen organizado. Por estas razones el autor caracteriza la década de los noventa como un período de transición incompleta que se refleja en la sobrevivencia de fuertes intereses y visiones vinculadas al “antiguo régimen” y una cierta indefinición sobre el futuro. La ausencia de consensos en torno a las restricciones —externas e internas— dentro de las que debe operar la política en Brasil es, según da Motta Veiga, expresión de este fenómeno. El resultado ha sido un cuadro de “parálisis hiperactiva” en el cual, aun cuando se ha producido mucho movimiento, no se ha conseguido superar.

El tercer capítulo se ocupa del caso de Uruguay, una de las dos economías pequeñas del Mercosur. Su objetivo central es examinar cómo se desempeña una economía pequeña en un proceso de integración económica, evaluando hasta qué punto Uruguay ha recorrido este camino de manera satisfactoria. En su contribución, José Manuel Quijano muestra de manera concluyente la íntima vinculación del Uruguay con su entorno regional y la importancia que reviste para ese país la modalidad que adopte el proceso de integración con sus vecinos. En su balance, Quijano encuentra que Uruguay ha obtenido menos beneficios que los que cabría esperar dados los tamaños relativos en el Mercosur. El autor atribuye este insatisfactorio desempeño a factores tanto domésticos como externos. Por un lado, Uruguay careció de políticas que crearan condiciones favorables para beneficiarse del acceso preferencial a los mercados vecinos a través del aprovechamiento de las ganancias dinámicas de la integración. Por el otro, el Mercosur ha dejado mucho que desear como instrumento para asegurar estabilidad en el acceso a los mercados y previsibilidad en las disciplinas comerciales. En este contexto, es natural que una economía pequeña no haya podido explotar adecuadamente los

beneficios derivados del acceso a un mercado mayor, en condiciones de más certidumbre y estabilidad en las reglas.

El segundo módulo se inicia con el capítulo sobre Paraguay. Paraguay es un caso peculiar en la región. Se trata de una economía de base fuertemente campesina que ha convivido por varias décadas con un régimen político autoritario que produjo una simbiosis entre el partido dominante y los distintos órganos del Estado (incluyendo las fuerzas armadas). En la década del setenta el desempeño de la economía se dinamizó a partir de la contribución de la producción y exportación de energía y soja, y del auge del comercio informal con sus dos vecinos mayores. La consecuente modernización fue, con todo, muy limitada. En el ámbito político, a comienzos de la primera década del siglo XXI Paraguay sigue enfrentando el desafío de renovar las prácticas y la dirigencia política, y de consolidar la alternancia como forma de gobierno. En el plano económico, Borda y Masi subrayan las tareas pendientes en materia de reforma del Estado y de consolidación de un régimen en el que prevalezcan la seguridad jurídica y las reglas. Frente a estos desafíos, los autores subrayan los beneficios potenciales de pertenecer al Mercosur. Para que éstos se materialicen, no obstante, demandan una actitud más activa por parte del gobierno paraguayo en la identificación y promoción de sus intereses nacionales y un mayor imperio de las reglas en el proceso de integración regional.

El capítulo sobre Bolivia también coloca el foco sobre los cambios que experimentó ese país en las dos últimas décadas. De ser una economía de enclave minera con el grueso de la actividad concentrada en el altiplano, fuerte presencia estatal y alta conflictividad social, Bolivia experimentó un cambio notable. En la actualidad ya no existe la economía minera tradicional, que ha sido reemplazada por la explotación de gas natural y de soja, sino que el eje regional se ha desplazado del altiplano a los llanos de oriente, y la presencia del Estado en la economía se ha retraído fuertemente. La cultura política también ha sufrido cambios, dejando atrás una práctica que enfatizaba el conflicto y la polarización, para reemplazarla por otra que ha puesto el énfasis en los pactos y en los acuerdos como formas de asegurar la gobernabilidad. Según Carlos Toranzo, a lo largo de este proceso en el que se han producido cambios sustanciales, la sociedad ha quedado

esencialmente relegada al papel de un testigo. La democracia no ha sido suficiente para resolver algunos de los problemas tradicionales del sistema político boliviano, como el patrimonialismo, la falta de *accountability* y la corrupción.

Finalmente, los dos últimos capítulos se ocupan de analizar el caso de Chile, el primero desde una perspectiva más económica (Ricardo Ffrench-Davis) y el segundo desde una óptica más centrada en el sistema político (Manuel Antonio Garretón). Chile ha sido uno de los paradigmas de las reformas económicas exitosas de las dos últimas décadas. Paralelamente, durante el último decenio constituyó una experiencia positiva de gobiernos de coalición. Las contribuciones de Ffrench-Davis y Garretón, sin embargo, iluminan los claroscuros de un desempeño que con frecuencia se ve a través de una lente demasiado simplificada. En su capítulo, Ricardo Ffrench-Davis describe las reformas económicas de los últimos veinticinco años y los desafíos que Chile tiene por delante. Su principal mensaje es que en Chile ha existido una dosis considerable de pragmatismo y que el modelo de reformas económicas que se ha ensayado muestra un patrón evolutivo. En particular, el autor señala que después de una fase fuertemente ideológica y principista que culminó con un colapso financiero a principios de la década de los ochenta, la política económica adoptó un cariz más pragmático y alejado de las recomendaciones más convencionales. Con el advenimiento de la democracia, una década más tarde, este proceso evolutivo se profundizó en una nueva etapa de “reforma a las reformas”, que puso más énfasis en las cuestiones de equidad. Ffrench-Davis destaca, sin embargo, las nociones de continuidad y reforma dentro de un marco de reglas más o menos estables, en oposición a la reiteración de experiencias fundacionales que consumen las energías y el crédito que pacientemente construye una sociedad. A pesar de su evaluación favorable de la experiencia chilena reciente, Ffrench-Davis destaca que el reto de la equidad sigue vigente, así como el desafío de promover una inserción de Chile en la economía mundial que sea menos dependiente de recursos naturales no procesados. En ambos casos, sostiene, serán necesarias políticas públicas activas que ayuden a alcanzar esos objetivos.

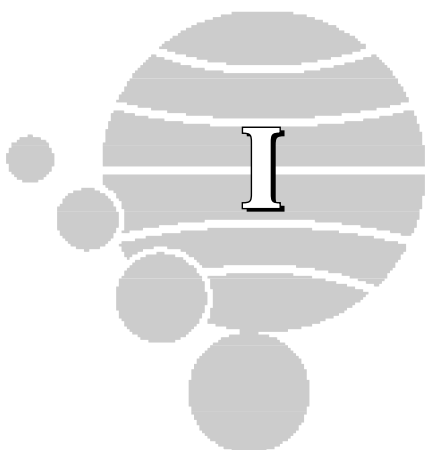
El capítulo de Manuel Antonio Garretón comienza con una

descripción general de las principales características del régimen político chileno hasta la irrupción autoritaria de 1973 y de las consecuencias de ésta. Con este antecedente, examina con más detalle la experiencia política de la transición. Como en otros casos nacionales tratados en este libro, Garretón subraya los problemas de legitimidad de la política y las dificultades para construir instituciones que permitan dar respuesta a la demandas sociales sin girar sobre sí mismas. En este sentido, Garretón subraya un contraste entre la capacidad de la sociedad chilena por resolver los problemas económicos de corto plazo, y la dificultad para encarar más efectivamente los dilemas institucionales y socioculturales que aún la aquejan. Según el autor, esta brecha es resultado de la supervivencia de enclaves autoritarios y de la ausencia de modelos y proyectos alternativos de índole político-cultural. En la sección final de su trabajo, Garretón examina cinco desafíos que enfrenta Chile en su futuro desarrollo en el plano político, histórico-moral, económico, cultural y de inserción internacional. En todos ellos, subraya la necesidad de construir un proyecto de identidad que le confiera particularidad en el mundo de la globalización. Para esto es necesario contar con instrumentos institucionales domésticos y un entorno regional que permita explotar efectivamente dichas capacidades.

Como señalamos al principio de esta introducción, el lector encontrará en estos siete capítulos más preguntas que respuestas, más sugerencias sobre modos de abordar los problemas que recetas de uso práctico. Aunque más incómoda, esta perplejidad sea tal vez más honesta y productiva que los intentos de respuestas universales y de recetas aplicables en todo tiempo y lugar. De la lectura de los siete capítulos quedan varios mensajes, de los que destacaremos dos. El primero es la comunidad de problemas. Todos los países de la región, con diferencias de grado y matiz, requieren una modernización y una mejora de las instituciones públicas que las acerquen a las necesidades de la gente. El segundo es la importancia del entorno regional. La región sigue siendo un espacio de referencia inevitable, aunque más no sea como un recurso para construir una identidad que permita enfrentar con más éxito el proceso de globalización del que todos los países son inevitablemente parte.

ROBERTO BOUZAS

MÓDULO I



LA ARGENTINA DESPUÉS DE LAS REFORMAS

1. INTRODUCCIÓN

Durante la década del noventa la Argentina atravesó por un período de grandes transformaciones. En el ámbito de la economía, el modelo de desarrollo que prevaleció durante la mayor parte de la posguerra fue reemplazado por un enfoque que dio más importancia a los mecanismos de mercado y promovió una mayor integración a la economía mundial. Como resultado de estas reformas, a comienzos del siglo XXI la economía argentina es muy distinta de lo que era hace apenas una década.

Los cambios no se limitaron a la economía: la política y la sociedad también se transformaron profundamente. Por una parte, la inestabilidad crónica que se reflejaba en la recurrencia de regímenes autoritarios y democráticos parece haber sido definitivamente superada. Por la otra, la estructura social dejó de ser la de una sociedad cohesionada y relativamente igualitaria en la que los problemas de pobreza y marginalidad constituían manifestaciones más o menos aisladas. En este nuevo contexto político y social, el tema de la efectividad de la democracia y de las instituciones públicas ha adquirido una importancia capital.

Junto con estos cambios internos se produjeron transformaciones en los vínculos con el entorno regional. La tradicional relación de rivalidad y conflicto

En el ámbito de la economía, el modelo de desarrollo que prevaleció durante la mayor parte de la posguerra fue reemplazado por un enfoque que dio más importancia a los mecanismos de mercado y promovió una mayor integración a la economía mundial.

con los países vecinos (especialmente con Brasil y Chile) ha quedado atrás. En su lugar emergieron vínculos económicos más estrechos que crearon nuevas oportunidades y nuevos desafíos. El Mercosur y sus ambigüedades son fiel reflejo de la naturaleza contradictoria del contexto regional emergente.

En este artículo revisamos la experiencia de reforma argentina de la última década, subrayando sus aspectos más importantes y sus dilemas políticos de cara al futuro. En la primera sección (punto 2. *La democracia incompleta: los desafíos del sistema político*) nos concentramos en los desafíos del sistema político: la democracia no está amenazada, pero la efectividad del régimen político está severamente cuestionada. En la segunda sección (punto 3. *La economía en los noventa: crecimiento, empleo y estructura productiva*) pasamos revista a la evolución de la economía, destacando los principales cambios en materia de crecimiento, empleo y estructura productiva que tuvieron lugar en la década de los noventa. En la tercera sección (punto 4. *La política económica: ¿las reformas de nunca acabar?*) analizamos las políticas económicas implementadas, examinando la política monetaria y fiscal y las reformas estructurales que ocuparon buena parte de la energía y los recursos de gestión pública durante el decenio. La cuarta sección (punto 5. *Las relaciones económicas externas*) pasa breve revista al cambio y a la evolución de las relaciones económicas externas, tanto en el plano del comercio como en el de la inversión y los movimientos internacionales de capital. El capítulo se resume en una breve sección de conclusiones (punto 6. *Después de las reformas: enfrentando la nueva década*) en la que se enuncian y analizan los principales desafíos que enfrenta la Argentina de cara a la década que se inicia. Finalmente, el texto se cierra en la sección *Conclusiones* (punto 7), en la que esbozamos una perspectiva sobre los escenarios posibles para nuestro país durante este período.

2. LA DEMOCRACIA INCOMPLETA: LOS DESAFÍOS DEL SISTEMA POLÍTICO

A casi dos décadas del fin del último gobierno militar los desafíos políticos e institucionales de la Argentina son radicalmente distintos de los del medio siglo precedente. La tradición de intervenciones militares recurrentes, que fuera el leitmotiv del sistema político desde el primer golpe de Estado en 1930, parece haber quedado definitivamente atrás: a comienzos del siglo XXI las fuerzas armadas no son un actor político relevante. Su poder, prestigio e influencia se vieron afectados negativamente por la sucesión de gobiernos ineficaces, las violaciones de los derechos humanos en el período 1976-83 y la derrota militar de la guerra de Malvinas. La crisis de la “corporación militar” se puso en evidencia en una serie de conflictos que llegaron a cuestionar la propia disciplina interna. Eventualmente, la supremacía del sector institucionalista subordinó las fuerzas armadas al control y al mando del poder político. Entre las múltiples amenazas que hoy enfrenta la democracia argentina no se cuenta la de una intervención militar: una larga etapa de la historia contemporánea parece definitivamente cerrada.

La estabilidad de la democracia como régimen de gobierno ha sido ayudada por otros dos hechos. El primero es el nuevo ambiente internacional que siguió al fin de la Guerra Fría. El derrumbe de la Unión Soviética puso fin a una lógica de confrontación global en la cual los regímenes militares (especialmente en los países en desarrollo) eran justificados como instrumentos para contener la influencia del comunismo. La prioridad asignada a las consideraciones estratégicas en el marco de este conflicto bipolar creaba un ambiente favorable para el surgimiento de regímenes autoritarios que contaban con la tolerancia –cuando no con el apoyo explícito- de Washington.

Entre las múltiples amenazas que hoy enfrenta la democracia argentina no se cuenta la de una intervención militar: una larga etapa de la historia contemporánea parece definitivamente cerrada.

Terminada la Guerra Fría, las urgencias planteadas por la política de contención perdieron vigencia. Las amenazas a la seguridad de Estados Unidos no han desaparecido, pero son cualitativamente diferentes de las del pasado. Los regímenes militares tradicionales ya no resultan aptos para combatir los nuevos desafíos, como son el narcotráfico, el crimen organizado, los flujos migratorios irregulares o el terrorismo.

El segundo factor que ayudó a estabilizar la democracia como régimen de gobierno fue el notable acotamiento en el margen del debate político. Ya sea como consecuencia de las presiones del mercado o del imperio de la ideología, la globalización se acompañó de una sensible reducción en el rango del disenso políticamente relevante. En el caso particular de la Argentina, a la crónica debilidad de los partidos de izquierda se agregaron los cambios del peronismo y el debilitamiento estructural del movimiento sindical como factor de poder en la década del noventa. Aunque es prematuro concluir si la transformación del peronismo es algo más que un hecho transitorio ligado a la figura y al liderazgo del ex presidente Carlos Menem, de lo que no hay duda es que la capacidad de adaptación y el pragmatismo (en oposición a la polarización) son rasgos más presentes hoy en la política argentina que en cualquier otro momento del pasado.

Sin embargo, la desaparición de las amenazas tradicionales a la democracia no ha sido equivalente a la consolidación y legitimación del sistema político frente a la sociedad. La democracia argentina sigue mostrando debilidades que cuestionan su eficacia como forma de gobierno, aunque no amenacen su supervivencia. A pesar de la celebración de elecciones ininterrumpidamente desde 1983, de la independencia formal de poderes y de la alternancia de partidos en el gobierno, el sistema político continúa siendo débil y poco efectivo. La política es una actividad que no goza de prestigio, la representatividad de los dirigentes está cuestionada y muchos ciudadanos desconfían de la capacidad de las instituciones y de los líderes para resolver sus problemas cotidianos. El régimen democrático no está en cuestión, pero su funcionamiento tiene a la mayoría de la población insatisfecha. La democracia argentina no enfrenta los mismos desafíos que los de las tres décadas anteriores, pero no por ello su agenda es menos compleja.

Casi dos décadas de democracia ininterrumpida han dejado al rey sin ropas. Ya no es posible atribuir los pobres resultados de gobierno a la inestabilidad del régimen político, a la recurrente interrupción de las reglas constitucionales y a la incapacidad de la sociedad para expresar sus preferencias a través del voto. Los desafíos que hoy enfrenta el régimen democrático argentino se relacionan con factores más estructurales, como la fragmentación de los sectores dirigentes, la fragilidad de las coaliciones, el antagonismo entre las fuerzas políticas, la precariedad institucional del sector público y la “colonización” de las instituciones por poderes corporativos e intereses económicos particulares (Novaro, 2000). Lo que se ha puesto en evidencia en las últimas dos décadas es que la superación de las deficiencias de gobierno no es sólo cuestión de tiempo; si no se ofrecen respuestas efectivas, el régimen político seguirá perdiendo eficacia y legitimidad y los actores políticos continuarán distanciándose cada vez más de sus fuentes de representación.

2.1. El presidencialismo y la división de poderes

En un sistema republicano la división de poderes es el mecanismo que asegura el equilibrio y el control de legalidad. Sin embargo, en la Argentina la división de poderes es más formal que sustantiva. Un presidencialismo exacerbado, la ausencia de una tradición legislativa y el escaso desarrollo de las capacidades institucionales del Congreso han colocado al Poder Legislativo en una posición subordinada respecto del Ejecutivo. Aunque formalmente la división de atribuciones entre el Ejecutivo y el Legislativo es clara, en la práctica el primero ha tendido a actuar con una alta dosis de autonomía, apoyándose en el uso de múltiples instrumentos legales. Con frecuencia, la imple-

Un presidencialismo exacerbado, la ausencia de una tradición legislativa y el escaso desarrollo de las capacidades institucionales del Congreso han colocado al Poder Legislativo en una posición subordinada respecto del Ejecutivo.

mentación de iniciativas de reforma económica se hizo al amparo de poderes de excepción, lo que permitió al Ejecutivo evitar conflictos potenciales con el Poder Legislativo (ya sea a través de la sanción de “decretos de necesidad y urgencia” o de la delegación legislativa de poderes especiales). En este proceso, el Congreso ha carecido de poder de iniciativa y, por lo general, ha ido a la zaga de las propuestas de la Administración.

Pero sería un equívoco caracterizar el papel del Legislativo –aun en los períodos en que el partido de gobierno tuvo mayoría en el Congreso- como puramente formal. Los legisladores introdujeron modificaciones importantes a propuestas del Ejecutivo, como los proyectos de reforma laboral y previsional a principios de los noventa o la ley de “déficit cero” una década más tarde. Pero el Parlamento no ha conseguido consolidar la imagen de un poder efectivo, competente y legítimo. En el contexto de un régimen presidencialista, los parlamentarios con frecuencia han priorizado su posición en las estructuras partidarias en lugar de invertir en su profesionalización y en el desarrollo de un vínculo funcional con sus representados. Estas prácticas inadecuadas han dañado la calidad de la representación parlamentaria y sus resultados, reforzando una imagen –mas allá de su correspondencia con la realidad- de clientelismo, corrupción y oportunismo.

La independencia de la Justicia ha sido aun más problemática. Después del pico de legitimidad que siguió a los juicios a las juntas militares a mediados de la década de los ochenta, la credibilidad y la eficacia del Poder Judicial experimentaron un sensible deterioro. La politización en el nombramiento de los magistrados, los problemas de idoneidad y las carencias de infraestructura han conspirado contra la credibilidad y la eficacia en la tarea de administrar justicia. A la ampliación en el número de integrantes de la Corte Suprema en 1989 (para asegurar una composición más afín a las visiones del Ejecutivo), se agregó en la década del noventa la percepción generalizada de que muchos episodios de corrupción no eran investigados apropiadamente y la evidencia de que éstos rara vez alcanzaban una condena. Recién en el período más reciente, cuando se comenzaron a investigar hechos de trascendencia pública (como la contratación de

sistemas informáticos por parte del Banco de la Nación, la venta de armas a Croacia y Ecuador o las operaciones de lavado de dinero) se recreó la expectativa de una justicia más independiente, creíble y acorde con la vigencia de un Estado de derecho. Con todo, aún persisten dudas sobre su capacidad para encontrar responsables, sancionarlos adecuadamente y poner término a la sensación prevaleciente de impunidad. Las reformas al sistema judicial introducidas por la reforma constitucional de 1994 (como la modificación en el régimen de selección, nombramiento y enjuiciamiento de magistrados) aún no han rendido plenamente sus frutos.

2.2. Un federalismo desbalanceado

El funcionamiento efectivo de un régimen federal de gobierno requiere varias condiciones. Una de ellas es la existencia de incentivos adecuados para la asignación de atribuciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. En la Argentina las facultades políticas y administrativas están formalmente compartidas entre un Estado federal, veinticuatro Estados provinciales y más de un millar de municipios. Las atribuciones de los Estados provinciales y de los municipios han crecido en la última década y media como consecuencia de un ambicioso proceso de descentralización administrativa y de gestión. En la práctica, sin embargo, la existencia de fuertes desequilibrios regionales y diferencias en los niveles de desarrollo ha implicado que el ejercicio de dichas competencias se llevó a cabo con niveles muy disímiles de eficacia: los Estados provinciales y los municipios asumieron nuevas responsabilidades (como en las áreas de salud y educación), pero en un marco de precarios

Las atribuciones de los Estados provinciales y de los municipios han crecido en la última década y media como consecuencia de un ambicioso proceso de descentralización administrativa y de gestión.

recursos técnicos y administrativos. Además, la descentralización de actividades y responsabilidades no se acompañó de mecanismos para estimular una utilización más eficiente de los recursos. La dependencia de la mayor parte del presupuesto de los Estados provinciales de la coparticipación de impuestos federales ha contribuido a romper el vínculo entre costo y calidad de los servicios.

Los intereses enfrentados en materia de distribución de recursos se expresan en la dificultad para acordar un nuevo régimen de coparticipación federal, tal como se estableciera en la reforma constitucional de 1994. La incapacidad para diseñar un nuevo arreglo se ha traducido en sucesivas prórrogas de acuerdos ad hoc que agravaron las debilidades y las asimetrías del régimen existente. Por un lado, mientras el poder económico se concentró en manos del gobierno federal (permitiéndole al Ejecutivo discriminar entre distritos), dicha concentración no tuvo correlato en términos de una mayor capacidad de control sobre la forma y la eficacia con que se utilizan los recursos a nivel local, dado que los gobiernos provinciales y los municipales gozan de autonomía. Por el otro, mientras la responsabilidad primaria por la recaudación de impuestos ha recaído en el ámbito federal, las administraciones locales se han acostumbrado a recibir transferencias desde el gobierno central, sobre las que incluso han tenido capacidad para endeudarse. Esta brecha entre los ámbitos de recaudación y gasto ha implicado una ruptura del vínculo de responsabilidad (*accountability*) entre los usuarios y los proveedores de los servicios.

Las debilidades del federalismo argentino se pusieron de manifiesto durante la crisis fiscal posterior a 1999. La sucesión de pactos coyunturales en sustitución de un arreglo que brindara un conjunto estable de reglas para los actores políticos

Las atribuciones de los Estados pEsta brecha entre los ámbitos de recaudación y gasto ha implicado una ruptura del vínculo de responsabilidad (accountability) entre los usuarios y los proveedores de los servicios. rovinciales y de los municipios han crecido en la última década y media como consecuencia de un ambicioso proceso de descentralización administrativa y de gestión.

y administrativos favoreció la politización de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales y conspiró contra una distribución ordenada de responsabilidades entre los distintos niveles del gobierno. Aun más, en un contexto en el que la mayoría de las economías regionales experimenta serios problemas y en que el sector público se ha convertido en una de las principales fuentes de empleo formal (cuando no en la principal), los dilemas del federalismo argentino abarcan temas tan complejos como la heterogénea distribución de capacidades administrativas y de gestión y la calidad de las prácticas políticas locales.

2.3. Los problemas de la representación

El sistema de representación también enfrenta problemas, en parte asociados a la inestabilidad que caracterizó al régimen de gobierno en el último medio siglo. La sucesión de administraciones democráticas y autoritarias durante décadas impidió la acumulación de experiencia y obstruyó el aprendizaje, tanto por parte del electorado como de los representantes. Después de casi dos décadas de vida democrática ininterrumpida, las debilidades del sistema político argentino y las dificultades de su dirigencia para articular representaciones creíbles del interés general resultan evidentes. Los problemas de representación no deben confundirse con la sustitución de los partidos como mecanismos de reclutamiento y promoción de dirigentes. A pesar del personalismo que siempre ha caracterizado a la política argentina, los partidos continúan desempeñando un papel clave en el sistema de representación.

El sistema electoral de “listas sábana” ha reforzado algunos problemas del sistema de representación, en tanto que

A pesar del personalismo que siempre ha caracterizado a la política argentina, los partidos continúan desempeñando un papel clave en el sistema de representación.

ha contribuido a desvincular a los representantes de sus electores. Con esta estructura de incentivos, la energía de los dirigentes se ha canalizado hacia el interior de los partidos –con el propósito de obtener una buena posición en la lista de candidatos- más que al desarrollo de un vínculo y un compromiso con los electores. Los representantes son, en este contexto, representantes de partidos más que representantes de la opinión, de los intereses y de las percepciones de los electores. La inclusión de la figura de internas abiertas no ha modificado sustancialmente este rasgo: los liderazgos nacionales siguen siendo decisivos a la hora de decidir la composición de las listas partidarias.

A pesar de los reiterados anuncios sobre su defunción (el último de los cuales siguió a la debacle del radicalismo y a la emergencia del Frepaso en las elecciones presidenciales de 1995), el bipartidismo continúa dominando el sistema político argentino. Las alianzas (o frentes), en los que un partido dominante obtenía el concurso de partidos menores mediante el cual estos últimos conseguían una cuota de representación que de otro modo les hubiera resultado inalcanzable, fueron tradicionalmente más formales que sustantivas. En 1999, por primera vez en la historia contemporánea, una coalición de dos fuerzas electorales equivalentes (aunque de tradición disímil) alcanzó el gobierno. La frustrante experiencia de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación durante su gestión de gobierno ha vuelto a poner en un primer plano las dudas sobre la efectividad de los gobiernos de coalición en un sistema político que aún da muestras evidentes de inmadurez.

2.4. Los desafíos institucionales de la democracia

Las debilidades del sistema político son muy graves y la Argentina enfrenta desafíos institucionales de envergadura. Por una parte, en una sociedad tradicionalmente cohesionada para los estándares latinoamericanos, la emergencia de un fenómeno extendido de pobreza y desigualdad plantea nuevas demandas sobre el sistema político, incluyendo exigencias de legitimidad y

accountability. Por la otra, las reformas de la última década implican la desaparición o el debilitamiento de viejas formas institucionales que aún no han sido reemplazadas por mecanismos alternativos.

En este contexto, parte de los desafíos que enfrenta la sociedad argentina se vinculan con el rediseño de las instituciones públicas, a fin de que éstas cumplan más eficazmente su papel.

En este contexto, parte de los desafíos que enfrenta la sociedad argentina se vinculan con el rediseño de las instituciones públicas, a fin de que éstas cumplan más eficazmente su papel. Tal es el caso de la justicia –a la que nos referimos más arriba–, pero también de la educación, la salud, la inversión en infraestructura, la seguridad y la provisión de oportunidades equitativas. En todos estos campos las demandas son monumentales y requieren una fuerte inversión en diseños institucionales apropiados. Para ello se necesita tiempo y una dirigencia capaz de identificar nodos críticos para la acción. Las exigencias son especialmente severas en un contexto en el que la disponibilidad de recursos es y seguirá siendo muy limitada.

Las debilidades que apuntamos no han puesto en cuestión al régimen democrático, pero han traído a la luz las debilidades y los problemas de funcionamiento del sistema político. Aun más, han generado una sensación de frustración y desencanto en buena parte de la ciudadanía, que ve con escepticismo la contribución de la política a la mejora en sus condiciones de vida. Cuando a esta insatisfacción se agregan los episodios de corrupción que caracterizaron a la década de los noventa, resulta fácil comprender el descontento generalizado sobre el funcionamiento del régimen político que expresan las encuestas de opinión y las conductas políticas. En este marco, los desafíos del sistema político en la primera década del siglo XXI son mucho más complejos y exigentes que los que se plantearon en la fase inicial del tránsito hacia la democracia. Recuperada la capacidad de delinear el propio destino, se trata ahora de generar los mecanismos para que éste sea una representación legítima y eficaz de alguna forma de interés común.

3. LA ECONOMÍA EN LOS NOVENTA: CRECIMIENTO, EMPLEO Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA

La Argentina inició la década de los noventa en medio de un cuadro de profunda desorganización económica, agobiada por la hiperinflación y la crisis de pagos. La magnitud de estos traumatismos creó las condiciones políticas para el proceso de reformas que se puso en marcha en los primeros años de la década. Por su intermedio la economía argentina se convirtió en un ejemplo paradigmático de reformas estructurales orientadas al mercado. Una década más tarde, sin embargo, la Argentina está sumergida en una depresión que ya lleva casi cuatro años, exhibe importantes problemas de competitividad y enfrenta una grave crisis de pagos internacionales que la ha llevado al borde del *default*. ¿Qué ocurrió entre medio con la economía?

3.1. Crecimiento y desempeño macroeconómico

Durante la década de los noventa el PBI per cápita creció a una tasa promedio anual del 3,3%, registrando una significativa mejora respecto del 1,6% anotado en el período 1950-1980. El mejor desempeño en materia de crecimiento también es visible cuando se compara la Argentina con el resto de la región: en efecto, a diferencia de lo que ocurrió entre 1950 y 1980, en la década de los noventa la economía argentina creció a una tasa que fue más del doble de la del resto de América latina (1,5% anual). Este aceptable comportamiento mostró, sin embargo, grandes contrastes: mientras que en la

El mejor desempeño en materia de crecimiento también es visible cuando se compara la Argentina con el resto de la región: en efecto, a diferencia de lo que ocurrió entre 1950 y 1980, en la década de los noventa la economía argentina creció a una tasa que fue más del doble de la del resto de América latina (1,5% anual).

primera mitad del decenio la tasa de expansión alcanzó un ritmo de casi 6% anual, durante la segunda mitad lo hizo a un ritmo muy inferior (tabla 1). Además, desde 1999 la economía argentina ha venido registrando tasas de crecimiento negativas.

Tabla 1

**Crecimiento de la oferta y demanda globales
(% anual)**

Año	Consumo	Inversión bruta fija	Expor- taciones de bienes y servicios	Impor- taciones de bienes y servicios	PBI a precios de mercado
1980-89	-1,0	-6,7	3,8	-8,6	-1,1
1990	-1,6	-16,8	18,0	-1,9	-1,8
1991	14,4	29,9	-3,6	80,1	10,6
1992	13,3	32,6	-1,0	65,7	9,6
1993	5,3	15,3	4,7	14,9	5,7
1994	5,0	13,7	15,1	21,1	5,8
1995	-3,6	-13,1	22,6	-10,0	-2,8
1996	5,9	8,9	7,7	17,4	5,5
1997	7,9	17,7	12,0	26,6	8,1
1998	3,1	6,5	9,9	8,1	3,9
1999	-2,6	-12,8	-1,4	-11,7	-3,4
2000	1,0	-8,6	2,0	-0,5	-0,6

Fuente: MEOySP

La recuperación que siguió al programa de estabilización lanzado en abril de 1991 fue liderada por el gasto de inversión, cuya participación en el PBI aumentó desde el 13,2% en 1990 a casi el 23% inmediatamente antes de la "crisis del tequila" (tabla 2). Una vez que ésta fue superada, la inversión bruta fija volvió a crecer hasta alcanzar un nuevo pico de casi 25% en 1998. El gasto de consumo también aumentó durante los primeros años de la década, estimulado por la mejora en los ingresos reales (producto de la estabilización de precios), una modesta recuperación del crédito y la demanda insatisfecha que se acumuló en los últimos años de la década del

ochenta. El impacto de las exportaciones netas sobre la demanda agregada fue, en cambio, negativo: mientras que en la primera mitad de los noventa las exportaciones crecieron lentamente en un contexto de fuerte expansión de las compras al exterior, a partir de mediados del decenio la aceleración en el crecimiento de las exportaciones no alcanzó a compensar la continua expansión de las compras de bienes y servicios reales al resto del mundo. La excepción fueron los períodos recesivos de 1995 y de 1999/2001, cuando las importaciones se contrajeron bruscamente.

Como vimos, la recuperación del gasto de inversión se tradujo en un aumento significativo de la tasa de inversión, la que alcanzó casi 25% del PBI en 1998. Sin embargo, la mayor parte de este incremento fue financiado por ahorro externo, el que hacia fines del decenio (antes de la última crisis) contribuía con más del 9% del PBI (a precios constantes de 1986)¹. Si bien la tasa de ahorro interno también aumentó en el período (desde un piso de 14,5% en 1992/93 a un pico de 18,3% en 1999), más de la mitad de ese incremento fue absorbido por el financiamiento del déficit de la cuenta de servicios factoriales, que entre 1992/94 y 1997/99 pasó de representar un promedio de 2,5% a otro del 5% del PBI.

En materia de inflación la última década muestra un desempeño muy satisfactorio (tabla 3). Después de dos brotes hiperinflacionarios en 1989 y 1990 los registros de inflación medidos por el índice de precios al consumidor, cayeron a apenas 3,4% en 1995 y a un promedio anual de 0,5% entre 1996 y 1998. Como consecuencia de la depresión que se inició a fines de ese año, la tasa de inflación alcanzó incluso registros negativos en 1999 y 2000. En estos últimos años, sin embargo, el comportamiento de los precios no fue homogéneo: en un contexto de deflación generalizada los precios de los servicios públicos (abastecidos mayoritariamente por firmas privadas) continuaron aumentando debido a su indexación a la inflación

¹ En dólares corrientes el déficit en cuenta corriente representó en 1998 casi el 5% del PBI.

Tabla 2

**Ingreso nacional, ahorro e inversión
(% del PBI, a precios constantes de 1986)**

Año	PBI	Efecto términos de intercambio	Pagos netos a factores	Ingreso nacional bruto	Consumo	Ahorro interno bruto	Ahorro nacional bruto	Ahorro externo	Balance comercial de bienes y servicios	Inversión interna bruta fija
1980	100	2,3	-0,9	101,4	78,5	21,5	22,9	3,5	-4,9	26,4
1986	100	0,0	-2,5	97,5	81,3	18,7	16,3	0,8	1,7	17,0
1990	100	1,0	-3,0	98,0	80,0	20,0	18,0	-4,9	6,9	13,2
1991	100	1,4	-2,9	98,5	82,7	17,3	15,8	-0,3	1,9	15,5
1992	100	1,6	-2,2	99,4	85,5	14,5	13,8	4,9	-4,2	18,7
1993	100	1,7	-2,5	99,2	85,5	14,5	13,7	6,7	-5,9	20,4
1994	100	2,1	-2,8	99,3	84,1	15,9	15,2	7,6	-6,9	22,8
1995	100	2,9	-3,5	99,4	82,6	17,4	16,8	3,1	-2,5	19,9
1996	100	3,7	-3,8	99,9	83,7	16,3	16,2	4,5	-4,4	20,7
1997	100	3,8	-4,2	99,6	83,0	17,0	16,5	7,6	-7,1	24,1
1998	100	3,1	-5,0	98,1	82,7	17,3	15,3	9,5	-7,6	24,8
1999	100	2,0	-5,7	96,3	81,7	18,3	14,6	9,1	-5,4	23,7

Fuente: CEPAL

estadounidense (tal como lo preveían los contratos originales). Este comportamiento produjo un deterioro en el precio relativo de los bienes transables y una nueva caída en el tipo de cambio real (definido como la relación entre los precios de los bienes transables y los bienes no comerciables internacionalmente).

Tabla 3
Empleo, precios y otros indicadores nominales

	Tasa de desempleo (%)	Tasa de inflación (IPC) (dic/dic.%)	Términos intercambio (1986=100)	M1/PBI (%)	M3/PBI (%)
1991	6,9	84,0	119,0	3,0	5,4
1992	6,9	17,5	121,8	4,4	7,6
1993	9,9	7,4	123,2	5,7	10,6
1994	10,7	3,9	125,1	6,4	12,1
1995	18,4	1,6	133,3	6,7	11,3
1996	17,1	0,1	142,2	7,3	12,5
1997	16,1	0,3	140,4	8,0	14,3
1998	13,2	0,7	134,3	8,5	15,6
1999	14,5	-1,8	126,3	8,8	16,5
2000	15,4	-0,7	139,3	9,0	16,4

Los datos de desempleo corresponden a la medición de mayo de cada año. Los datos de M3 no incluyen los "argendólares".

Fuente: CEPAL y FMI

En resumen, cuando se la analiza aisladamente, se observa que la década de los noventa se acompañó de una sensible mejora en materia de crecimiento e inflación. No obstante, vista en perspectiva surgen algunos interrogantes. Por un lado, la rápida expansión de la producción hasta 1998 se muestra como más modesta cuando se la ubica en el marco del prolongado estancamiento que la precedió; en efecto, en 1990 el PBI per cápita se encontraba al nivel más bajo de los últimos veintidós años y si consideramos que el PBI potencial per cápita en 1990 era similar al pico previo (alcanzado en 1974), la

tasa de crecimiento del período 1990/98 se reduce a un modesto 1,2% anual. Por el otro, desde 1998 la economía atraviesa por una profunda recesión agravada por la falta de financiamiento y por los efectos de los shocks externos negativos que se acumularon desde la crisis del Este asiático en 1997. Con estos antecedentes no resulta ocioso preguntarse si la aceleración del crecimiento que se produjo durante la década de

los noventa fue un cambio de tendencia o un episodio puntual producto de respuestas por única vez frente a los cambios regulatorios y a las reformas estructurales implementadas a comienzos del decenio. Hoy por hoy esta pregunta no tiene una respuesta clara.

Con estos antecedentes no resulta ocioso preguntarse si la aceleración del crecimiento que se produjo durante la década de los noventa fue un cambio de tendencia o un episodio puntual producto de respuestas por única vez frente a los cambios regulatorios y a las reformas estructurales implementadas a comienzos del decenio.

3.2. Empleo, productividad y distribución del ingreso

El rápido crecimiento de la producción hasta 1998 no tuvo correlato en el comportamiento del mercado de trabajo. Después de alcanzar un piso de 6% en 1991, la tasa de desempleo creció hasta un máximo de 18,4% durante la crisis que siguió a la devaluación del peso mexicano (tabla 3). Aunque la tasa de desocupación se redujo a partir de entonces hasta ubicarse en un 13,2% en 1998, a principios de 2001 y después de tres años de recesión había aumentado otra vez al 16,4% (en algunos centros urbanos el desempleo superaba el 20%). El subempleo también creció considerablemente desde un 2,2% a comienzos del decenio hasta cerca de un 10% en el año 2000, reflejando la creciente informalidad de las relaciones de trabajo.

El aumento en los niveles de desempleo y subempleo fue producto de la asimetría en el crecimiento de la demanda y de la oferta laboral; en efecto, entre 1991 y 2000 la tasa de participación de la fuerza de trabajo creció a un ritmo promedio del 3% anual, con picos en 1995 y 1999, en tanto que el empleo lo hizo en sólo el 1,9%. Si bien durante la primera mitad de los noventa el desempleo aumentó en forma paralela al crecimiento de los salarios reales, a partir de 1995 éstos también comenzaron a caer. Cuando se analiza la composición del aumento en la tasa de desempleo (y de subocupación) se ve que éste fue principalmente el resultado de una reducción en el número de trabajadores full time (Frenkel y González Rosada, 1999). A su vez, dos tercios de esta caída se explica por la pérdida de empleos manufactureros, también en su mayoría por parte de jefes de familia. Si bien hubo aumentos de la ocupación en sectores como transporte y comunicaciones, servicios financieros y energía, gas y agua, éstos fueron menores que el aumento del desempleo que se registró en el sector manufacturero.

El crecimiento más lento de la demanda de trabajo durante los primeros años de la década, también fue resultado del proceso de privatizaciones que acarrió un importante número de despidos. La sustitución de trabajo por capital debido a la caída en el precio relativo de este último (producto de la apertura comercial y de la apreciación cambiaria), también redujo los ingresos medios familiares y estimuló a otros miembros de las familias a buscar trabajo, lo que a su vez incrementó la tasa de participación (especialmente debido al aporte femenino a la fuerza laboral). Siguiendo las tendencias internacionales, también en la Argentina las diferencias en el grado de educación se han transformado en un importante determinante de las diferencias salariales y de las variaciones en la distribución del ingreso.

El aumento en el nivel agregado de ingreso (y de producto) en la década del noventa se dio en el contexto de una mayor utilización del factor capital y de una disminución en la utilización de trabajo no calificado. Si bien este cambio tecnológico permitió un considerable incremento de la productividad, también trajo aparejado una permanente reducción en los niveles salariales paralelamente con un

aumento de las utilidades empresariales, cuyo resultado fue un empeoramiento en la distribución del ingreso. Entre 1990 y 2000 la participación en el ingreso del 10% más pobre de la población se redujo del 2,3% al 1,4%, mientras que el 10% más rico aumentó su participación del 35,5% al

36,6%. El aumento de la participación en el ingreso de este último decil también se hizo a expensas de los sectores de ingresos medios. Mientras que en 1990 los ingresos del 10% más rico de la población eran quince veces superiores a los del 10% más pobre, hacia fines del año 2000 esa relación se había incrementado a veintiséis. Los indicadores de pobreza, que habían alcanzado sus registros máximos durante los episodios hiperinflacionarios de 1989 y 1990, también se deterioraron a partir de mediados de la década. Según datos para el área metropolitana de Buenos Aires, en mayo de 2001 cerca de un tercio de la población vivía por debajo de la línea de pobreza (el nivel más favorable en la década del noventa se registró en 1994: 16%). La proporción de la población viviendo en condiciones de pobreza es mayor en las regiones más distantes de la zona metropolitana de Buenos Aires, donde alcanza en algunos casos niveles cercanos al 50%.

El lento crecimiento del empleo, el aumento en la tasa de desocupación y el deterioro en los indicadores de pobreza y distribución del ingreso han sido algunos de los cambios estructurales más negativos de la década del noventa. Esta nueva realidad plantea un conjunto de nuevos desafíos de política para los cuales la sociedad y el sector público no se encuentran bien equipados. La flexibilización del mercado de trabajo, frecuentemente señalada como el vehículo para mejorar la situación del empleo y, por ende, de la pobreza, difícilmente sea un instrumento suficiente por sí sola. A pesar de que aún existen privilegios sectoriales en materia de régimen de empleo y una elevada carga impositiva sobre el trabajo, que encarece su precio en relación al del

El lento crecimiento del empleo, el aumento en la tasa de desocupación y el deterioro en los indicadores de pobreza y distribución del ingreso han sido algunos de los cambios estructurales más negativos de la década del noventa.

capital, los problemas del mercado de trabajo requieren respuestas más profundas que un simple cambio de precios relativos. El nuevo patrón de crecimiento tiene una capacidad más limitada para generar empleo y las habilidades de la fuerza de trabajo parecen estar distanciándose cada vez más de las necesidades. Cada período recesivo amplía el número de desocupados y tiene el efecto de contribuir a la conformación de un stock de desempleados estructurales con habilidades obsoletas y cada vez menos posibilidades de reintegrarse al mercado de trabajo formal.

3.3. Las transformaciones productivas

La década de los noventa también fue un período de grandes transformaciones del aparato productivo impulsadas por los procesos simultáneos de apertura comercial, apreciación cambiaria y privatizaciones. Los aumentos de productividad y eficiencia fueron especialmente importantes en las actividades ligadas a la explotación de recursos naturales. En particular, la producción agrícola pampeana incorporó nuevas prácticas de cultivo y adoptó un uso más intensivo de bienes de capital e insumos importados, cuyo resultado fue un incremento del volumen físico de la producción de más de 80%.

Otros sectores ligados a la explotación de recursos naturales también experimentaron un rápido aumento de la producción, como la pesca, la extracción de petróleo y gas natural y la minería. En el caso de la explotación de petróleo y gas natural la privatización y la desregulación del sector fueron factores decisivos. Las nuevas reglas permitieron no sólo un aumento en la extracción sino también un crecimiento significativo de las exportaciones (especialmente con destino a los países vecinos). Hacia fines del decenio las ventas de petróleo y gas natural contribuían con casi un quinto del valor total de las exportaciones. En el caso de la minería el principal estímulo detrás del aumento de las inversiones y la producción fue un nuevo marco regulatorio que otorgó estabilidad fiscal de largo plazo. No obstante, después de una expansión importante a mediados

de los noventa, varios proyectos de inversión quedaron paralizados debido a la caída en los precios internacionales de los minerales que siguió a la crisis en los países del Este asiático.

La industria manufacturera también incrementó su producción desde los deprimidos niveles registrados en la década de los ochenta. Este aumento se acompañó de mejoras importantes en la productividad y de cambios en la estructura de las firmas y la composición del producto. Las actividades que experimentaron el mayor crecimiento fueron las ligadas a los recursos naturales (alimentación, lácteos, químicos y petroquímicos) y la industria automotriz (beneficiada por un régimen sectorial de promoción y acuerdos de comercio administrado con Brasil). La apertura de la economía y la apreciación real de la moneda doméstica también estimularon el aumento de la productividad y el incremento en la participación de las importaciones en el valor bruto de la producción. El abaratamiento relativo de los bienes de capital y de los insumos y partes importadas produjo una desintegración de los eslabonamientos industriales que alteró sustancialmente la morfología del sector industrial gestado durante el período de sustitución de importaciones. Parte de estas transformaciones se reflejaron en un aumento significativo en la participación de las grandes firmas y del capital extranjero en la producción industrial. En efecto, sólo en la primera mitad de los noventa, la participación de las firmas extranjeras en el total de las ventas de las 500 mayores empresas industriales aumentó del 34% a más del 51%. Este aumento en la presencia del capital extranjero fue consecuencia tanto de la implantación de nuevos establecimientos, como de la adquisición de firmas y plantas preexistentes.

Algunas actividades de servicios también crecieron rápidamente, como fue el caso de las telecomunicaciones, la provisión

El abaratamiento relativo de los bienes de capital y de los insumos y partes importadas produjo una desintegración de los eslabonamientos industriales que alteró sustancialmente la morfología del sector industrial gestado durante el período de sustitución de importaciones.

de electricidad, gas y agua, y los servicios financieros. Como ocurrió en el sector de hidrocarburos, parte de este crecimiento fue el resultado de un ambicioso programa de privatizaciones que transfirió a manos privadas la explotación de prácticamente todos los servicios públicos. En estas actividades las nuevas inversiones y las mejoras

administrativas y de gestión provocaron un considerable aumento en la eficiencia. En la mayoría de los casos, sin embargo, esta mejora no se trasladó a los consumidores en la forma de menores precios. En cuanto al sector financiero, la privatización de buena parte de la banca pública y las regulaciones para mejorar la liquidez y la solvencia del sector bancario estimularon un proceso de concentración (especialmente en períodos de crisis a través de fusiones y adquisiciones) y un aumento en la presencia del capital extranjero. A pesar de ello, la modernización del sector financiero no se acompañó de un mayor desarrollo de las funciones de intermediación, excepto en segmentos particulares como el crédito hipotecario. La banca privada ha mantenido un bajo nivel de exposición frente a las empresas (incluso para el financiamiento del capital de trabajo), concentrando sus actividades principalmente en la expansión del crédito hipotecario, los préstamos personales y el financiamiento al sector público.

Las dificultades para superar las deficiencias en el funcionamiento de los mercados domésticos de capital ha sido uno de los principales obstáculos a la sustentabilidad del proceso de inversión y crecimiento en la década del noventa. A pesar del fuerte aumento de la producción, el sector agropecuario sigue teniendo una posición patrimonial muy frágil producto del sobreendeudamiento, el alto costo del crédito y la ausencia de instrumentos financieros que permitan administrar el riesgo. Incluso las grandes empresas del sector industrial o de servicios enfrentan restricciones para financiarse en el mercado doméstico de capital, lo que las obliga a recurrir al mercado internacional, donde pueden obtener recursos en condiciones más favorables. Esta posibilidad, sin embargo, no existe para

Las dificultades para superar las deficiencias en el funcionamiento de los mercados domésticos de capital ha sido uno de los principales obstáculos a la sustentabilidad del proceso de inversión y crecimiento en la década del noventa.

las empresas de menor tamaño, lo que produce una fuerte discriminación en el acceso al crédito y en las condiciones de competencia.

Tanto en el sector industrial como en el de servicios las reformas implementadas condujeron a un fuerte aumento en la presencia del capital extranjero. El número de firmas extranjeras entre las 500 empresas más grandes de país, pasó de 255 en 1995 a 306 cuatro años más tarde. A fines de la década este grupo generaba casi la mitad de la producción de las 500 firmas más grandes, cerca de dos tercios de las exportaciones, casi tres cuartas partes del valor agregado y un 80% de las importaciones. Dentro de este grupo las empresas privatizadas contribuían con cerca de un tercio de la producción total y un 40% del valor agregado. De acuerdo con estimaciones del INDEC, la tasa de rentabilidad de las empresas privatizadas es más de dos veces superior a la del resto de las firmas grandes.

En síntesis, a comienzos del nuevo siglo el aparato productivo argentino muestra cambios importantes con relación al pasado. Entre éstos se destacan un mayor nivel de apertura, una presencia más activa del capital extranjero y un aumento en la concentración. Como resultado de estas transformaciones, los eslabonamientos productivos se debilitaron en comparación con el período de industrialización sustitutiva (cuando prevalecía un alto grado de integración nacional), afectando de manera especialmente fuerte la posición de las empresas medianas y pequeñas. Esta modernización, sin embargo, no ha sido suficiente para corregir algunas debilidades estructurales, como el insuficiente desarrollo y profundidad del mercado de capitales.

4. LA POLÍTICA ECONÓMICA: ¿LAS REFORMAS DE NUNCA ACABAR?

La década de los noventa fue testigo de un cambio radical en el régimen de política económica. Sus principales componentes fueron un ambicioso programa de reformas estructurales, que incluyó una agresiva política de privatizaciones y desregulación,

apertura comercial y reforma del mercado de capitales, y un programa de estabilización basado en la adopción de una caja de conversión, un tipo de cambio nominal fijo y un sistema bimonetario. Este nuevo régimen de política reemplazó al anteriormente vigente, caracterizado por una participación extendida del Estado en la economía, una fuerte regulación de los mercados y un alto nivel de protección. Después de una

década de implantación, el nuevo conjunto de reglas ha tenido resultados mixtos, los que examinamos en esta segunda sección.

Sus principales componentes fueron un ambicioso programa de reformas estructurales, que incluyó una agresiva política de privatizaciones y desregulación, apertura comercial y reforma del mercado de capitales, y un programa de estabilización basado en la adopción de una caja de conversión, un tipo de cambio nominal fijo y un sistema bimonetario.

4.1. La caja de conversión y el régimen bimonetario

El régimen de caja de conversión adoptado en abril de 1991 tuvo como propósito poner fin a la hiperinflación. En un régimen de este tipo las autoridades monetarias se convierten en simples intermediarias entre la variación de las reservas internacionales y las tenencias de moneda doméstica en poder del público. La caja de conversión descansa en la credibilidad del compromiso de tipo de cambio fijo y establece una relación directa entre el comportamiento de la base monetaria y la evolución de las reservas internacionales. En un contexto de libre movilidad de capitales y tipo de cambio fijo, la política monetaria se vuelve completamente endógena (pasiva), reflejando los cambios en las tenencias de reservas internacionales por parte del Banco Central.

Un régimen de caja de conversión no sólo vincula la política monetaria a la evolución de las reservas internacionales, sino que

también anula las posibilidades de monetización del déficit fiscal, ya que en tanto existen límites explícitos a la acumulación de títulos públicos por parte de las autoridades

monetarias, el déficit fiscal debe financiarse a través de la colocación de deuda en los mercados domésticos o internacionales. En el caso de la Argentina, en un contexto de precario desarrollo del mercado interno de capitales y de amplia dolarización del sistema financiero, el financiamiento del sector público se realizó casi exclusivamente en moneda extranjera y, en buena medida, en los mercados internacionales.²

El régimen de caja de conversión, combinado con la apertura comercial, fue muy efectivo para reducir la inflación.

El régimen de caja de conversión, combinado con la apertura comercial, fue muy efectivo para reducir la inflación. No obstante, el rápido abatimiento de la misma en los primeros años después de la fijación de la paridad fue insuficiente para prevenir la apreciación real de la moneda doméstica. Aunque durante la segunda mitad de la década la tasa de inflación fue inferior a la inflación mundial (medida por el índice de precios al consumidor de Estados Unidos), el tipo de cambio real efectivo (medido contra una canasta de monedas) se deterioró significativamente. En efecto, en el año 2000 el tipo de cambio efectivo real del peso estaba más del 12% por debajo del nivel de 1996 y un 23% por debajo del promedio de 1991. A este deterioro contribuyeron la apreciación del dólar en relación al euro y la fuerte depreciación del real después de enero de 1999.

A pesar de las mayores responsabilidades que se le asignaron al Banco Central en 1995 (cuando la Argentina debió hacer frente a una fuerte salida de capitales y retiro de depósitos como consecuencia

² Uno de los efectos más duraderos del frustrado programa de estabilización y reforma económica que se implementó en la segunda mitad de la década de los setenta y que desembocó en una grave crisis financiera, fue su impacto sobre las preferencias de cartera de los residentes. En efecto, junto con la crisis de 1981 se desarrolló un proceso generalizado de dolarización, que sigue siendo uno de los rasgos dominantes de la economía argentina a comienzos del siglo XXI.

de la “crisis del tequila”), el régimen de convertibilidad se mantuvo prácticamente inalterado durante la mayor parte de la década. Durante los primeros años la caja de conversión produjo grandes beneficios en términos de estabilidad y restablecimiento de la confianza, e incluso sobrevivió a pesar de las turbulencias financieras que produjo la “crisis del tequila”. No obstante, su rigidez ha planteado problemas crecientes frente a la ocurrencia de shocks externos. La situación se tornó particularmente grave después de 1997, cuando la economía argentina fue afectada por la caída de los precios internacionales de sus productos de exportación, la apreciación del dólar, las devaluaciones en los países del Este asiático y, después de 1999, la fuerte depreciación del real.

En el contexto de una economía mundial donde la regla es la flotación, un régimen de tipo de cambio fijo irrevocable y caja de conversión, como el que prevaleció en la Argentina, es poco eficiente como

Esta sucesión de shocks externos negativos en un contexto de tipo de cambio nominal fijo hizo recaer el grueso del ajuste sobre los niveles de precios y actividad. La experiencia histórica demuestra que la deflación como mecanismo de ajuste es un expediente traumático debido a que plantea, entre otros, problemas patrimoniales y de coordinación. A lo largo de estos últimos años la economía argentina ha mostrado una notable flexibilidad para ajustar precios y salarios a la baja, pero en una medida insuficiente como para compensar el efecto de los shocks externos negativos. En el contexto de una economía mundial donde la regla es la flotación, un régimen de tipo de cambio fijo irrevocable y caja de conversión, como el que prevaleció en la Argentina, es poco eficiente como mecanismo de ajuste frente a los desequilibrios. Por cierto, no fue ése el motivo que impulsó a la adopción de dicho régimen una década antes.

En parte como respuesta a los problemas de la rigidez del régimen cambiario, a comienzos del año 2001 el Congreso aprobó una ley modificando el método de fijación de la paridad y sustituyendo el uno a uno entre el peso y el dólar norteamericano por una paridad

también unitaria entre el peso argentino y una canasta de monedas integrada en partes iguales por dólares y euros. En teoría, el objetivo de la medida fue estabilizar el tipo de cambio real de la moneda local frente a las fluctuaciones en la cotización de las dos principales divisas de referencia. Estaba previsto, sin embargo, que esta modificación sólo entraría en vigor cuando el euro y el dólar alcanzaran una paridad unitaria. Hacia fines del año 2001 el régimen de caja de conversión estaba sometido a una tensión extrema que condujo a la adopción de medidas inéditas de restricción de la liquidez a través de la limitación cuantitativa de los retiros de efectivo (ya sea en moneda nacional o extranjera) y una dolarización compulsiva de los préstamos bancarios.

Como todo régimen cambiario, la caja de conversión tiene costos y beneficios, cuya relación se altera con el correr del tiempo. La credibilidad del compromiso de mantenimiento de un tipo de cambio fijo depende en parte de la percepción prevaleciente sobre los beneficios netos que se derivan de él, así como de la capacidad de las autoridades monetarias para persuadir a los agentes económicos de que el mantenimiento de la paridad es un objetivo excluyente; pero cuando la relación costo-beneficio se altera en beneficio de los primeros, la credibilidad se resiente y el régimen se vuelve inestable.

La rigidez de los regímenes de caja de conversión (y, más en general, de tipo de cambio fijo) para hacer frente a ciertos shocks externos (especialmente en economías con un relativamente bajo coeficiente de apertura “exportaciones+importaciones/PIB”) y las dificultades para promover una transición ordenada hacia un régimen cambiario más flexible en un contexto de elevada dolarización del sistema financiero constituyen los principales dilemas del régimen cambiario argentino. Los problemas de credibilidad resultantes han dado lugar a propuestas de dolarización formal. Estas recomendaciones sostienen que a través de la eliminación de la moneda doméstica desaparecería el riesgo cambiario implícito en el patrón bimonetario que rigió en la Argentina durante los 1990s, con lo cual se reducirían las tasas de interés y se recuperaría el crédito y la confianza. En verdad el problema es mucho más complejo. El principal factor que explica la elevada prima de riesgo de la Argentina no es el riesgo cambiario debido a la eventualidad de

una devaluación, sino el riesgo de *default* vinculado con la eventual imposibilidad de cumplir con los compromisos de servicio y amortización de la deuda. Por consiguiente, un régimen de dolarización no tendría ningún impacto sobre ese componente del riesgo, además de que eliminaría toda posibilidad de que el Banco Central actúe como prestamista de última instancia frente a situaciones de corrida bancaria, fragilizando aun más el sistema financiero.

el gobierno federal registró superávit primarios (medida que excluye los intereses de la deuda) durante todo el período, con excepción del año 1996; por el contrario, los gobiernos provinciales sólo registraron un superávit primario en el año 1997.

4.2. Una política fiscal procíclica

El régimen de caja de conversión no sólo limitó las posibilidades de implementar una política monetaria activa, sino que también colocó restricciones sobre la política fiscal y el déficit del sector público. Debido a las limitaciones legales a la tenencia de títulos públicos por parte del Banco Central, el déficit del presupuesto debió cubrirse con financiamiento obtenido en los mercados de capital. En el caso de la Argentina, y dado el precario desarrollo de los mercados domésticos y la elevada dolarización de los activos financieros, buena parte de este financiamiento se obtuvo en los mercados internacionales y prácticamente la totalidad de las emisiones de deuda pública se denominó en moneda extranjera.

Dada la abundante disponibilidad de financiamiento durante parte del período, la política fiscal tuvo su carácter más expansivo precisamente en una fase de fuerte recuperación del nivel de actividad. En efecto, entre 1993 y 2000 el gasto total del sector público nacional aumentó un 32% (pasando como proporción del PBI del 20,3% al 22,2%), principalmente como consecuencia del mayor pago de

intereses de la deuda pública (que se triplicó, aumentando del 1,2% a 3,4% del PBI), las prestaciones de seguridad social (que aumentaron casi 40%) y las transferencias a las provincias (que crecieron en un tercio) (tabla 4). Aun así, el gobierno federal registró superávit primarios (medida que excluye los intereses de la deuda) durante todo el período, con excepción del año 1996; por el contrario, los gobiernos provinciales sólo registraron un superávit primario en el año 1997. De modo parecido al caso del gobierno federal, entre 1995 y 2000 el gasto corriente de las provincias aumentó un 25,5%, pero a diferencia del primero el principal factor de expansión fue el gasto primario. La reiteración de déficit presupuestarios en los gobiernos provinciales fue cubierta con endeudamiento, especialmente con los bancos comerciales y a cambio de garantías sobre los ingresos futuros de la coparticipación federal. Eventualmente esta situación se hizo insostenible, especialmente cuando la recesión amplió el desequilibrio fiscal y, paralelamente, se redujo el financiamiento voluntario.

Los ingresos tributarios del sector público nacional aumentaron un 40% entre 1993 y 2000, pasando del 12,3% al 14,3% del PBI. La estabilización de la economía y el incremento en la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) al 21% fueron los principales factores que explican ese incremento. Este aumento, sin embargo, se compensó con la caída en las contribuciones a la seguridad social y otros ingresos, que se contrajeron 26,4% en el mismo período. La caída en las contribuciones a la seguridad social fue producto de la reforma del régimen de jubilaciones, que reemplazó el viejo sistema de reparto por un sistema optativo de capitalización administrado por fondos de pensión.

A pesar del superávit primario del sector público (excepto en 1996), la Argentina siguió requiriendo de financiamiento externo. El resultado fue una rápida acumulación de deuda pública: sólo entre 1997 y 2000 la deuda pública consolidada aumentó en un tercio, pasando de representar un 38% del PIB a comienzos del período a constituir más del 50% a fines del año 2000. Este rápido deterioro en los indicadores de solvencia, agravado por una sucesión de shocks externos negativos, estuvo en la base de las restricciones de financiamiento que enfrentó el sector público a partir del año 2000 (tabla 5).

Tabla 4
**Sector Público
(millones de dólares y porcentajes)**

	Ingresos corrientes	Egresos corrientes	Recursos de capital	Gastos de capital	Resultado primario	Resultado global	Resultado global (sin privatizaciones)	Resultado primario/ PBI (%)	Intereses/ PBI (%)
1993	50,059	44,246	668	3,759	5,645	2,731	2,207	2,4	1,2
1994	50,271	47,477	807	3,887	2,864	-286	-1,019	1,1	1,2
1995	49,038	48,449	1,256	3,218	2,719	-1,373	-2,545	1,1	1,6
1996	46,918	49,370	751	3,564	-657	-5,264	-5,639	-0,2	1,7
1997	54,641	55,859	736	3,795	1,468	-4,266	-4,582	0,5	2,0
1998	56,217	57,032	509	3,767	2,587	-4,074	-4,170	0,9	2,2
1999	55,677	60,047	2,779	3,177	3,455	-4,768	-7,348	1,2	2,9
2000	56,169	60,459	401	2,903	2,864	-6,792	-6,936	1,0	3,4

Fuente: Ministerio de Economía

Tabla 5
**Indicadores de solvencia
(millones de dólares y porcentaje)**

	Deuda externa (millones de dólares)	Déficit en cuenta corriente/exportaciones (%)	Deuda externa exportaciones (%)	Deuda externa/PBI (%)	Intereses/Exportaciones (%)
1991	61,334				
1992	62,566	46,2	504,6		12,0
1993	72,209	62,1	544,2	30,5	11,5
1994	82,656	70,0	534,6	33,3	11,2
1995	98,547	25,1	465,7	38,2	11,9
1996	109,756	28,9	456,5	40,3	14,1
1997	124,832	47,0	472,3	42,6	16,0
1998	141,943	55,6	536,8	47,5	19,3
1999	145,955	53,3	625,5	51,5	25,3
2000	147,186	35,6	559,7	51,7	23,0

Fuente: Ministerio de Economía

Frente a las dificultades crecientes para financiar el desequilibrio fiscal, en agosto de 1999 el Congreso aprobó la Ley de Convertibilidad Fiscal que estableció límites al déficit y al crecimiento del gasto y de la deuda pública, y planteó como objetivo un presupuesto balanceado para el año 2003. El incumplimiento de los objetivos durante el primer año de vigencia de la ley obligó a modificar los plazos y la metodología de fijación de metas. Eventualmente, la interrupción en el acceso de la Argentina al mercado voluntario de crédito a mediados de 2001 obligó a adoptar una postura aun más radical, materializada en la "ley de déficit cero" que estableció una dependencia directa entre los niveles de gasto e ingresos públicos. Esta nueva ley obligó a implementar recortes generalizados del gasto público, incluyendo salarios, jubilaciones y transferencias a las provincias. Aun así, la interrupción del financiamiento voluntario puso al sector público a borde del *default*.

El recorte del gasto público y el aumento de impuestos para restablecer el equilibrio fiscal en un contexto de fuerte retracción de la actividad económica generó un círculo vicioso que hizo inalcanzable

ese objetivo, ya que condujo a una profundización de la depresión y a la deflación de precios, que a su vez contrajo los ingresos nominales del sector público. La perspectiva de que los recortes de gasto y los aumentos de impuestos tuvieran un efecto expansivo para la economía, por su impacto sobre

las expectativas y las tasas de interés, no se materializó en la práctica. Para agravar aun más la situación, las reducciones en el gasto se hicieron en un contexto de emergencia y al margen de un esfuerzo de reforma integral del sector público. Dada la precariedad de la política pública en la Argentina, el recorte indiscriminado de gastos contribuyó a agravar problemas estructurales de gestión en áreas clave como la salud, la educación o la recaudación impositiva.

De esta manera, justamente cuando la actividad económica entraba en un declive producto de la reducción en la disponibilidad de financiamiento externo, la política fiscal se hizo más restrictiva agravando la depresión e instalando un círculo vicioso en la economía. Si bien es cierto que la reducción en la disponibilidad de financiamiento externo habría afectado la posibilidad de hacer una política fiscal anticíclica, también lo es que un incremento más moderado de la deuda pública en la fase de bonanza financiera externa habría dejado los indicadores de solvencia en mejor posición para los malos tiempos.

La perspectiva de que los recortes de gasto y los aumentos de impuestos tuvieran un efecto expansivo para la economía, por su impacto sobre las expectativas y las tasas de interés, no se materializó en la práctica.

4.3. Las reformas estructurales

El Plan de Convertibilidad y la estabilización de precios se acompañaron de un programa de transformaciones estructurales que convirtió a la Argentina en la primera mitad de los noventa en uno de los paradigmas de las reformas económicas promercado.

Este programa consistió en un ambicioso plan de privatizaciones y desregulación, liberalización del régimen comercial y del movimiento de capitales, y transformación del sector financiero, lo que incluyó una reforma de la carta orgánica del Banco Central.

El proceso de privatizaciones fue el de mayor envergadura a nivel mundial: en

El proceso de privatizaciones fue el de mayor envergadura a nivel mundial: en menos de cinco años el Estado se desprendió de prácticamente todos sus activos productivos en sectores como la siderurgia, la petroquímica y la energía.

menos de cinco años el Estado se desprendió de prácticamente todos sus activos productivos en sectores como la siderurgia, la petroquímica y la energía. Adicionalmente, transfirió al sector privado, a través de diferentes modalidades, la provisión de los servicios de telecomunicaciones, agua potable y saneamiento, generación, transporte y distribución de electricidad, combustibles e infraestructura de transporte (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos, etc.). Además de generar ingresos públicos por más de 23 mil millones de dólares, las privatizaciones crearon condiciones para un aumento significativo de la productividad. No obstante, en pocos casos ese aumento se trasladó a los consumidores a través de menores precios. En efecto, para inducir el interés de los inversionistas en un contexto de alta incertidumbre, muchos contratos incluyeron cláusulas como la indexación de las tarifas al IPC de Estados Unidos³. Adicionalmente, la fragilidad de los marcos regulatorios (algunas privatizaciones se hicieron incluso antes de que dichos marcos regulatorios estuvieran aprobados y vigentes) y la escasa experiencia de los organismos de supervisión implicó que la transferencia de esas actividades a proveedores privados no siempre se acompañó de la capacidad para asegurar adecuadamente el interés público.

³ De esta forma, en un contexto de precios estables o de deflación a fines de los noventa los precios de los servicios públicos seguían aumentando año tras año.

El segundo componente de las políticas de reforma estructural fue la apertura económica, tanto en el plano comercial como en el de los movimientos de capital. En efecto, después de la frustrada experiencia de liberalización de fines de los setenta, una década más tarde la Argentina inició un nuevo proceso gradual de apertura, que se aceleró notablemente a partir de 1990: en poco tiempo se eliminaron todos los permisos a la importación, se redujeron sensiblemente los aranceles y se suprimieron prácticamente todos los impuestos a la exportación. Para compensar el sesgo antiexportador remanente y la apreciación real del peso, a partir de 1992 se puso en marcha un mecanismo de reembolsos a la exportación, pero a mediados de la década este programa debió ser recortado debido a las crecientes restricciones fiscales.

La apertura unilateral fue complementada mediante la adopción de los compromisos asumidos en la Rueda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. El gobierno argentino consolidó los aranceles a un nivel máximo del 35%, hizo generosas concesiones de acceso al mercado doméstico de servicios y adhirió a las normas multilaterales en materia de protección de la propiedad intelectual (lo que tuvo un fuerte impacto sobre la industria farmacéutica) y de estímulos a la inversión⁴. La importancia de los compromisos adoptados se puso en evidencia posteriormente, cuando el gobierno argentino tuvo que hacer frente a cuestionamientos diversos en el ámbito multilateral, los que lo obligaron a rever decisiones de política comercial, como en materia de comercio de calzados o productos textiles.

Finalmente, la liberalización unilateral y multilateral se acompañó de un ambicioso programa de integración con países vecinos en el marco del Mercosur⁵. Así, entre 1991 y 1994 se eliminaron los

⁴ La consolidación de aranceles implica que todo aumento de los impuestos de importación más allá de ese nivel podrá ser considerado por las partes afectadas como un menoscabo de concesiones y, por lo tanto, podrá estar sujeto a demandas de compensación. En materia de comercio de servicios, la Argentina formuló una generosa oferta de consolidación de la aplicación del principio de trato nacional y del acceso a los mercados.

⁵ El Mercosur se constituyó en 1991 mediante el Tratado de Asunción, que establecía el objetivo de crear un mercado común entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. ¿Qué marco de alianzas o de competencias desarrollaron los países del Cono Sur con respecto a los EE.UU.?

aranceles para la mayor parte del comercio intrarregional de bienes y, a partir de 1995, se inició la implementación de un arancel externo común. Después de un período inicial en el que los flujos de comercio se liberalizaron y crecieron rápidamente, el proceso de integración regional comenzó a enfrentar los obstáculos típicos de una

Después de un período inicial en el que los flujos de comercio se liberalizaron y crecieron rápidamente, el proceso de integración regional comenzó a enfrentar los obstáculos típicos de una agenda más compleja de armonización y adopción de políticas comunes.

agenda más compleja de armonización y adopción de políticas comunes. Las dificultades del proceso de integración regional se agravaron a partir de 1999, cuando la sincronización de los ciclos económicos y la disparidad de las políticas cambiarias nacionales produjeron fuertes turbulencias en los flujos intrarregionales de comercio. Finalmente, a principios del año 2001 las autoridades argentinas adoptaron una serie de medidas unilaterales, principalmente en materia de aranceles, que pusieron en entredicho la propia idea de una unión aduanera.

A pesar de que la orientación de la política comercial se mantuvo durante toda la década de los noventa, la rigidez de la política cambiaria y las restricciones fiscales obligaron a implementar cambios frecuentes en los aranceles, las tasas paraarancelarias (como el derecho de estadística) y los reembolsos a la exportación. El régimen de especialización industrial que se implementó a comienzos de los noventa se suspendió a mediados de la década. A partir de entonces prácticamente se abandonaron las políticas de estímulo a la exportación (excepto los reembolsos), como la provisión de financiamiento, inteligencia e información u otras medidas de apoyo. Por otra parte, la ausencia de una política explícita de administración de los costos de transición hacia un régimen comercial más abierto llevó a un uso intensivo de instrumentos de defensa comercial, como los derechos *antidumping*, u otros mecanismos ad hoc, como los acuerdos privados de mercado, que redujeron notablemente la transparencia del régimen

comercial. Nuevamente, a partir del año 2001 una serie de medidas de excepción, como la reforma unilateral de los aranceles, la adopción del factor de convergencia y otras, confirmaron la volatilidad del sistema de incentivos.

La reforma comercial se complementó con una desregulación completa de los movimientos internacionales de capital. El mercado cambiario fue liberalizado plenamente, instaurándose de hecho un patrón bimonetario en el que convivieron el peso y el dólar. La liberalización completa de la cuenta de capital facilitó que una proporción creciente de la intermediación financiera entre residentes pasara a realizarse en el exterior y en moneda extranjera. Si bien la apertura y la desregulación permitieron beneficiarse del ingreso de capitales externos en las fases de abundante liquidez internacional, cuando el ciclo del mercado internacional de capitales se revirtió o las percepciones sobre la solidez de la posición argentina se modificaron, la economía quedó sujeta a salidas de capital que tuvieron un fuerte impacto sobre el nivel de actividad económica. Nuevamente, durante el año 2001 la fuga de capitales, reflejada en la pérdida de reservas internacionales del Banco Central y de depósitos por parte del sistema financiero, puso la economía al borde del colapso. A fines del año 2001, una década después de la confiscación de los depósitos bancarios realizados por el Plan Bónex y del Plan Brady de reestructuración de la deuda, la Argentina enfrentaba una emergencia similar tanto en lo que se refería al futuro del sistema bancario doméstico como a la relación con los acreedores externos.

Finalmente, el tercer ámbito del proceso de reformas lo constituyó el mercado de capitales. Las iniciativas más importantes fueron la reforma de

A fines del año 2001, una década después de la confiscación de los depósitos bancarios realizados por el Plan Bónex y del Plan Brady de reestructuración de la deuda, la Argentina enfrentaba una emergencia similar tanto en lo que se refería al futuro del sistema bancario doméstico como a la relación con los acreedores externos.

la Carta Orgánica del Banco Central y la Ley de Entidades Financieras, ambas aprobadas en 1992. La nueva carta orgánica del Banco Central estableció la independencia de las autoridades monetarias y les otorgó plena responsabilidad en la conducción de la política monetaria de acuerdo con los principios establecidos por la ley de convertibilidad. Al Banco Central también se le asignó la responsabilidad de supervisar las instituciones financieras, pero se limitó fuertemente su capacidad de actuar como prestamista de última instancia. El paulatino aumento de la confianza del público y la estabilidad macroeconómica permitieron aumentar la monetización de la economía (los medios de pago como proporción del PBI), aunque los activos y pasivos financieros se mantuvieron denominados en un alto porcentaje en moneda extranjera: la proporción de los depósitos totales denominados en moneda extranjera nunca bajó del 50% y, en períodos de turbulencia, aumentó aun más, llegando a fines de 2001 a casi 70%.

La crisis que siguió a la devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994 reveló las fragilidades del marco regulatorio vigente. Como consecuencia de la misma, los depósitos cayeron un 19% y el Banco Central perdió el 27% de sus reservas. Los bancos mayoristas, regionales y cooperativos fueron los más afectados y muchos de ellos acabaron absorbidos por instituciones mayores y más sólidas. En base a la experiencia de la "crisis del tequila" y con el objetivo de fortalecer la capacidad del sistema financiero para hacer frente a corridas contra los depósitos en un contexto en el que la capacidad del Banco Central para actuar como prestamista de última instancia era limitada, las autoridades implementaron un régimen de supervisión que incluía: a) la creación de una Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias a cargo de las tareas de supervisión; b) la libre entrada de instituciones tanto nacionales como extranjeras; c) el establecimiento de nuevos requisitos de capital de acuerdo con el grado de riesgo y requisitos mínimos de liquidez según el volumen y plazo de los depósitos (normas de Basilea); y d) la creación de un Fondo de Seguro de Depósitos (financiado por las instituciones) para responder en caso de eventuales crisis y de un Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria destinado a la consolidación de las entidades en dificultades.

Como consecuencia de las nuevas y más exigentes regulaciones bancarias, durante la segunda mitad de los noventa se registró un fuerte proceso de concentración e internacionalización que alteró radicalmente la estructura tradicional del sector, antes dominado por instituciones nacionales (públicas y privadas). Las exigentes regulaciones y la consecuente

liquidez del sistema financiero fueron mecanismos eficientes para enfrentar las turbulencias producidas por la crisis del Este asiático, el *default* de Rusia y la devaluación del Real, pero al costo de una menor capacidad de intermediación. Por otra parte, y tal como se reflejó en los acontecimientos del año 2001, cuando la incertidumbre y la desconfianza del público fueron lo suficientemente intensas no hubo liquidez precautoria que pudiera hacer frente al retiro de fondos.

Un componente clave de la reforma del mercado de capitales fue la introducción de un régimen de capitalización para las pensiones. El nuevo régimen tenía como objetivo contribuir al establecimiento de un mercado de capitales doméstico, pero los resultados fueron menos exitosos que los imaginados. Por un lado, buena parte de los recursos captados se dirigieron a financiar al sector público. Por la otra, el cambio de régimen implicó una carga para las cuentas públicas no sólo por el reconocimiento de deudas previsionales preexistentes (equivalentes a alrededor de 2,7% del PBI), sino también por la transferencia de aportes desde el régimen público de reparto al sistema privado de capitalización, que en el año 2000 administraba cerca de 20 mil millones de dólares en fondos de aportantes y había experimentado una significativa concentración.

Un problema que ha afectado la acumulación de fondos del nuevo régimen previsional ha sido el alto nivel de irregularidad de los aportantes. En efecto, a mediados del año 2000 de un total de 8,1

Las exigentes regulaciones y la consecuente liquidez del sistema financiero fueron mecanismos eficientes para enfrentar las turbulencias producidas por la crisis del Este asiático, el default de Rusia y la devaluación del Real, pero al costo de una menor capacidad de intermediación.

millones de afiliados sólo 3,3 millones mantenía sus aportes al día. Esta baja tasa de cumplimiento se explica por la creciente informalización del mercado de trabajo y por los altos niveles de desempleo. En el largo plazo, la actual organización del régimen previsional también implica la creación de pasivos contingentes futuros, puesto que una elevada proporción de la población no está realizando los aportes que le permitirán contar en el futuro con un ingreso de retiro. A menos que la comunidad esté dispuesta a convivir con una alta proporción de habitantes sin recursos para subsistir en su vejez, deberá encontrar algún mecanismo para afrontar su costo fiscal en el futuro.

5. LAS RELACIONES ECONÓMICAS EXTERNAS

Durante la década de los noventa la economía argentina experimentó un significativo proceso de apertura externa, reflejado en un fuerte aumento de la relación entre el valor de las exportaciones e importaciones y el PBI. En efecto, mientras que en 1980 el coeficiente de apertura alcanzaba apenas el 8%, hacia 1990 había aumentado al 11% y para fines del decenio ya llegaba al 17%. Sin embargo, durante la década de los noventa el grueso de este aumento fue explicado por el crecimiento de las importaciones, las que pasaron de representar apenas el 3% del PBI en 1990 a constituir el 9% en 1999.

Mientras que las exportaciones se duplicaron entre 1990 y 2000, las importaciones se multiplicaron por siete (tabla 6). El crecimiento dispar de las exportaciones y las importaciones produjo déficit comerciales crecientes, excepto en los períodos de recesión económica, como 1995 y, nuevamente, a partir de 1999. Después de mantenerse estancadas durante los primeros años de la década del noventa, entre

En efecto, mientras que en 1980 el coeficiente de apertura alcanzaba apenas el 8%, hacia 1990 había aumentado al 11% y para fines del decenio ya llegaba al 17%.

1994 y 1997 las exportaciones crecieron rápidamente a una tasa anual promedio de 18%, impulsadas por un aumento en los volúmenes. No obstante, a partir de ese momento la caída

en los precios deprimió el valor de las ventas externas, que para el año 2000 todavía eran inferiores a las anotadas en 1997.

La vulnerabilidad de las exportaciones argentinas a la evolución de los precios internacionales es el resultado de una alta concentración en productos intensivos en recursos naturales y bajo contenido de valor agregado doméstico. De hecho, durante la última década el principal cambio en la composición de las exportaciones argentinas por tipo de bienes fue el notable incremento en la participación de las ventas de petróleo y combustibles, que pasaron de representar alrededor del 3% de las exportaciones totales a comienzos de la década a casi un 20% en el año 2000. Este patrón de exportaciones, sin embargo, no es homogéneo para todas las regiones y socios comerciales: en efecto, las ventas al Mercosur y a Estados Unidos exhiben una participación más elevada de manufacturas que las que se dirigen al resto del mundo (y especialmente a la Unión Europea). El Mercosur (y particularmente Brasil) es el destino de casi 50% de las exportaciones argentinas de manufacturas.

Así como la estructura de las exportaciones por tipo de bienes no experimentó mayores cambios agregados en la década del noventa, sí se modificó la composición

La vulnerabilidad de las exportaciones argentinas a la evolución de los precios internacionales es el resultado de una alta concentración en productos intensivos en recursos naturales y bajo contenido de valor agregado doméstico.

Mientras que las exportaciones se duplicaron entre 1990 y 2000, las importaciones se multiplicaron por siete

según mercados de destino. En efecto, durante este período los mercados regionales consolidaron su importancia como destino para las exportaciones argentinas: hacia fines de los noventa sólo el Mercosur y Chile absorbían cerca del 50% de las exportaciones totales, duplicando ampliamente

Tabla 6

**Balanza en cuenta corriente
(millones de dólares)**

	Balanza de bienes			Balanza servicios reales (neto)	Balanza de Rentas			Transfe- rencias corrientes	Saldo balanza en cuenta corriente
	Expor- taciones	Impor- taciones	Saldo		Intereses netos	Utilidades y dividen- dos netos	Saldo		
1992	12,399	13,795	-1,396	-2,516	-1,492	-991	-2,472	653	-5,731
1993	13,269	15,633	-2,364	-3,286	-1,522	-1,484	-2,995	403	-8,242
1994	16,023	20,162	-4,139	-3,747	-1,789	-1,916	-3,694	361	-11,219
1995	21,162	18,804	2,357	-3,432	-2,526	-2,146	-4,662	428	-5,308
1996	24,043	22,283	1,760	-3,535	-3,391	-2,119	-5,502	334	-6,943
1997	26,439	28,554	-2,123	-4,420	-4,219	-1,999	-6,222	342	-12,424
1998	26,441	29,558	-3,137	-4,460	-5,106	-2,315	-7,429	297	-14,708
1999	23,333	24,103	-771	-4,096	-5,889	-1,964	-7,852	274	-12,444
2000	26,298	23,756	2,542	-4,308	-6,061	-1,712	-7,775	180	-9,361

Fuente: Ministerio de Economía

la participación registrada a principios de la década. Este cambio en la estructura regional del comercio convirtió a la Argentina en un país muy vulnerable frente a las condiciones económicas que prevalecen en la región, particularmente en Brasil, hacia donde se destina más de un cuarto de las ventas totales.

Al desequilibrio que registró la balanza comercial durante la mayor parte de la década se sumó un déficit creciente de la cuenta de servicios. Las importaciones netas de servicios reales aumentaron sostenidamente desde 1992, hasta alcanzar un desequilibrio de más de 4 mil millones de dólares en el año 2000. Sin embargo, el principal componente que explica el déficit de la balanza de servicios son los pagos factoriales netos, los que se triplicaron con amplitud hasta alcanzar un monto de 7 mil millones de dólares en el año 2000. Los pagos netos de intereses fueron el principal factor detrás de este aumento, aunque también creció la remisión de utilidades netas producto del boom de la inversión extranjera directa.

Los desequilibrios de la balanza comercial y en cuenta corriente reflejaron las condiciones prevalecientes en los mercados internacionales de capital. El déficit comercial creció rápidamente en períodos en que el acceso al crédito era fluido, ampliando el desequilibrio de la cuenta corriente. Cuando las condiciones internacionales se modificaron (como ocurrió en 1995 o después de 1998), el déficit en cuenta corriente se redujo bajo la influencia del cambio de signo de la balanza comercial (Damill, 2000). Sin embargo, el proceso de ajuste en ambos períodos tuvo características bien diferentes: mientras que en 1995 la apreciación del Real y el rápido crecimiento de la demanda interna en Brasil impulsaron las exportaciones argentinas, en el período 1999-2001 el grueso del ajuste recayó sobre la reducción del nivel de actividad y las importaciones. Por otra parte, el aumento en la participación del déficit de la balanza de servicios factoriales en el desequilibrio agregado de la cuenta corriente volvió a este último cada vez más inelástico frente a cambios en el nivel de actividad.

En síntesis, durante la década de los noventa las cuentas externas de la Argentina se movieron al ritmo marcado por los mercados

internacionales de capital (tabla 7). Cuando el financiamiento fue barato y abundante, los déficits en cuenta corriente aumentaron considerablemente; cuando las condiciones financieras se deterioraron, el desequilibrio externo se redujo bajo el peso

En síntesis, durante la década de los noventa las cuentas externas de la Argentina se movieron al ritmo marcado por los mercados internacionales de capital

del ajuste en el nivel de actividad económica. El primer shock de la década ocurrió en 1995, cuando la fuga de capitales que siguió a la crisis mexicana produjo una corta pero intensa recesión que redujo el desequilibrio externo. No obstante, el crecimiento se restableció rápidamente, ayudado por la fuerte recuperación de la economía brasileña y la resistencia exhibida por el régimen de caja de conversión y el sistema financiero. Poco después, la sucesión de shocks externos negativos -que se inició con la crisis de las economías del Este asiático, siguió con el *default* de Rusia y culminó con la crisis cambiaria en Brasil-, tuvo un impacto decisivo sobre los ingresos netos de capital. El resultado fue, otra vez, un fuerte ajuste de la cuenta corriente, pero ahora apoyado en una marcada contracción de las importaciones.

El acceso fácil a los mercados internacionales de capital durante la mayor parte de la década de los noventa no resultó gratuito. En efecto, la contrapartida de la disponibilidad de financiamiento externo abundante fue un rápido crecimiento del endeudamiento. Los pasivos externos totales de la Argentina pasaron de 61 mil millones de dólares a fines de 1991 a 145 mil millones en diciembre de 2000. A fines de ese año el stock de deuda externa representaba más del 50% del PBI y cerca de cinco veces el valor anual de las exportaciones. Del mismo modo, en el año 2000 el pago de intereses representó alrededor del 40% del total de las exportaciones de bienes y servicios reales, lo que resulta una carga particularmente pesada en un contexto de alta vulnerabilidad a la evolución de los precios internacionales de las *commodities*. A partir de 1999 la restricción de financiamiento externo obligó a estabilizar el crecimiento de la deuda externa. No obstante, el pesado cronograma de amortizaciones para los próximos años y las dificultades para acceder al

Tabla 7

Balanza de capitales
(millones de dólares)

	Balanza capital y financiera				Errores y omisiones netos	Variación de las reservas internacionales
	Saldo	Sector bancario	Sector público no financiero	Sector privado no financiero		
1992	9,203	1,304	940	6,959	-198	3,274
1993	13,549	-1,694	7,074	8,169	-1,057	4,250
1994	12,717	1,993	4,058	6,666	-816	682
1995	7,135	4,617	5,840	-3,322	-1,929	-102
1996	12,404	-173	9,032	3,545	-1,579	3,882
1997	16,667	-1,074	8,187	9,554	-970	3,273
1998	18,252	3,613	9,347	5,292	-106	3,438
1999	14,610	1,652	10,844	2,114	-965	1,201
2000	8,520	-59	8,531	48	401	-439

Fuente: Ministerio de Economía

financiamiento externo voluntario volvieron a poner sobre el tapete, tal como había ocurrido una década antes, una reprogramación de vencimientos a través de operaciones “voluntarias”, como los sucesivos canjes de deuda organizados durante el año 2001.

Los pasivos externos totales de la Argentina pasaron de 61 mil millones de dólares a fines de 1991 a 145 mil millones en diciembre de 2000.

6. DESPUÉS DE LAS REFORMAS: ENFRENTANDO LA NUEVA DÉCADA

Más allá de la crisis en que se halla sumergida la economía argentina a fines del 2001, hay al menos tres campos de política que habrá que enfrentar como desafíos de largo plazo. El primero es la mejora en la calidad de la inserción en la economía mundial. El segundo es la consolidación de un marco de estabilidad macroeconómica que favorezca el crecimiento. Nada de lo anterior podrá hacerse, sin embargo, si no se acompaña de un tercer ámbito clave de la política, a saber: la mejora de la calidad y la efectividad de las instituciones públicas.

6.1. La inserción en el mundo

La Argentina está integrada a la economía mundial de manera muy desbalanceada. Mientras que el coeficiente de exportaciones (la relación entre el valor de las exportaciones y el PBI) es de apenas 8 o 9%, prevalece una integración plena a los mercados financieros. Buena parte de la intermediación entre residentes se realiza en el mercado internacional de capitales o utilizando el dólar como unidad de cuenta. La consolidación formal de un régimen bimonetario durante la década de los noventa ha sido la expresión

más cabal de esta íntima integración. Mientras prevalezcan vínculos tan desbalanceados en los planos comercial y financiero es improbable que la economía argentina reduzca su vulnerabilidad externa.

La integración comercial de la Argentina al mundo no sólo es tenue, sino que del lado de las exportaciones está muy concentrada en *commodities* que tienen precios volátiles y mercados caracterizados por una baja elasticidad-ingreso y fuertes distorsiones internacionales (protección y subsidios). A pesar del aumento en los volúmenes exportados y del papel del Mercosur como mecanismo de diversificación del comercio, este patrón de comercio no cambió sustancialmente en la década del noventa. Con excepción del caso de material de transporte, que responde a un régimen sectorial especial y a un acuerdo de comercio administrado con Brasil, las exportaciones argentinas continúan fuertemente concentradas en productos primarios de bajo valor agregado. Esto obedece en buena medida a la estructura de ventajas comparativas, basada en una dotación abundante de recursos naturales, pero también a políticas públicas que han puesto poco énfasis en el desarrollo de capacidades para mejorar la calidad de la inserción de la Argentina en el comercio mundial.

La Argentina utiliza prácticamente todos los instrumentos convencionales de promoción del comercio exterior (*draw back*, admisión temporaria, devolución de impuestos indirectos, financiamiento de exportaciones, promoción de la participación en ferias y misiones comerciales, etc.), pero los aplica de manera errática e ineficaz. Se devuelven los impuestos indirectos a las exportaciones, pero se lo hace en forma irregular y sujeta a las necesidades de caja del presupuesto federal. Se cuenta (y financia) con una estructura burocrática e institucional de promoción del comercio exterior, pero no se la dota de los medios necesarios para

***Mientras prevalezcan
vínculos tan
desbalanceados en los
planos comercial y
financiero es improbable
que la economía argentina
reduzca su vulnerabilidad
externa.***

operar. Incluso en el ámbito de las negociaciones comerciales internacionales, que deberían constituir un área de prioridad y con políticas de Estado bien establecidas, hay falta de coordinación, desaprovechamiento de sinergias potenciales y un ambiente de competencia entre agencias, visiones e incluso personalidades.

La ambigüedad de la posición argentina con relación al Mercosur es un buen reflejo de los obstáculos para diseñar políticas consistentes en un área clave.

Durante la década de los noventa, la Argentina fue un destino importante para la inversión extranjera directa (IED). Muchas de estas inversiones modernizaron el aparato productivo e incrementaron la competitividad sistémica. No obstante, la mayor parte se orientó a la explotación de recursos naturales o a sectores productores de bienes no transables, incluyendo monopolios naturales vinculados con la provisión de servicios públicos. Sólo una porción marginal de los nuevos flujos de IED integró a la economía argentina a redes globales (o, más bien, regionales) de producción, como fue el caso de las inversiones en el sector automotriz, químico y de alimentación.

En contraste con la precariedad de la inserción comercial de la Argentina, la integración financiera en la economía internacional ha sido muy intensa. La grave crisis de financiamiento que hoy agobia a los argentinos es casi consecuencia natural de la fase de bonanza en el acceso al financiamiento externo que la precedió y de su inadecuada administración. Baste recordar que la Argentina y Chile atravesaron por experiencias similares de estabilización y liberalización de la balanza de pagos a principios de los ochenta que, en ambos casos, culminaron en graves crisis financieras y de pagos. No obstante, mientras que en Chile hubo un proceso de aprendizaje que estimuló una administración más cuidadosa del vínculo con los mercados internacionales de capital en la década del noventa (especialmente con relación a los flujos de

Sólo una porción marginal de los nuevos flujos de IED integró a la economía argentina a redes globales (o, más bien, regionales) de producción, como fue el caso de las inversiones en el sector automotriz, químico y de alimentación.

cartera de corto plazo), la Argentina volvió a sucumbir a la euforia del crédito fácil y abundante. Las consecuencias de este comportamiento procíclico y de la autocomplacencia están a la vista.

6.2. Estabilidad macroeconómica y crecimiento

Uno de los principales dilemas de la Argentina reside en cómo transformar los años de crecimiento sostenido de mediados de los noventa en una tendencia y no apenas en una respuesta por única vez a las oportunidades de negocios abiertas por las políticas de reforma. Para que ello ocurra no sólo es necesaria una visión de las capacidades y potencialidades de la Argentina en el mundo, sino también un marco consistente de políticas domésticas. Para crecer sostenidamente una economía necesita mantener ciertos equilibrios macroeconómicos básicos. Éstos son una condición necesaria para que otras políticas que promueven el crecimiento puedan actuar con eficacia en el largo plazo. La estabilidad macroeconómica no es garantía de crecimiento y menos aún de desarrollo, pero es una condición necesaria para ambos.

Sin embargo, alcanzar una situación de equilibrio macroeconómico no es suficiente. También es importante la forma en que se lo hace y su sustentabilidad en el tiempo. El desempeño fiscal de la Argentina mejoró en los noventa en comparación con la década precedente, pero siguió siendo deficiente. En particular, fue inconsistente con el régimen cambiario adoptado en 1991, como se reflejó en el fuerte aumento del endeudamiento externo. La política fiscal fue deficiente no sólo por su carácter procíclico, sino también porque convivió con muy bajos niveles de inversión pública, que es complementaria y no sustituta de la inversión privada (especialmente cuando se trata de inversión en infraestructura). Estas deficiencias también se reflejaron en la metodología de reducción del gasto público, que no tuvo como propósito una reforma estructural del sector público.

A pesar de las reiteradas invocaciones a una reforma fiscal, en el sistema impositivo subsisten graves problemas tales como un sesgo

inequitativo (tasas muy altas de impuestos indirectos) y un alto nivel de evasión. Mientras que en los períodos de bonanza los ingresos

Después de una década de reformas los problemas fundamentales de diseño y gestión del sistema impositivo permanecen sin solución.

aumentan impulsados por la recuperación de la actividad económica y, consecuentemente, cede la presión a favor de las reformas, en las fases de emergencia se recurre a impuestos fuertemente distorsivos. Después de una década de reformas los problemas fundamentales de diseño y gestión del sistema impositivo permanecen sin solución.

La política cambiaria y el régimen de caja de conversión fueron decisivos para restablecer la estabilidad de precios y sacar a la Argentina de la hiperinflación de fines de los ochenta; sin embargo, impusieron fuertes restricciones y consolidaron un sistema rígido y pobremente adaptado para hacer frente a shocks externos. A pesar de que las dificultades para adoptar un régimen monetario y cambiario más flexible son bien conocidas (la más importante de las cuales es la existencia de un sistema financiero altamente dolarizado), no resulta una buena idea hacer de la necesidad virtud. El régimen de caja de conversión se impuso como un efectivo expediente de emergencia para hacer frente a una situación excepcional, pero más tarde se consolidó –casi por *default*– como un régimen permanente. En vez de mejorar con la estabilización, los dilemas de la transición hacia un régimen más flexible se agravaron por medidas orientadas a consolidar un régimen bimonetario.

No es fácil imaginar un escenario de crecimiento sostenido y equilibrio macroeconómico que no se apoye en una recuperación de la moneda y en un grado mayor de flexibilidad cambiaria. Las propuestas de dolarización plena que se han formulado recientemente no resuelven los principales problemas que enfrenta la economía argentina, incluyendo el de su solvencia externa. En el mediano plazo, la única alternativa consistente con un crecimiento más estable es el tránsito hacia un régimen cambiario más flexible y a una moneda doméstica más sana. Ello sólo será posible en un contexto de credibilidad de la política monetaria y de consistencia de la política fiscal. Una vez más, las instituciones políticas y económicas vuelven al centro de la escena.

6.3. La calidad y la efectividad de las instituciones

La existencia de instituciones públicas eficientes y creíbles es una condición necesaria para que las políticas que deben adoptarse tengan resultados efectivos. Con frecuencia, el principal obstáculo que limita la efectividad de las políticas públicas no reside tanto en un diseño ineficiente, sino en las debilidades de la implementación. Muchas iniciativas se anuncian pero no se concretan y cuando se lo hace no se acompañan de un proceso de seguimiento y evaluación de los resultados que permita introducir ajustes y mejorar el desempeño. La gestión de los asuntos públicos parece más preocupada por el impacto mediático de los anuncios que por las consecuencias concretas de esas iniciativas. Existe aquí un problema de horizonte temporal y *accountability* que no puede continuar ignorándose.

El problema es que los recursos que se utilizan discrecionalmente y sin un plan estratégico no sólo se dilapidan, sino que las propias iniciativas políticas en que se apoyan pierden legitimidad y se hacen cada vez menos creíbles, alimentando el escepticismo de la ciudadanía. Por ello, la implementación de políticas más eficaces requiere una racionalización de la administración pública que jerarquice funciones y funcionarios con una perspectiva de largo plazo. El énfasis puesto en la reducción del tamaño del Estado ha perdido de vista el problema clave de la necesidad de dotar de eficacia a la gestión de los asuntos públicos.

Pero no se trata apenas de una reforma tecnocrática: la eficacia de las políticas va de la mano de la legitimidad y la credibilidad de las instituciones. Si las instituciones públicas carecen de legitimidad y apoyo entre los ciudadanos, será difícil poner en marcha políticas sustentables en un contexto democrático. Por esta razón, es también imperioso mejorar los mecanismos de representación, selección, reclutamiento y formación de dirigentes. Una reforma sustantiva del régimen político que atenúe

Después de una década de reformas económicas orientadas al mercado, la expectativa de una atenuación de los costos sociales producidos por las grandes transformaciones de la década del noventa se ha visto frustrada.

el presidencialismo, oxigene los partidos políticos, abra campo para la acción de las organizaciones comunitarias y mejore los recursos para evaluar la acción de los representantes resulta a esta altura impostergable.

7. CONCLUSIONES

Después de un decenio de reformas que cambiaron la economía y la sociedad argentinas, la nueva década ha comenzado en un contexto de aguda crisis económica y profunda insatisfacción con el funcionamiento del régimen político. El disgusto de la ciudadanía es un hecho relativamente nuevo, al menos en su intensidad. El agravamiento de las dificultades económicas durante el año 2001, en cambio, es un episodio reiterado que reconoce al menos tres antecedentes de magnitud equivalente en el último cuarto de siglo: las crisis de 1975, 1981 y 1989. Cada uno de estos momentos produjo una desarticulación de las reglas económicas preexistentes y cambios políticos importantes. Seguramente la crisis por la que actualmente atraviesan la economía y la política argentinas tendrá repercusiones igualmente significativas.

Después de una década de reformas económicas orientadas al mercado, la expectativa de una atenuación de los costos sociales producidos por las grandes transformaciones de la década del noventa se ha visto frustrada. También se ha frustrado la promesa de un cambio político que promoviera una democracia de mayor calidad y transparencia. La economía no ha salido del marasmo en más de tres años (por el contrario, la crisis se ha agravado) y el sistema político (en un sentido amplio) muestra evidentes síntomas de anomia. ¿En qué dirección habrá de moverse la Argentina en la próxima década?

Esta pregunta no tiene hoy una respuesta cierta. En particular, porque los destinos posibles de la Argentina no pueden proyectarse en base a una visión limitada de sus determinantes económicos. Pero, con todo, es posible imaginar dos escenarios polares. En el primero, las turbulencias actuales constituyen apenas una nueva estación en la

trayectoria de decadencia que algunos analistas remontan al último cuarto de siglo y otros aún antes. En esta hipótesis, durante la primera década del siglo XXI la Argentina consolidaría los contornos de una sociedad fragmentada, una economía vulnerable y un sistema político ineficaz y abrumado por un déficit creciente de representatividad. En este escenario, una nueva generación de argentinos habría crecido casi sin la experiencia material de aquella sociedad que prometía una vida mejor y que movilizó a millones de inmigrantes. La Argentina inclusiva, dinámica y moderna estaría cada vez más cerca del mito que del desafío.

El segundo escenario, más optimista, es asimilable a una trayectoria de progreso incremental en la que el sistema político consigue construir sobre las transformaciones y la modernización de la última década, reparando sus aristas más negativas. En esta hipótesis la Argentina gradualmente desarrolla –junto a su entorno regional– un vínculo más equilibrado con la economía internacional, restablece un proceso de crecimiento sostenido y más equitativo, y mejora la calidad de sus instituciones y de su sistema político. Este escenario no supone resolver de la noche a la mañana los problemas que hoy nos agobian, pero sí implica restaurar un sentido de progreso.

Lo más probable es que la realidad de la próxima década se ubique en algún punto intermedio entre estos dos escenarios. Lo que importa, no obstante, es el sentido de la dirección. Después de las expectativas fundacionales que acompañaron la década de los noventa y que desembocaron en la compleja situación actual, más que de nuevas refundaciones lo que se requiere son formas maduras de construir a partir de las capacidades existentes y de recuperar un sentido de destino común. Se trata de una empresa colectiva que demandará una renovación generacional de la clase dirigente y una prueba de la capacidad de aprendizaje a la altura de una democracia que ya no está en pañales.

POST SCRIPTUM

Este ensayo fue escrito antes de la crisis de diciembre de 2001, que acabó anticipadamente con el gobierno del presidente Fernando de la Rúa, formalizó la cesación de pagos y condujo al abandono del régimen de caja de conversión que prevaleció por más de una década. No obstante, su contenido se mantiene plenamente vigente. De hecho, los acontecimientos ocurridos durante el cambio de año constituyeron una agudización de tendencias señaladas en el ensayo.

Tal fue el caso, por ejemplo, del disgusto ciudadano, el que se transformó en una movilización activa que se acompañó de lamentables episodios de violencia. A pesar de ello, y en el marco de los desafíos que se identifican en el trabajo, la movilización ciudadana es un reflejo de vitalidad y un fuerte estímulo para la renovación de la política. La certidumbre de que no hay alternativa deseable al régimen democrático y de que los dirigentes no han estado a la altura de las circunstancias, coloca una presión ineludible para una renovación y un cambio de prioridades que restablezca en un primer plano los temas de la representación y la responsabilidad (*accountability*). Esto no ocurrirá de la noche a la mañana pero, nuevamente, podrá establecerse una dirección que reconstruya las expectativas y la confianza en la posibilidad de un régimen más efectivo y transparente. No se trata en modo alguno de un resultado inevitable: la crisis ha abierto una puerta que habrá de conducir hacia un destino cuyos contornos serán definidos en el campo de la política.

La grave crisis económica que se anticipaba en el ensayo también hizo eclosión a principios de diciembre de 2001, cuando el gobierno de Fernando De la Rúa se vio obligado a limitar por 90 días el acceso a los depósitos bancarios. Pocos días después se formalizó el *default* sobre la deuda pública externa y se abandonó el régimen de tipo de cambio fijo y caja de conversión, que regía desde abril de 1991. Como se intenta mostrar en el ensayo, aunque el momento de este desenlace era imprevisible, la creciente dificultad de la Argentina para obtener financiamiento internacional, que se puso particularmente de

manifiesto a partir del año 2000 anticipaba la inevitabilidad de una crisis de pagos. En un contexto de fuerte incertidumbre, restricción de acceso al crédito internacional y depresión económica, la solidez derivada de la alta liquidez del sistema bancario argentino fue insuficiente para hacer frente al retiro masivo de depósitos. No podría haber sido de otro modo: ningún sistema financiero que realice funciones de intermediación y transformación de plazos puede hacer frente a una crisis generalizada de confianza. Precisamente ese problema es el que se intenta compensar con el rol de “prestamista de última instancia”, que desempeña la banca central desde la Gran Depresión. En el caso de la Argentina este papel estaba limitado por restricciones legales (la Carta Orgánica del Banco Central no preveía esta función para la autoridad monetaria) y por las características del régimen de caja de conversión (en el que la política monetaria era esencialmente “endógena” y determinada por la variación de las reservas internacionales).

En un régimen monetario como el de la Argentina, una crisis de pagos estaría inevitablemente asociada con una crisis cambiaria y bancaria. Lo único que podría detenerla (o postergarla) sería una inyección de fondos desde el exterior, que fue bloqueada por la expulsión de la Argentina de los mercados voluntarios de préstamo y la reticencia de los organismos multilaterales a continuar exponiendo sus recursos en el país. Lo que siguió está aún fresco. La decisión de abandonar el tipo de cambio fijo y la caja de conversión en la búsqueda de un régimen más flexible, instaló como exigencia inevitable la necesidad de dar una respuesta a los cambios patrimoniales que seguirían a la modificación del tipo de cambio en un contexto de “dolarización” de activos y pasivos. A diferencia de las crisis clásicas de balanza de pagos del período de posguerra (cuando las modificaciones en el tipo de cambio afectaban básicamente los flujos a través de la cuenta comercial de la balanza de pagos), las modificaciones cambiarias en la actualidad (y especialmente en un régimen como el que prevalecía en la Argentina) tienen un fuerte impacto sobre stocks, lo que hace que sus efectos sean más intensos y permanentes.

La necesidad de dar una respuesta a los cambios patrimoniales producidos por la devaluación, abrió la puerta a una fuerte puja de intereses sectoriales. La “pesificación” de los depósitos en dólares a un tipo de cambio de \$1,40 por dólar (cuyo monto será posteriormente indexado) frustró a los depositantes que creían contar con dólares contantes y sonantes, pero introdujo una asimetría respecto a otros acreedores (como los propios bancos u otros acreedores privados) cuyos activos fueron “pesificados” al tipo de cambio previo a la devaluación (y también indexados). La asimetría se agravó cuando la “pesificación” de las deudas se extendió a todos los deudores y no a apenas un grupo de ellos (como había sido anunciado inicialmente). Así, vieron sus deudas “pesificadas” tanto los pequeños deudores hipotecarios que reciben su salario en pesos como las grandes firmas que tienen la mayor parte de sus ingresos “indexados” al dólar (como los productores de bienes transables internacionalmente). Como ocurre naturalmente en situaciones de este tipo se planteó el problema clave: ¿dónde trazar la línea? ¿cuán “justa” es esa línea?

Lamentablemente, esta pregunta tiene tantas respuestas como diversas visiones que les dan sustento. Se trata, en última instancia, de un dilema de naturaleza política. En cualquier caso, una vez que pase la turbulencia (y pasará) deberemos volver a pensar en lo importante, además de en lo urgente. ¿Cuál será el régimen impositivo que distribuirá las cargas para afrontar los costos de la crisis por la que estamos atravesando? ¿Cómo asegurar que el sector público ejerza sus funciones apropiadamente y restablezca no sólo un criterio de economía en su gestión, sino también de eficacia? ¿Qué instituciones monetarias restablecerán la posibilidad de reconstruir un patrón monetario interno del que la Argentina ha carecido por décadas? ¿Cómo enfrentar el dilema de casi quince millones de pobres y prácticamente un cuarto de la población sin empleo? ¿Cuáles son las fortalezas de la Argentina en la economía mundial y qué podemos hacer para aprovecharlas de la manera mas efectiva? Estas son las preguntas clave y lo continuarán siendo (todavía con mayor intensidad) después de la crisis, aun cuando la Argentina esté más pobre y sus ciudadanos más fatigados.

BIBLIOGRAFÍA

- Bisang, R y Gómez, G. (1999). "La inversión en la industria argentina en la década de los 90", en Serie *Reformas Económicas*, N° 41. CEPAL, Santiago de Chile
- Damill, M. (2000). "El Balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad", en *Boletín Informativo Techint*, N° 303, julio-septiembre, Buenos Aires.
- Frenkel, R. y González Rosada, M. (1999). "Liberalización del balance de pagos. Efectos sobre el crecimiento, el empleo y los ingresos en la Argentina", CEDES, Mimeo, Buenos Aires
- Gerchunoff, P. y Torre J. C. (1998). "La política de liberalización económica en la administración de Menem", en *Desarrollo Económico*, N°143, Buenos Aires.
- Heymann, D. (2000). "Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico", en Heymann, D. y Kosacoff, B. (ed). *Desempeño económico en un contexto de reformas*. CEPAL-Eudeba, Buenos Aires, tomo I.
- Ministerio de Economía (2000). *La inversión extranjera directa en Argentina 1992-1999*, Buenos Aires.
- Mustapic, A.M.(2000). "Oficialismo y diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, N°156, Buenos Aires.
- Novaro, M. (2000). *Presidentes, equilibrios instituciones y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)*. Mimeo. Buenos Aires.
- Spiller, P y Tommasi, M. (2000). "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación de la nueva economía institucional", en *Desarrollo Económico*, N° 159, Buenos Aires.
- Tommasi, M. (2000). "Instituciones y resultados fiscales", en *Desarrollo Económico*, N° 149, Buenos Aires.

1. ¿En qué sentido puede afirmarse que el sistema político argentino enfrenta en la actualidad desafíos más exigentes que hace dos décadas? ¿Cómo sintetizaría esos desafíos?

2. ¿Cuáles fueron los puntos fuertes y las debilidades del desempeño macroeconómico de la Argentina en la década de los noventa? Explíquelos brevemente.

3. ¿En qué consiste y cómo funciona un régimen de caja de conversión? ¿Cuáles fueron sus fortalezas y debilidades en el caso de la Argentina?

4. ¿Qué significa que una política fiscal es procíclica? ¿Cuándo ocurrió tal cosa en la Argentina y cuáles fueron sus implicancias?

5. ¿Cuáles son las características centrales del comportamiento del sector externo argentino en la década de los noventa.

6. ¿Qué balance hace de las reformas económicas que se realizaron en la década de los noventa en la Argentina?

7. ¿Cuáles son los principales desafíos que se sugieren en el

BRASIL A INICIOS DEL NUEVO MILENIO: HERENCIAS Y DESAFÍOS DE LA TRANSICIÓN

1. INTRODUCCIÓN

En Brasil, los últimos veinte años estuvieron caracterizados por el lento crecimiento económico y el estancamiento del ingreso per cápita, por la llamativa estabilidad de un perfil de distribución de renta que está entre los peores del mundo y por un proceso de consolidación de la democracia política y de la gobernabilidad, que si por un lado se presenta muy complicado por un cuadro institucional frágil, por el otro se ve facilitado por la ausencia de divisiones regionales o étnicas relevantes. A estos problemas se suma el agravamiento del problema de la criminalidad y de la violencia en las grandes metrópolis, tema que puede generar en el futuro repercusiones políticas y económicas hasta ahora insospechadas.

No obstante, en este mismo período se redujo la incidencia de la pobreza en la sociedad, el país mantuvo índices elevados de movilidad social ascendente y los bienes de consumo privado y colectivo experimentaron una importante difusión, inclusive entre los sectores de bajos ingresos. En la década del noventa, Brasil inició un importante ajuste en las nuevas condiciones políticas y económicas vigentes en el mundo, como el fin de la Guerra Fría y la aceleración de los fenómenos derivados de la globalización y de la regionalización. Como componentes esenciales de este proceso podemos señalar la apertura comercial y financiera, la revisión del papel del Estado en la economía y la participación en el proceso de integración subregional y en otras negociaciones regionales y multilaterales.

Si bien es cierto que los indicadores macroeconómicos refuerzan la idea de continuidad entre las décadas del ochenta y del noventa, un análisis más detenido de la evolución económica, política y social

de Brasil en los últimos veinte años muestra variables que permiten una mirada cualitativa más sutil de dicha hipótesis. En efecto, entre las décadas del ochenta y del noventa existen líneas de continuidad y de ruptura, sobre todo en el área económica y, más específicamente, en el terreno de la intervención económica del Estado y de las relaciones comerciales de Brasil con el mundo.

entre las décadas del ochenta y del noventa existen líneas de continuidad y de ruptura, sobre todo en el área económica y, más específicamente, en el terreno de la intervención económica del Estado y de las relaciones comerciales de Brasil con el mundo.

En el área social, se observan indicios de rupturas positivas en la educación y en la salud, pero el crecimiento de la violencia urbana asociada al fenómeno del crimen organizado sugiere que dichas rupturas también pueden ser regresivas y conducir a procesos de desorganización social, cuyas consecuencias aún son imposibles de prever.

El área política se caracteriza por un alto grado de continuidad, a partir de la democratización a mediados de los años ochenta; en este plano prevaleció durante la mayor parte de las últimas dos décadas el cuadro descrito brillantemente por Lamounier como “parálisis hiperactiva”. También en este caso, se observan rasgos de discontinuidad que no deben desdeñarse: el ordenado *impeachment* de un Presidente de la República al comienzo de los años noventa, los sucesivos episodios de “depuración” del Legislativo y del Ejecutivo y la aprobación, al final de la década, de la Ley de Responsabilidad Fiscal por el Congreso, señalan que el margen de recursos públicos para el uso privado se estrecha gradualmente y que las alternativas políticas representadas por los diferentes partidos y grupos tenderán, si no a convergir, por lo menos a no ampliar sus divergencias.

Este trabajo pretende discutir la evolución reciente y las perspectivas de la economía y de la sociedad brasileñas, además de analizar su participación en el MERCOSUR. Para ello, en la sección 2 (*Las décadas del ochenta y del noventa: dos décadas de transición*) se analizan los principales desarrollos ocurridos en las áreas económica, política y social,

en las dos últimas décadas. En la sección 3 (*Brasil en el MERCOSUR: motivaciones políticas y resultados económicos*) se discute la inclusión de Brasil en el proceso de integración subregional (el MERCOSUR) y en la 4 (*Los desafíos del nuevo milenio y trayectorias alternativas de evolución*) se hace un balance sintético de la evolución brasileña en los últimos años y se destacan las tendencias alternativas de evolución de la economía y de la sociedad para las primeras décadas del milenio. Finalmente, la sección 5 (*Comentarios finales*) presenta los comentarios finales del trabajo.

2. LAS DÉCADAS DEL ochenta Y DEL noventa: DOS DÉCADAS DE TRANSICIÓN

2.1. La década del ochenta: se cierra un ciclo y se agota un modelo

En contraste con los treinta años anteriores, en que la renta per cápita creció casi 4% por año (contra el 2,3% de Latinoamérica), los años ochenta son considerados por muchos como una década perdida, marcada por el bajo crecimiento económico, por desequilibrios macroeconómicos importantes –traducidos en el crecimiento exponencial de la tasa de inflación– y por el estancamiento del PBI per cápita (-0,4% por año).

También se redujo la participación de la industria en el PBI, la tasa de inversión cayó del 23,6% del PBI en 1980 a 15,5% en 1990 y se registraron tasas negativas de productividad en la segunda mitad de la a década (-0,6% por año), en contraste con las tasas anuales de crecimiento de alrededor del 6% en las décadas anteriores. Además, la industria dejó de crecer e invertir en un período en que en el ámbito internacional el sector manufacturero pasó por importantes modificaciones organizacionales y tecnológicas, lo que comprometió significativamente la competitividad industrial en los períodos posteriores.

La crisis del mercado cambiario que amenazaba el país a principios de los ochenta después de la segunda crisis del petróleo y

de la moratoria mexicana, fue controlada mediante políticas de devaluación, restricciones adicionales a la importación y políticas agresivas de apoyo a las exportaciones, tanto en el plano fiscal como crediticio. Consecuentemente con el resultado de ese conjunto de acciones, el saldo comercial de Brasil pasó de un déficit de 3000 millones de dólares en 1980 a un saldo positivo de más de 13000 millones, apenas cuatro años después.

Por otro lado, y en parte como consecuencia de las medidas adoptadas para evitar la crisis cambiaria, las cuentas públicas sufrieron un severo deterioro. En 1989, el déficit fiscal alcanzaba el 7% del PBI, impulsado también por los dispositivos constitucionales de 1988 que transfirieron a estados y municipios parte importante de los ingresos fiscales federales.

Los años ochenta muestran con notable agudeza que Brasil vivía el fin de una era: con la democracia de elites en su última versión, el régimen autoritario instalado en 1964 perdía aliento y legitimidad, y el modelo económico y social tutelado por el Estado generaba costos crecientes para mantenerse. Las principales manifestaciones de su crisis eran el endeudamiento externo y la crisis fiscal, y la regulación del Estado.

Al contrario de las experiencias relativamente fracasadas vividas por otros países de Latinoamérica, el inventario del antiguo régimen económico era, con todo, impresionante. La renta per cápita creció significativamente: mientras que en 1930 equivalía al 17% de la renta de EE.UU., en 1980 trepaba al 29%. Hubo también una notable reducción en los índices de pobreza, proceso en buena parte asociado a la urbanización y a la transformación masiva, en una generación, de trabajadores rurales a trabajadores urbanos.

Los años ochenta muestran con notable agudeza que Brasil vivía el fin de una era: con la democracia de elites en su última versión, el régimen autoritario instalado en 1964 perdía aliento y legitimidad, y el modelo económico y social tutelado por el Estado generaba costos crecientes para mantenerse.

La participación de la industria en el PBI pasó del 19% a casi el 30% entre 1955 y 1990, y el PBI creció 6,3% por año durante el mismo período. Se creó un complejo y diversificado parque industrial, no obstante ciertos niveles insuficientes de competitividad, y las exportaciones incorporaron una amplia banda de productos industrializados.

Los “eslabones débiles” del modelo eran:

- la tolerancia hacia la ineficiencia,
- la baja competitividad de las empresas,
- los elevadísimos niveles de desigualdad de la renta, pese a las altas tasas de crecimiento del PBI, de la productividad y del empleo, y
- la prolongada vigencia de los indicadores de los índices de pobreza.

En los años ochenta el agotamiento del proceso de substitución de importaciones como motor del crecimiento se tornó patente y la capacidad del Estado para dinamizar las inversiones industriales también llegaba a su límite. Además, la intensificación del conflicto distributivo en un contexto de bajo crecimiento paralizaba la acción del Estado en las esferas de la planificación y de la regulación. En la segunda mitad de la década del ochenta, el gobierno federal anunció por lo menos ocho diferentes políticas industriales, todas ellas sin mucho asidero en la realidad.

En el área social se registra una relativa estabilidad de los índices de pobreza, interrumpiendo la tendencia de reducción significativa, observada a lo largo de las décadas anteriores. Mientras entre 1970 y 1980 la incidencia porcentual de la pobreza cayó del 68,3% al 35,3 % de la población, entre 1980 y 1985 este indicador se estabilizó, reduciéndose a partir de entonces hasta alcanzar el 30,2% en 1990.

El estancamiento del ingreso per cápita y el deterioro de los indicadores de desigualdad también caracterizaron esta década, que también fue el período en que crecieron de forma alarmante los indicadores de violencia urbana: entre 1983 y 1989, la tasa de

homicidios para el grupo de mayor riesgo –los hombres de entre 15 y 29 años – aumentó 60%. Para algunos autores este aumento de la violencia representaba las dificultades de la sociedad urbana para absorber y transformar en ciudadanos a “los bárbaros”, que resultaban producto del elevado crecimiento demográfico y de la rápida urbanización de la población, procesos que ocurrían en un contexto de alta desigualdad de la renta y del surgimiento de un nuevo patrón de criminalidad, el “crimen organizado”. No obstante, pese al obvio crecimiento de la violencia y las evidencias de su asociación a un nuevo tipo de criminalidad, los *policy makers* y los formadores de opinión se negaron sistemáticamente a tomar nota de los riesgos asociados a esta manifestación de anomia y a la crisis institucional del Estado que allí se manifestaba.

Desde el punto de vista de la política, la década del ochenta estuvo marcada por la crisis del régimen autoritario y por la transición hacia la democracia. Más profundamente, sin embargo, fue un período de crisis de gobernabilidad, que se continuó aún después de la democratización: el deterioro del contexto económico –con estancamiento del PBI y aumento de la inflación–, la profunda crisis del Estado y de sus instituciones y el aumento de los niveles de desigualdad de la renta, constituían el telón de un período en que los diferentes grupos sociales buscaban un nuevo pacto social con bases democráticas.

Los resultados no fueron satisfactorios: la Constitución de 1988 es una buena síntesis del modelo de solución que surgió de las negociaciones entre las elites (políticas, empresarias, intelectuales y sindicales). Se trata de un conjunto de retazos, en que cada grupo organizado incluyó artículos en defensa de sus derechos y privilegios, sin que ninguno de ellos se preocupara por la consistencia y la coherencia del conjunto. “El proceso político brasileño de mediados de la década del ochenta y comienzos de la década del noventa, fue una sucesión de generosas iniciativas y contundentes fracasos: un síndrome de parálisis hiperactiva”.¹

¹ Véase Lamounier, B. (1994).

En el origen de este fenómeno político existen factores estructurales y coyunturales. Entre los primeros se destacan la debilidad y la fragmentación del sistema partidario brasileño – funcional en el período en que servía al equilibrio de intereses regionales– y la tendencia crónica a atribuir a las elecciones presidenciales características de plebiscito. Entre los factores coyunturales, el carácter excesivamente prolongado y negociado de la transición democrática, la crisis económica del comienzo de la década del ochenta, con sus consecuentes impactos sociales y el agotamiento del modelo de crecimiento tutelado por el Estado, parecen ser los más importantes.

A mediados de los años ochenta la convergencia de este conjunto de factores generó un cuadro en que los políticos brasileños intentaron “recuperar la legitimidad multiplicando el número de cuestiones sometidas a debate y decisión pública en el medio de una situación económica y social cada vez más adversa”². O sea, al mismo tiempo que la crisis económica y el agotamiento del modelo de desarrollo reducían drásticamente las alternativas disponibles para los tomadores de decisión, el mundo político multiplicaba propuestas y producía utopías como si todas las posibilidades estuviesen abiertas para el país. Ningún partido o coalición fue, entonces, capaz de identificar cuestiones clave y de jerarquizarlas en una agenda factible.

En el área de la política económica, la parálisis hiperactiva se tradujo en sucesivos shock de estabilización macroeconómica y en el anuncio de casi una decena de políticas industriales en la segunda mitad de la década. Fue necesario esperar la década del noventa para que la liberalización comercial y después la estabilidad macroeconómica, comenzaran a definir prioridades y los contornos de una agenda razonable. Aun así, al final de los años noventa el país enfrentaba dificultades para forjar consensos alrededor de ideas como la estabilidad macroeconómica, la apertura hacia el mundo y la redefinición del papel

² Ídem.

del Estado. Resumiendo, el nacionalismo y el estatismo están presentes en el inicio del nuevo milenio, vivos entre los políticos y la opinión pública de Brasil, y alimentando proyectos y propuestas típicas de los años sesenta y setenta.

el nacionalismo y el estatismo están presentes en el inicio del nuevo milenio, vivos entre los políticos y la opinión pública de Brasil, y alimentando proyectos y propuestas típicas de los años sesenta y setenta.

2.2. Los años noventa: primeros pasos y contratiempos de un nuevo modelo

Cuando se comparan con los de la década del ochenta, los resultados macroeconómicos de los años noventa no se destacan por una clara mejoría. Al contrario, como observan Pinheiro y otros³, “en gran parte, la simple comparación del desempeño macroeconómico del país en los años ochenta y noventa sugiere claramente” que ambas décadas pueden ser consideradas como perdidas. Los indicadores claves de la economía como el crecimiento del PBI, la tasa de inflación y de inversión, la expansión de las exportaciones y la tasa de desempleo, son indicios de una continuidad lamentable entre las dos décadas.

Un único indicador, no obstante, se distingue: la tasa de crecimiento de la productividad. Mientras que ésta fue de casi cero en los años ochenta y negativa en la segunda mitad de dicha década, alcanzó el 8,3% anual en la década del noventa y fue responsable prácticamente de la totalidad del crecimiento del producto en esta década⁴. Un análisis cualitativo de los indicadores clave de la economía revela otro componente de la discontinuidad en este período de veinte años: cuando se toma separadamente el período 1995-2000, la tasa

³ Véase Pinheiro, A.C.; Giambiagi, F. y Gostkorzewicz J. (1999).

⁴ Véase Bacha, E. y Bonelli, R. (2001).

de inversión y las tasas anuales de inflación evolucionan favorablemente, destacándose como resultados positivos de la superación del período de alta inflación.

Pese al desempeño semejante de ambas décadas, es innegable que la economía brasileña pasó en los noventa por un período de transformaciones estructurales y regulatorias, asociadas a la revisión de la estrategia de desarrollo y la implementación gradual –y no siempre armoniosa y exenta de conflictos– de nuevos paradigmas de políticas públicas en las áreas del comercio y las inversiones. Cuando se analizan las transformaciones por las que atravesó la economía brasileña en los años noventa, encontramos dos factores que tuvieron un rol protagónico en cuanto a su impacto sobre el desempeño económico: el primero fue la situación macroeconómica y el segundo, la apertura hacia el mundo.

Cuando se analizan las transformaciones por las que atravesó la economía brasileña en los años noventa, encontramos dos factores que tuvieron un rol protagónico en cuanto a su impacto sobre el desempeño económico: el primero fue la situación macroeconómica y el segundo, la apertura hacia el mundo.

La situación macroeconómica se caracteriza por dos períodos cuya línea demarcatoria es el Plan Real lanzado en julio de 1994; posteriormente, la devaluación del real en enero de 1999 inaugura un tercer período cuyas características y principales tendencias apenas comienzan a delinearse. Desde el punto de vista macroeconómico, el primer período es la prolongación del cuadro heredado del final de la década del ochenta:

- tasas crecientes de inflación;
- fuertes oscilaciones en los niveles de actividad económica, acentuadas por la aplicación de programas antiinflacionarios diversos;
- reducción de la tasa de inversión doméstica y de la entrada de capitales extranjeros; y
- pérdida de competitividad de las exportaciones, cada vez más dependientes del tipo de cambio.

A estos factores se pueden agregar:

- la desagregación del aparato regulatorio e institucional del Estado y
- la “permisividad” en cuanto a la ineficacia y al traslado del aumento de costos a los precios, típicamente asociada a la cultura inflacionaria.

Todo esto llevó a un cuadro de alta inflación y degradación de los condicionantes sistémicos, estructurales y microeconómicos de la competitividad internacional de Brasil.

El segundo período inaugurado con el Plan Real alteró profundamente esta situación, al producir una sustancial ampliación del mercado doméstico a partir de la transferencia de renta para las clases más pobres, lo que fue producto de la reducción de los índices de inflación y de la reactivación de los mecanismos de crédito al consumidor. Por otra parte la apreciación del tipo de cambio producida por el Plan Real potenció los efectos de la liberalización comercial recién concluida, aumentando la competencia en el mercado interno y presionando los costos y los márgenes de las empresas líderes, que poseían hasta ese momento un elevado poder de mercado y eran formadoras de precio.

El desempeño comercial del país en el período que siguió a la implementación del Plan Real también reflejó la reversión del cuadro macroeconómico, lo que se tradujo en una reinserción de Brasil en los planes de inversiones de empresas y de inversores financieros internacionales. Por lo tanto, podemos concluir que los dos períodos delimitados por el lanzamiento, presentan características radicalmente opuestas en lo referente al desempeño externo de Brasil, tanto en términos comerciales como en flujos de inversiones internacionales.

No obstante, durante el segundo período aún persistían importantes desequilibrios macroeconómicos, que produjeron gran impacto en las decisiones productivas y de inversión de las empresas. En primer lugar, las tasas domésticas de interés se mantuvieron elevadas y en niveles muy superiores a las vigentes en el mercado internacional durante gran parte de la década. En segundo término, la apreciación

del tipo de cambio entre julio de 1994 y enero de 1999 aumentó los impactos competitivos de la liberalización comercial concluida en 1993. En tercer lugar, las fuertes oscilaciones en el nivel de actividad económica en un contexto de reducción de los márgenes de ganancia hicieron particularmente difícil mantener las estrategias de crecimiento basadas en el volumen y generaron una constante vulnerabilidad financiera entre las firmas.

El tercer período fue inaugurado por la devaluación del real en enero de 1999 y sus principales características hasta el momento son el mantenimiento de tasas de interés elevados en comparación con los niveles internacionales y un proceso de ajuste fiscal basado en gran parte en el aumento de impuestos y, por lo tanto, en iniciativas que impactan negativamente la competitividad de la producción y de las exportaciones brasileñas. La reacción de las exportaciones a la devaluación fue menor y más lenta de lo esperado, al tiempo que las importaciones mantuvieron un comportamiento dinámico. Como consecuencia, el grado de vulnerabilidad externa de la economía brasileña sigue siendo alto, lo que se traduce tanto en la presencia de factores de inestabilidad domésticos o externos, como en un incremento de la incertidumbre sobre la posibilidad de sustentación macroeconómica de un crecimiento algo más que mediocre.

El segundo factor determinante del desempeño de la economía brasileña en los años noventa fue, como ya hemos mencionado, la apertura al mundo mediante flujos de comercio y de inversiones. La liberalización comercial unilateral emprendida en los primeros años de la década, simultáneamente con la implantación del MERCOSUR, representó una ruptura esencial con el modelo del desarrollo anterior. Sus impactos sobre la industria fueron importantes, así como sobre las importaciones. No obstante, solamente en los últimos años parece observarse un efecto positivo sobre las exportaciones.

La liberalización comercial unilateral iniciada en 1990 y concluida al final de 1993, eliminó una amplia gama de barreras fronterizas no tarifarias y redujo los aranceles de un promedio superior a 32% a comienzos de 1990, a alrededor del 13% al final de 1993. Pero fue solamente con la entrada en vigencia del Plan Real en julio de

1994 y la consiguiente apreciación de la moneda y la expansión de la demanda doméstica, que los efectos de la liberalización comercial se hicieron sentir ampliamente sobre el mercado interno, lo que actuó como un factor de selectividad inter e intrasectorial, discriminando entre empresas y sectores industriales según su competitividad y su capacidad para adaptarse a un ambiente competitivo.

La liberalización comercial unilateral iniciada en 1990 y concluida al final de 1993, eliminó una amplia gama de barreras fronterizas no tarifarias y redujo los aranceles de un promedio superior a 32% a comienzos de 1990, a alrededor del 13% al final de 1993.

La apertura comercial de 1990 impactó a la industria en su desempeño y, con menos relevancia, en su estructura. Ya se escribió y se debatió mucho sobre estos impactos; mientras que los defensores de la apertura han destacado los efectos positivos sobre la productividad y la eficiencia de la industria, los proteccionistas han subrayado el proceso de desindustrialización. No obstante las posiciones, concluida la década de la liberalización ya es posible extraer algunas conclusiones acerca de los impactos de la apertura y de otros factores económicos sobre el desempeño de la industria brasileña en los años noventa, entre los cuales podemos destacar los siguientes:

- no se produjo ningún proceso amplio o acumulativo de desindustrialización, como vaticinaban los críticos de la apertura comercial, sino que hubo una caída en el valor agregado doméstico como resultado de las estrategias empresarias de superación de ineficiencias estructurales de la industria, heredadas del período de proteccionismo generalizado;
- es innegable, no obstante, que el compromiso del desempeño agregado de la industria en términos de crecimiento del producto, inversiones y exportaciones se ha visto comprometido. Sin embargo, los factores relacionados con los desequilibrios

macroeconómicos que se mantuvieron antes y después del Plan Real –y no la apertura comercial– parecen haber desempeñado, en este caso, el papel central;

- la producción industrial creció de modo sostenido, sobre todo por el aumento de la productividad, pero la industria produjo desempleo en la década del noventa en contraste con lo que ocurrió en Brasil hasta final de los años setenta, en que se verificaron crecimientos simultáneos de la productividad del trabajo y del empleo industrial;
- hubo un aumento considerable de la participación de empresas transnacionales en sectores como alimentos, electrodomésticos y autopartes, apoyado principalmente en la adquisición de empresas de capital hasta entonces de mayoría nacional;
- no existe ninguna evidencia de que se haya producido un *downgrading* de la estructura industrial o de la pauta de exportaciones, con concentración creciente en sectores productores de *commodities* intensivos en recursos naturales. La estructura industrial no cambió en dirección a estos sectores y lo mismo puede decirse de la pauta de exportaciones, bastante concentrada desde la década anterior en *commodities* industriales y agrícolas.

Si bien las previsiones pesimistas sobre el cambio estructural en la industria y su inserción internacional no se confirmaron, es necesario reconocer que la dinámica industrial de los años noventa no fue capaz de poner en marcha un proceso significativo de expansión de la capacidad productiva a través de nuevas inversiones, lo que compromete el incremento de las

es necesario reconocer que la dinámica industrial de los años noventa no fue capaz de poner en marcha un proceso significativo de expansión de la capacidad productiva a través de nuevas inversiones, lo que compromete el incremento de las exportaciones.

exportaciones. En efecto, para las exportaciones brasileñas la década del noventa no introdujo ninguna alteración radical en relación al cuadro heredado de los años ochenta. A nivel sectorial, el desempeño de la década del noventa produjo escasas novedades; de hecho, la característica más destacada del período es el agotamiento del proceso de transformación estructural de la pauta exportadora, iniciado al final de la década del sesenta y explicitado en la creciente exportación de productos manufacturados. En sus principales mercados de exportación, dichos productos continuaron perdiendo posiciones, acentuándose en esta década el proceso de pérdida de *market-share* de los productos manufacturados brasileños que se había iniciado a mediados de los años ochenta.

El débil desempeño de las exportaciones durante 1999, luego de la fuerte devaluación de la moneda ocurrida en enero de dicho año, parece confirmar la hipótesis de que la falta de dinamismo de las exportaciones brasileñas es generalizada. Un estudio reciente⁵ sostiene que “el bajo crecimiento de la producción y de la capacidad productiva fue una restricción central al crecimiento sostenido de las exportaciones de productos industrializados en la década del ochenta y en la primera mitad de los años noventa”.

En los años ochenta las importaciones fueron reducidas a “niveles de subsistencia”. Efectivamente, en valores reales las importaciones de 1988 representaron solamente el 44,3% de las correspondientes a 1980, concentrándose en petróleo y en materias primas. En 1990 el coeficiente de importaciones de la industria era del 4% con tendencia al crecimiento. Para el conjunto de las industrias, entre 1990 y 1998 este coeficiente se incrementó del 4 al 13,3%, como resultado de la liberalización comercial. En realidad el coeficiente de importaciones creció fuertemente entre 1990 y 1995, cuando pasó del 4 al 10%. Este salto se verificó en todos los sectores de la industria, pero fue particularmente fuerte en los sectores de bienes de capital mecánicos, material eléctrico, equipamientos electrónicos, cadena automotriz y productos químicos.

⁵ Véase Iglesias (2001)

En el área de inversiones externas, la crisis de los años ochenta, prácticamente “borró a Brasil del mapa” de la inversión extranjera directa (IED) en 1991 el país recibió 1100 millones de dólares, o sea, el 2,50% del total de los flujos

dirigidos hacia los países en desarrollo. La estabilización macroeconómica, la liberalización comercial unilateral, la consolidación del MERCOSUR como mercado doméstico ampliado y el *aggiornamento* regulatorio llevado a cabo por el actual gobierno, junto a la toma de medidas que incluyeron privatizaciones, concesiones, supresión de monopolios públicos, etc., estuvieron en la base de la tendencia observada a partir de 1995, cuando los flujos de IED llegaron a 4900 millones de dólares (casi cuatro veces el valor de 1993). En 1997 los flujos de IED llegaron a 15300 millones y en 1999 a 28500 millones.

En el plano político, la década del noventa se inició con la primera elección directa para Presidente de la República desde 1960. La elección se polarizó entre el candidato liberal, un ex gobernador de un pequeño estado del Nordeste, Fernando Collor de Mello, y Luis Inácio “Lula” da Silva, ex líder sindical de San Pablo y luego presidente del Partido de los Trabajadores. El candidato liberal ganó las elecciones en la segunda ronda, fracasó en su tentativa de eliminar la inflación, abrió la economía brasileña al mundo y fue separado del poder dos años y medio después, en un proceso de *impeachment* motivado por una avalancha de acusaciones de corrupción.

La crisis de gobernabilidad se prolongó y el éxito del proceso del *impeachment* de Collor, pese a sus legítimas motivaciones, alentó nuevamente la parálisis de la actividad. La situación económica y el cuadro social se deterioraron, y se acentuó el conflicto distributivo en un ambiente de hiperinflación. Al mismo tiempo, se redujo la capacidad de las instituciones políticas para canalizar y administrar los conflictos, en gran parte como reflejo del modelo consagrado por la Constitución

En el área de inversiones externas, la crisis de los años ochenta, prácticamente “borró a Brasil del mapa” de la inversión extranjera directa (IED)

de 1988, que privilegió al máximo la representación de las minorías políticas y garantizó su poder de veto sobre las políticas públicas, además de incentivar la multiplicación de los partidos y, consecuentemente, la fragmentación de la representación. Además, esta Constitución también amplió el poder de veto de un gran número de actores minoritarios al transferir poder y recursos fiscales sustanciales a los Estados y municipios.

La emergencia de los Estados y municipios como actores políticos relevantes, absorbiendo funciones hasta entonces concentradas en el Estado Federal, como las relacionadas con las políticas sociales y la política industrial, es uno de los trazos distintivos del escenario político brasileño en los años noventa.

La ampliación de la autonomía política, administrativa y fiscal de los gobiernos subnacionales constituyó un poderoso incentivo para que éstos intentasen llenar el vacío producido por la retracción del gobierno federal en el área de la política industrial. Así, los gobiernos provinciales se convirtieron en los años noventa en actores especialmente importantes en lo que se refiere a la atracción de inversiones externas y domésticas, lo que no dejó de causar una serie de conflictos entre Brasil y sus socios del MERCOSUR.

Este cuadro de multiplicación de actores y de crisis de gobernabilidad se consolida en el momento en que Brasil atravesaba por un impresionante proceso de expansión de la incorporación política. El electorado brasileño que en 1950 era de 11 millones de electores, esto es, el 21% de la población, en 1998 alcanzaba a 106 millones de personas, es decir, dos tercios de sus habitantes. La explosión demográfica del electorado se produjo entre 1966 y 1984, casi coincidiendo exactamente con el período de vigencia del régimen autoritario (1964-1985), configurando de esta manera la paradoja de un impresionante crecimiento de la incorporación política en un período no democrático.

No obstante, vale la pena recordar que aun en el período autoritario, la rutina de elecciones legislativas no fue interrumpida, aunque solamente fuesen admitidos dos partidos (uno oficialista y otro opositor) y hubiese una rigurosa selección, por parte del régimen, de

los candidatos a puestos legislativos. Las manifestaciones políticas de oposición al gobierno autoritario fueron canalizadas a través del partido opositor (MDB), pero también se expresaron mediante la multiplicación de iniciativas autónomas, ya sea en el área sindical, en la asociación de moradores, etc. Algunos estudios de finales de la década del ochenta ya registraban un impresionante crecimiento de las asociaciones de todo tipo, a través de las cuales la sociedad civil se organizaba y trataba de cambiar el Estado e influir en el gobierno.

La eliminación del índice elevado de inflación y la elección de Fernando Henrique Cardoso para la Presidencia de la República, ambos hechos ocurridos en 1994, marcaron el comienzo de una nueva etapa en la transición política. El nuevo gobierno tenía un programa con claras prioridades, varias de las cuales para ser puestas en práctica exigían cambios en dispositivos constitucionales. Para viabilizar su agenda de reformas liberales en el ámbito doméstico (privatización de servicios públicos, interrupción de monopolios estatales,...), el Gobierno se apoyó en una base heterogénea de partidos, obteniendo en sus dos primeros años una serie de victorias importantes.

Las largas y poco transparentes negociaciones para aprobar una enmienda constitucional que permitiera la reelección del Presidente de la República, que abrió el camino para la reelección de Cardoso en 1998, debilitaron el poder del Presidente en sus negociaciones con el Congreso durante su segundo mandato. Además, la coalición formada para apoyar la agenda liberal no se sostuvo cuando el gobierno trató de implementar su segunda etapa de reformas con énfasis en la reforma del sistema jubilatorio y tributario. Las nuevas propuestas enfrentaron varias coaliciones de bloqueo en el Congreso y fueron abandonadas o reducidas significativamente en sus ambiciones.

La devaluación de la moneda con la crisis del real de enero de 1999, sepultó el "populismo cambiario" del gobierno de Cardoso y debilitó aun más su gestión. La recuperación económica en 2000 y la relativa proximidad de las elecciones presidenciales de 2002 contribuyen para trazar un cuadro melancólico y complejo para el último año y para la sucesión del actual gobierno.

En la actualidad la crisis del gobierno cuestiona de diversas formas las reformas liberales, el ajuste fiscal y las privatizaciones. También potencia las posturas de quienes rechazan todos los cambios y las nuevas opiniones políticas que aparecieron en la década del noventa y, apoyados en una nostalgia de los años setenta, pretenden reabrir todos los *dossiers* de política, como si las alternativas que se ofrecen al país fuesen infinitas y sus posibilidades ilimitadas.

Al comienzo de los años noventa, Brasil concluyó una década de estancamiento en la renta per cápita y en los indicadores de pobreza y crecimiento de la desigualdad. Al final de esta década, el perfil de distribución de la renta había mejorado marginalmente, pero la desigualdad aún era impresionante. La pobreza, no obstante, volvió a retroceder, disminuyendo su incidencia relativa de 30,2% de la población en 1990 a 20,9% en 1997, haciendo patente que era más fácil combatir la pobreza que la mala distribución de la renta y que el crecimiento económico no es una condición suficiente para la reducción de la desigualdad. No es casualidad que en los años noventa el foco de la discusión sobre políticas sociales se trasladara del volumen de gastos a la calidad de las políticas. De forma general, se constató que Brasil no gastaba poco en el área social sino que gastaba muy mal y que solamente una pequeña parte de los recursos llegaba a sus destinatarios.

En el área de educación este diagnóstico produjo una profunda revisión de las políticas públicas con resultados positivos y al final de los años noventa mostraba lo siguiente: entre 1992 y 1999, la tasa de analfabetismo cayó del 17,2 al 13,3% (en las regiones más desarrolladas, al Sur y al Sudeste, quedo por debajo de 8%) y el tiempo promedio de estudio de los brasileños pasó

La pobreza, no obstante, volvió a retroceder, disminuyendo su incidencia relativa de 30,2% de la población en 1990 a 20,9% en 1997, haciendo patente que era más fácil combatir la pobreza que la mala distribución de la renta y que el crecimiento económico no es una condición suficiente para la reducción de la desigualdad.

de 5,3 a 6,5 años. Además, en 1999 el 96% de los niños entre 7 y 14 años estaba escolarizado, y este porcentaje entre los adolescentes de 15 a 17 años era del 78,5%. Para establecer una comparación, es bueno recordar que en 1992 estos porcentajes de escolaridad eran de 87% y 60%, respectivamente.

En el origen de este cambio se observa una revisión de las prioridades federales en el área de educación, pero también innovaciones institucionales como el Programa Bolsa-Escola (Programa Beca Escuela), implementado por el Gobierno del Distrito Federal a mediados de la década. Este programa paga a las familias de baja renta un auxilio mensual para cada niño que va a la escuela. Con esto, las familias de escasos ingresos cuyos hijos eran enviados a las calles para conseguir algún dinero, tienen un poderoso incentivo para mantenerlos en la escuela. La experiencia del Distrito Federal sirvió de modelo para proyectos semejantes en otras unidades de la federación y hasta en otros países.

En el área de la salud la revisión de políticas aún no generó los mismos resultados, pero hay datos alentadores. La mortalidad infantil cayó del 4,4 al 3,4% en 1999, con grandes diferencias interregionales. El saneamiento básico continúa siendo, a pesar de todo, uno de los puntos débiles de las condiciones de vida de la población pobre, comprometiendo esfuerzos para reducir más drásticamente los indicadores de mortalidad infantil: la tasa de saneamiento ideal - indicador que toma en cuenta los índices de agua canalizada, la red colectiva de desagüe y la recolección directa de residuos- aumentó de 53,8 al 62,3%, reflejando que al final de la década casi el 40% de los domicilios no estaban atendidos adecuadamente en materia de saneamiento básico. En este campo hay grandes desigualdades regionales, que también se observan en el interior de regiones metropolitanas, como la de Río de Janeiro. En el caso del saneamiento, un *imbroglia* regulatorio que alcanza Estados y Municipios bloqueó la política del Gobierno Federal de privatizar la prestación de servicios. En la mayoría de los Estados las empresas públicas de agua y desagüe son ineficaces y tienen limitada capacidad de inversión para la expansión de las redes.

En la década del noventa se registró en Brasil un cambio social cuyos impactos se harán sentir durante las próximas décadas: una nítida reducción de las tasas de crecimiento de la población, en contraste con lo que se verificaba en las décadas anteriores. Este proceso ocurre simultáneamente con la reducción de los flujos migratorios rural-urbano o, más exactamente, rural-metropolitano. Estas dos rupturas simultáneas en procesos sociales fundamentales para la formación del Brasil actual, reducirán las presiones permanentes relacionadas con la absorción de amplios contingentes de personas que entran en el mercado de trabajo, pero generarán otros focos de presión económica y social asociados al proceso de envejecimiento de la población.

Pero con seguridad los más impresionantes indicadores de la década del noventa en el área social se refieren a la violencia, que se consolidó como la principal causa de muertes de jóvenes en las grandes ciudades. En 1992, el 63% de las víctimas fatales de hombres en la franja etárea de 15 a 19 años, era producto de la violencia (esencialmente homicidios y accidentes de tránsito), porcentaje que en 1998 llegó al 68%. Como consecuencia de ello, ya a mediados de la década "la pirámide de edad en Brasil era la de un país en guerra, con falta de hombres jóvenes"⁶, y la violencia urbana emergía como uno de los principales problemas sociales, ciertamente relacionada con la concentración de renta pero también asociada, en los años ochenta y noventa, a la consolidación de una nueva forma de criminalidad organizada alrededor de las redes y reglas del tráfico de drogas. Esta nueva forma de violencia es un fenómeno esencialmente metropolitano, muy diferente en su lógica y motivaciones del accionar de las bandas rurales organizadas de mediados del siglo XX y de la

los más impresionantes indicadores de la década del noventa en el área social se refieren a la violencia, que se consolidó como la principal causa de muertes de jóvenes en las grandes ciudades.

⁶ Véase Zaluar, A. (1994).

pequeña criminalidad urbana. Es en la periferia pobre de las grandes metrópolis, donde los problemas de pobreza y carencia de servicios básicos son más agudos, que se registran los mayores índices de violencia que involucran esencialmente a hombres jóvenes.

Entre los analistas del tema y entre quienes deben tomar decisiones existe escaso consenso en cuanto a las causas de la violencia urbana y a los remedios para reducirla a niveles sociales y políticos tolerables. Están los que identifican en los factores económicos, principalmente la pobreza y la desigualdad, el origen de la violencia y de la criminalidad, y quienes resaltan la dimensión política de un fenómeno que, desde este punto de vista, sería consecuencia del contraste entre el debilitamiento, por un lado, de las instituciones estatales y de la policía y, por el otro, del cambio en el patrón de criminalidad urbana, vinculada crecientemente a la emergencia y a la consolidación del tráfico de drogas.

Finalmente, una perspectiva más social asocia el crecimiento de la violencia y de la criminalidad a la fragilidad de las instituciones responsables, por un lado, de la protección de los derechos del ciudadano y, por el otro, del encauzamiento de los conflictos por medios legales y pacíficos. Ninguna de ellas explica aisladamente el fenómeno y todas ellas destacan algún elemento para entender este nuevo tipo de criminalidad.

Una síntesis razonable de las tres explicaciones, nos conduciría hacia la siguiente argumentación:

- la desigualdad de la renta y de oportunidades, sumada a la alta “visibilidad de la privación relativa”⁷, en una sociedad que estimula en forma creciente y valoriza socialmente el consumo, crea un ambiente favorable a comportamientos anómicos;
- la oferta de oportunidades de ganancias inmediatas y de enriquecimientos derivados con actividades ilegales social y económicamente muy rentables, canaliza estos comportamientos hacia el crimen organizado;

⁷ Ídem.

- esta organización establece su poder sobre bases territoriales mediante el dominio de barrios y favelas específicos, actuando como protector y benefactor de la comunidad allí donde el Estado no consigue ofrecer servicios básicos;
- una policía corrupta, violenta y técnicamente incompetente se vincula con las redes de criminalidad y/o reproduce en los barrios pobres y favelas las tradicionales prácticas de falta de violación de los derechos humanos que quitan legitimidad a la represión del crimen. Así, la población pobre se torna rehén de las relaciones entre la policía y el crimen organizado y esta lógica se reproduce de forma ampliada;
- finalmente, como hay gran incertidumbre y ningún consenso sobre la “estructura del sistema de seguridad pública, particularmente sobre el papel del gobierno federal, de los gobiernos provinciales y municipales, pero también sobre el papel de la sociedad civil y del sector privado en el control y en la prevención de la criminalidad”, se produce un gran vacío de iniciativas y de planes sólidos de la sociedad y de los gobiernos, lo que contribuye a la reproducción del problema en términos crecientemente dramáticos.

Así como a fines de los años noventa, se llegó a la conclusión de que los problemas de desigualdad de la renta no serán significativamente atenuados sólo con el crecimiento económico, también se hizo claramente perceptible que los problemas de violencia y de criminalidad no se resolverán simplemente con la mejoría en los indicadores de distribución de la renta. Los desafíos sociales representados por esta desigualdad heredada del período

Los desafíos sociales representados por esta desigualdad heredada del período de la esclavitud y por la criminalidad y la violencia urbanas (fenómenos de las dos últimas décadas) se tornan crecientemente importantes en la agenda política, al mismo tiempo que se “autonomizan” como problemas sociales específicos y complejos.

de la esclavitud y por la criminalidad y la violencia urbanas (fenómenos de las dos últimas décadas) se tornan crecientemente importantes en la agenda política, al mismo tiempo que se “autonomizan” como problemas sociales específicos y complejos.

Para algunos autores, la inserción del tema de la violencia y de la criminalidad urbana en el marco de las acciones del tráfico internacional de drogas genera amenazas significativas no solamente para la seguridad nacional, sino también para el régimen democrático⁸, ya que el miedo y la inseguridad en las grandes ciudades dan al discurso represivo y punitivo una legitimidad creciente entre los segmentos de las clases media y alta.

3. BRASIL EN EL MERCOSUR: MOTIVACIONES POLÍTICAS Y RESULTADOS ECONÓMICOS

A Brasil le corresponde cerca de las dos terceras partes del PBI total del MERCOSUR. En esta situación su desempeño económico, sus políticas domésticas y su posición negociadora dentro del bloque condicionan estrechamente la evolución global del proceso de integración, su metodología y su agenda de negociaciones.

Por un lado, el desempeño económico de Brasil y sus políticas macro y microeconómicas (sobre todo las políticas industriales y de comercio exterior), definen en gran parte la percepción -por parte de los demás socios- de los costos y beneficios relacionados con la integración. De estos factores depende en buena parte el surgimiento de tensiones entre los Estados miembros del MERCOSUR, así como la capacidad de éstos para absorberlas y administrarlas. Por el otro, la posición negociadora de Brasil es seguramente uno de los principales factores que definen el perfil actual del MERCOSUR, a mitad del camino entre un área de libre comercio y una unión aduanera, con escasos

⁸ Ídem.

mecanismos de institucionalización y poca discriminación positiva a favor de las economías menores del bloque.

Al analizar la participación de Brasil en el proceso de integración del MERCOSUR, dos aspectos deben ser considerados: la inserción del proyecto subregional en el papel de la política exterior brasileña y los impactos económicos atribuibles a la integración, como veremos en los siguientes puntos 3.1. y 3.2.

3.1. El MERCOSUR en la estrategia de la política exterior brasileña

En el plano de la política exterior de Brasil, la continuidad prevaleció sin ambigüedades en las décadas del ochenta y del noventa, a pesar de los importantes cambios por los que pasó la economía y la sociedad. Desde los años sesenta, el paradigma globalista ha sido hegemónico en la política externa brasileña, encuadrando la participación de Brasil en el MERCOSUR y en las demás iniciativas de liberalización preferencial en curso. Éste es un hecho de importancia primordial dado el peso que la voluntad política de los gobiernos nacionales tuvo en la génesis y en el dinamismo de estas iniciativas.

¿Pero qué es el paradigma globalista, que está en la base de la política externa brasileña? Es una visión de la posición brasileña en las relaciones internacionales que surge “de la articulación (...) de diversas influencias intelectuales: la crítica nacionalista a la matriz americanista de política externa, generada en el ámbito del Instituto Superior de Estudios Brasileños – ISEB; la visión de la CEPAL de las relaciones centro-periferia; y la tradición del pensamiento realista en las relaciones internacionales, en particular la concepción del sistema internacional como un ámbito anárquico”⁹. Según esta

⁹ Véase Soares de Lima, M.R. (1994).

autora “al inicio de los años sesenta, la política externa encontraría en el eje Norte-Sur el espacio adecuado para el ejercicio de un papel protagónico por parte de Brasil. El eje Norte-Sur posibilitaría al Ministerio de Relaciones Exteriores (...) encontrar en la diplomacia económica multilateral una misión organizacional específica: complementar las políticas gubernamentales de desarrollo industrial”.

en el paradigma globalista de la política externa brasileña la rivalidad con los EE.UU., principalmente en el continente americano, tiene un lugar destacado y la creación de condiciones favorables al desarrollo industrial nacional es el objetivo último de la estrategia.

En este paradigma, el papel central de la política externa es funcionar como “un instrumento para la resolución de problemas domésticos”¹⁰ o, dicho de otra forma, es crear espacios para la resolución de los problemas domésticos relacionados con la estrategia nacional de desarrollo industrial. Por lo tanto, en el paradigma globalista de la política externa brasileña la rivalidad con los EE.UU., principalmente en el continente americano, tiene un lugar destacado y la creación de condiciones favorables al desarrollo industrial nacional es el objetivo último de la estrategia.

Desde el comienzo del proceso, el papel de la política exterior del gobierno federal fue decisivo en el trazado y en la implementación de la participación brasileña en el MERCOSUR. La integración subregional tuvo en su origen una motivación esencialmente política. Sin duda, este tipo de motivación es un requisito necesario en cualquier proceso de integración, pero su papel en el caso del MERCOSUR fue especialmente importante en las etapas iniciales del proceso, cuando el bajo nivel de interdependencia entre los países del Cono Sur definía un cuadro donde eran escasos los incentivos económicos para la integración.

¹⁰ Véase Guilhon de Albuquerque, J. A. (1998).

¿Cuál fue exactamente para Brasil la motivación política subyacente del proyecto de integración subregional? En su origen, es decir, en los acuerdos bilaterales con la Argentina en la segunda mitad de los años ochenta, dicha motivación se identifica con la transición del régimen militar al régimen civil, marcando una ruptura con las “ambivalencias previas de los gobiernos militares” en las relaciones con la Argentina, (Soares de Lima, 1994).

Además, la integración subregional representa la primera reacción brasileña a los nuevos desafíos de inserción externa planteados por la globalización y por la formación de “bloques” económicos regionales. Este contexto internacional emergente en la Posguerra Fría es percibido en Brasil como menos permisivo para las estrategias de desarrollo que el contexto vigente hasta entonces, en el que se reducen los recursos de poder a disposición del país en el sistema de relaciones internacionales. Por lo tanto, el MERCOSUR -y especialmente la redefinición de las relaciones con la Argentina- está anclado a la revisión de la estrategia internacional de Brasil. Esta vinculación dio a la integración una posición destacada dentro del marco de referencia de la política exterior brasileña, pero también implicó que en Brasil la importancia atribuida al proyecto regional estuviera en función de la percepción de su capacidad para contribuir directamente al logro de los objetivos generales de dicha estrategia.

Un ex embajador de Brasil en Buenos Aires describió de este modo la relación entre el proyecto subregional y los ajustes en la estrategia externa de Brasil, dictados por los cambios en el ambiente internacional que hicieron de la mayor proyección externa de este país un imperativo del proyecto nacional de desarrollo: “esta proyección comienza por la vecindad. El área prioritaria de actuación de Brasil está en el Hemisferio; dentro del Hemisferio, en América del Sur; dentro de América del Sur, en Argentina (...) La lógica de la integración pasó a relacionarse con los objetivos estratégicos de Brasil, de consolidación de un entorno regional que otorgue al país un peso internacional creciente y construya más oportunidades para la generación de empleo y riqueza (...) La integración deja de ser vista, así, como una iniciativa puramente comercial. Tal vez ella no tuviese sentido para nosotros si el

enfoque fuese exclusivamente comercial”¹¹. La inserción del proyecto bilateral, y luego subregional, en una estrategia externa en la que EE.UU. constituye un eje de “repulsión”¹² y la creación de condiciones favorables al desarrollo industrial nacional es el objetivo final.

A su vez, esta capacidad se evalúa a la luz de dos criterios básicos: 1. el grado de convergencia (o divergencia) entre las políticas que materializan los proyectos nacionales de desarrollo de los países miembros de los proyectos, y 2. el grado de convergencia (o divergencia) en el área de política externa *strictu sensu* con relación al resto del mundo y en especial en las relaciones con EE.UU. Por lo tanto, si la motivación política de Brasil con relación al MERCOSUR supone una garantía de estabilidad del proyecto, en el plano estratégico su inserción en el modelo de pensamiento que rige la política externa brasileña condiciona el grado de adhesión por parte los gestores de esta política a su compatibilidad con los componentes esenciales de ese modelo, a saber: “el desarrollo de la capacidad industrial (como) condición indispensable para una actuación más autónoma del país en el sistema internacional” y el objetivo de aumentar el poder de negociación de Brasil frente a EE.UU. en el Hemisferio y, especialmente, en América del Sur¹³.

En contraste con el interés político que se atribuye en Brasil al proyecto subregional, los incentivos económicos asociados al mismo se perciben como limitados, principalmente en función de la asimetría del tamaño de la economía de Brasil y la de sus socios. De esta tensión entre elevada motivación política y restringidos incentivos económicos, surge una postura de participación en que existe un compromiso estratégico con la integración subregional, pero este hecho no genera automáticamente la adhesión a propuestas de profundización de la unión aduanera, como tampoco implica la aceptación de iniciativas capaces de restringir el margen de libertad de los gobiernos federal y provinciales en las políticas de desarrollo.

¹¹ Véase Seixas Correa, L.F. (1998).

¹² Véase Sorares de Lima, op. cit.

¹³ Véase Soares de Lima, op. cit.

En este sentido, la posición negociadora de Brasil es el principal factor determinante del actual perfil del MERCOSUR: una unión aduanera imperfecta, dotada de escasos mecanismos de institucionalización y frágiles instrumentos de disciplina de las políticas nacionales de los países miembros.

Desde el punto de vista del proceso de integración subregional, lo más destacado para nuestra reflexión es el hecho de que el mismo no produjo mayores impactos sobre el diseño y la implementación del proyecto de desarrollo industrial nacional de Brasil. Éste se mantiene intacto, a tal punto que ni siquiera se combina con elementos de un proyecto industrial regional. Al contrario, en las negociaciones con sus socios del MERCOSUR, la afirmación del proyecto de desarrollo industrial brasileño se expresa sistemáticamente como un proceso de competencia económica con los socios y casi nunca como cooperación.

Un hecho digno de registro, no obstante, es que recientemente las percepciones brasileñas del MERCOSUR, están pasando por cambios nada despreciables. En el origen de esta inflexión, se encuentra principalmente el hecho de que la consolidación de las negociaciones del ALCA actualiza entre los *policy makers* brasileños la preocupación

en las negociaciones con sus socios del MERCOSUR, la afirmación del proyecto de desarrollo industrial brasileño se expresa sistemáticamente como un proceso de competencia económica con los socios y casi nunca como cooperación.

En contraste con el interés político que se atribuye en Brasil al proyecto subregional, los incentivos económicos asociados al mismo se perciben como limitados, principalmente en función de la asimetría del tamaño de la economía de Brasil y la de sus socios.

con respecto a los riesgos de que el MERCOSUR se diluya dentro del proyecto continental. Esto ha tornado a los funcionarios brasileños menos reacios a discutir temas que anteriormente eran impensables plantear.

No resulta claro hasta qué punto esta revisión de las percepciones podrá realmente

producir una alteración profunda en la evaluación brasileña de los costos y beneficios de la integración y, especialmente, llevar a Brasil a negociar propuestas que transfieran el poder de la esfera nacional a la regional.

De un lado, con la devaluación del real en enero de 1999 gana fuerza en la Argentina la propuesta de adopción del dólar como moneda nacional y, además, en 2001 la concepción del MERCOSUR como una unión aduanera comienza a ser objeto de críticas entre los socios de Brasil, lo que es visto como una amenaza frontal al MERCOSUR, principalmente por sus potenciales impactos políticos.

De otro lado, anclada en un paradigma de política externa dominante desde hace décadas, la visión brasileña del MERCOSUR así como su relación con el ALCA está dotada de una notable inercia y sostenida por una amplia coalición doméstica que incluye empresarios y sindicatos, además de un conjunto importante de formadores de opinión.

3.2. Los impactos económicos del MERCOSUR sobre Brasil

No obstante que la simultaneidad entre el proceso de integración subregional y la apertura comercial hacia el resto del mundo torna prácticamente imposible “aislar” el efecto MERCOSUR, como factor condicionante de los cambios por los que pasó la economía brasileña en los años noventa, no parece haber dudas de que la formación y la consolidación del MERCOSUR como bloque comercial y económico, contribuyó para inducir y acelerar los cambios que tuvieron impactos sobre:

- los flujos de comercio exterior,
- los flujos de inversiones productivas hacia y desde Brasil,
- el proceso de revisión de los regímenes regulatorios aplicables al comercio e inversiones,
- el proceso de reestructuración productiva, y
- la revisión de las estrategias empresarias de las firmas transnacionales y domésticas.

En realidad, los impactos del MERCOSUR fueron muy heterogéneos, según se considere cada uno de los procesos y fenómenos arriba mencionados. Como era de esperar, sus impactos fueron mucho más directos e intensos en los flujos de comercio intrabloque que en el proceso de reestructuración productiva por el que pasaron sectores enteros de la industria, de la agricultura y de los servicios en la década del noventa. Además, a medida que se pasa del análisis de los impactos más directos e inmediatos del MERCOSUR sobre la economía brasileña (impactos estáticos o comerciales) a la evaluación de los impactos estructurales o dinámicos, éstos se tornan no solamente menos intensos sino también marcadamente heterogéneos de acuerdo con el tamaño de las empresas, los sectores y el origen de su capital.

Finalmente, tanto los resultados de la interacción de la dinámica integracionista con la evolución macroeconómica como los de las políticas públicas, han sido ambiguos en términos de distribución intersectorial e intrasectorial de amenazas y oportunidades, asociadas al nuevo ambiente de negocios. Por un lado, los grandes grupos nacionales y las empresas transnacionales estuvieron muy presentes en las negociaciones con los socios del MERCOSUR y de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), y ejercieron una influencia decisiva en la defensa de sus intereses específicos. No es casual que las negociaciones comerciales en el MERCOSUR definieran claramente un perfil de participación de Brasil donde se resalta la preocupación por la protección de los sectores de bienes de capital, de automóviles, informática y telecomunicaciones con relación al resto del mundo (p.ej., las excepciones nacionales a la TEC, el régimen automotor, etc.), sectores en general beneficiados por la política industrial y comercial brasileña.

También para algunos sectores, y en especial para las grandes empresas asociadas a los mismos, el MERCOSUR funcionó como un importante factor de compensación de pérdidas de *market share* doméstico como consecuencia del crecimiento de las importaciones y de las oscilaciones del mercado doméstico, asociadas a los desequilibrios macroeconómicos vigentes antes y después de 1994.

El papel del MERCOSUR, en este sentido, parece haber sido particularmente relevante para grupos como los productores de bienes de capital y químicos/petroquímicos, bastante afectados por el crecimiento de las importaciones, pero que vieron sus exportaciones crecer significativamente para los demás socios del bloque.

Existen también evidencias de que los impactos del MERCOSUR para la economía brasileña alcanzaron a otros actores económicos, además de las grandes firmas. De hecho, la creación de comercio generada por la consolidación del bloque comprendió empresas de diferente porte y resultó parcialmente de la entrada de nuevas empresas en la actividad exportadora. Además, la economía y la sociedad brasileña en conjunto, se beneficiaron con los impactos sectoriales de la integración sobre la productividad de algunas industrias y cadenas productivas (el caso de cadenas agroalimenticias, como las lácteas) y sobre los niveles de precios domésticos.

Estas observaciones señalan el hecho de que en Brasil los impactos del MERCOSUR se hicieron sentir sobre un conjunto diversificado de procesos, también influenciados por otros factores domésticos y externos. Es casi imposible aislar el “efecto MERCOSUR” en su origen o en la trayectoria seguida por estos procesos de cambio, pero en general los análisis tienden a disminuir los impactos del MERCOSUR sobre dichos procesos, valorizando casi exclusivamente el papel de los factores domésticos en la definición de los ritmos y de la trayectoria de los cambios en curso.

Según esta visión, los datos agregados de comercio y de inversiones directas internacionales refrendan esta evaluación y dan fundamento a una estrategia cautelosa de negociación de Brasil en el MERCOSUR. De hecho, esta postura de negociación es compatible con la visión de que los beneficios derivados del libre comercio en la subregión son importantes, especialmente para los sectores manufacturados, pero que resultan pequeños los incentivos para la implementación de un modelo de integración que induzca a armonizar las políticas y a reducir las distorsiones competitivas *policy-driven* entre los países de la subregión. La cesión de soberanía en materia de política económica se restringe al establecimiento de la TEC y hay aún en

Brasil una fuerte resistencia a colocar en discusión temas relacionados con la política industrial y con la llamada “agenda de profundización de la unión aduanera”, inclusive en lo referente a la estructura institucional del MERCOSUR.

Nuestra hipótesis, sustentada sobre algunas evidencias y muchos indicios, es que los impactos del MERCOSUR sobre la economía brasileña se transmiten a través de una variada gama de mecanismos y procesos, que son independientes de la connotación positiva o negativa que se les atribuya y bastante más importantes de los que surjan de los datos agregados de comercio e inversión.

3.3. Síntesis de la economía política de la participación brasileña en el MERCOSUR

Cuando se analiza históricamente el proceso de formación de la posición negociadora brasileña en el MERCOSUR, llaman la atención dos aspectos:

- en primer lugar, la posición nítidamente protagónica que los agentes del Estado y, en especial, el Ministerio de Relaciones Exteriores desempeñaron en la definición tanto de la relevancia estratégica del proyecto como de sus límites. La burocracia estatal estableció los parámetros de la participación brasileña y controló en esencia el proceso de movilización y de acceso a los mecanismos de participación;
- en segundo lugar, la creciente complejidad del proceso de formación de la posición brasileña en el MERCOSUR, derivada directamente del involucramiento de otros actores en la definición del “interés nacional”

Para entender la posición brasileña frente al MERCOSUR, y de forma más general frente a las negociaciones comerciales internacionales en los años noventa, es importante tener en cuenta

un trazo distintivo de las dinámicas de las transformaciones ocurridas en Brasil en esta década, cuando se la compara con el cambio producido en otros grandes países de Latinoamérica, como México y la propia Argentina. En Brasil la resistencia de los intereses empresariales, sindicales y burocráticos corporativos consolidados durante el largo y positivo período de indus-

trialización proteccionista, condicionó fuertemente la implementación de reformas orientadas al mercado y a la liberalización.

Desde el punto de vista económico, el principal resultado de la pactada transición brasileña, cuyo único momento de excepción fueron los treinta meses del gobierno Collor, fue la permanencia de estructuras de protección y de incentivos fuertemente discriminatorios en términos intersectoriales, que beneficiaron de forma general a los mismos sectores *import-competing* favorecidos por la política industrial y de apoyo a las exportaciones de las décadas anteriores (sector automovilístico, químico, electro-electrónico y de bienes de capital).

En el plano de la política externa, la continuidad fue aún menos ambigua a pesar de los importantes cambios regulatorios por los que pasó la economía brasileña. El paradigma globalista, hegemónico en la política exterior desde los años sesenta, se mantuvo inalterado y encuadró la política de participación de Brasil en el MERCOSUR, hecho de primordial importancia por el peso que tuvo la voluntad política de los gobiernos en la génesis y en el dinamismo del proceso de integración.

El hecho de que el último objetivo de este proceso esté representado por la inserción del proyecto bilateral y subregional en una estrategia externa en la cual EE.UU. constituye un eje de "repulsión", y el desarrollo industrial nacional representa el último objetivo, dio al

En Brasil la resistencia de los intereses empresariales, sindicales y burocráticos corporativos consolidados durante el largo y positivo período de industrialización proteccionista, condicionó fuertemente la implementación de reformas orientadas al mercado y a la liberalización.

proceso de integración una posición sólida dentro del marco de referencia de la política exterior brasileña, pero también implicó que la importancia atribuida al proyecto regional fuera en función de la percepción de su capacidad para contribuir con los objetivos generales de aquella estrategia.

En lo referente a la participación del empresariado industrial en el MERCOSUR, todos los sectores con grandes intereses en la agenda de

integración ejercen fuerte influencia sobre el diseño y la implementación de la política comercial brasileña. Los principales sectores industriales involucrados con los temas de la integración subregional y con la agenda de negociación del bloque con otros países, especialmente los de la ALADI, son *import-competing*, esencialmente preocupados en el mantenimiento de su *market share* doméstico. De alguna forma, el crecimiento de las exportaciones de estos sectores hacia el MERCOSUR representó para varios de ellos agregar el tema de acceso a los mercados externos a una agenda de negociación comercial esencialmente centralizada en la defensa del mercado doméstico.

Las centrales sindicales brasileñas buscaron influir en la dirección del proceso de integración reforzando su interacción con la burocracia estatal e identificando convergencias con los sectores industriales y agrícolas, y con las pequeñas y medianas empresas, orientadas al mercado interno. Al mismo tiempo que las centrales brasileñas intensificaban su participación en los debates sobre temas como política industrial y agrícola, reconversión productiva y modernización tecnológica, sus esfuerzos enfatizaban de forma creciente el diálogo y la búsqueda de coaliciones con el gobierno federal y con el empresariado nacional.

La posición brasileña en el MERCOSUR resulta, por lo tanto, fundamentalmente de una determinada visión política gestada en el aparato del Estado (más específicamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores), pero que se articula con intereses de sectores empresarios y sindicales en torno de la defensa de un proyecto nacional de desarrollo industrial.

La posición brasileña en el MERCOSUR resulta, por lo tanto, fundamentalmente de una determinada visión política gestada en el aparato del Estado (más específicamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores), pero que se articula con intereses de sectores empresarios y sindicales en torno de la defensa de un proyecto nacional de desarrollo industrial. De la relación entre la política de integración vista desde Brasil y la percepción dominante en el país acerca de los incentivos económicos asociados al proyecto –percibidos como escasos, principalmente en función de la asimetría de tamaño entre Brasil y sus socios–, surge una postura de participación en que existe un compromiso estratégico con la integración subregional, pero que no genera automáticamente la adhesión a una propuesta de profundización de la unión aduanera, ni tampoco implica la aceptación de propuestas vistas como capaces de restringir el margen de libertad de los gobiernos (federal y provinciales) en las políticas de desarrollo.

La coalición nacional que sostiene implícita o explícitamente esta posición respalda en realidad toda la estrategia de negociación comercial de Brasil, en los diferentes foros en que ésta se manifiesta: en el ámbito del MERCOSUR, en las negociaciones del ALCA y en la Organización Mundial de Comercio. Por lo tanto, su actuación trasciende el objetivo del proceso subregional de integración, sugiriendo que la postura brasileña no deriva necesariamente de una evaluación económica comercial de los incentivos para profundizar la integración, sino más bien de una percepción de las diferentes dimensiones (económica y política) de la integración.¹⁴

¹⁴ Si la pequeña dimensión de los mercados de otros países fuese el factor explicativo más relevante de la postura moderada de Brasil en el MERCOSUR, se podría esperar de este país una adhesión más entusiasta al proyecto de formación del ALCA, dado el potencial de acceso privilegiado a grandes mercados nacionales implicados en esta nueva propuesta. Como se sabe, tal entusiasmo no existe, lo que sugiere que la capacidad del factor “tamaño del mercado” es insuficiente para explicar la postura negociadora de Brasil en procesos de integración, en particular para el caso del MERCOSUR.

4. LOS DESAFÍOS DEL NUEVO MILENIO Y TRAYECTORIAS ALTERNATIVAS DE EVOLUCIÓN

4.1. Balance de una transición incompleta

No quedan dudas de que las décadas del ochenta y del noventa son momentos de un mismo proceso de transición, que se inicia en los años ochenta con la crisis de legitimidad del régimen autoritario y con las crecientes demostraciones de que se agotaba el modelo de desarrollo consolidado durante las últimas décadas. Este modelo se caracterizaba esencialmente por el papel central del Estado en la producción de bienes y servicios, en la reglamentación de las relaciones entre los agentes económicos privados (inclusive entre agentes domésticos y externos) y en la administración de las relaciones entre el capital y el trabajo. El lado económico de este modelo estaba constituido por la provisión estatal de servicios públicos y de bienes básicos e intermedios, el control del acceso de las empresas al mercado doméstico, la protección indiscriminada a la producción local y la distribución de subsidios a la inversión y a la producción.

Si los años ochenta pueden definirse como aquellos en que se hace explícito el agotamiento del modelo y en que fracasan las tentativas para una transición negociada en el campo económico –fracaso cuyos principales síntomas son la intensificación de los conflictos distributivos y el agravamiento de la crisis macroeconómica–, la década del noventa está marcada por movimientos que caracterizan la tentativa de definir un nuevo marco para retomar el desarrollo económico. El paradigma liberal y la orientación hacia el mercado, con varias adaptaciones y calificaciones, orientan la definición del nuevo modelo; son característicos de este proceso el control de la inflación, la privatización, la apertura comercial y el desvío de la acción económica del Estado tanto de la producción directa como de la tutela de los agentes privados y la regulación de las actividades no estatales.

Aun en el campo económico, donde la transición logró avanzar más, no se puede decir que las reformas liberalizantes hayan alcanzado

un grado de irreversibilidad en muchos de sus componentes. La resistencia de los intereses empresariales, sindicales y burocráticos consolidados durante el largo y relativamente exitoso período de sustitución de importaciones actuó como una fuerza “moderadora” de las reformas orientadas al mercado. Una de las consecuencias de la transición económica pactada fue la persistencia, después de las reformas, de estructuras de protección y de incentivos fuertemente heterogéneos, que benefician *grosso modo* a los mismos sectores industriales favorecidos por el Estado en la etapa de desarrollo proteccionista. Otra consecuencia es el peso con que lograron mantenerse las visiones de políticas económicas intervencionistas y proteccionistas, mediante la acción de formadores de opinión y formuladores de política.

En el campo político el pacto esencial para el inicio de la transición reunió, a mediados de los años ochenta, a un conjunto heterogéneo de partidos y fuerzas políticas que fortaleció las características desestabilizadoras del sistema político heredadas de las décadas anteriores. Esto no favoreció en nada, en la década del noventa, la profundización del proceso de consolidación de la institucionalidad democrática y la formación de consensos políticos en torno al cuadro de restricciones –internas y externas– en que el país formula su proyecto de desarrollo, así como de los elementos que compondrían el nuevo modelo. De ahí la sensación reforzada por la multiplicidad de visiones heterogéneas de que cualquier propuesta política es posible, cualquier proyecto tiene sentido y ninguno de los cambios ocurridos en la década del noventa es irreversible. La multiplicación casi inagotable de los futuros escenarios posibles es, por cierto una de las fuentes más importantes del fenómeno de parálisis hiperactiva así como una de sus principales consecuencias.

Sin duda la superación de la hiperinflación en 1994 y

La multiplicación casi inagotable de los futuros escenarios posibles es, por cierto una de las fuentes más importantes del fenómeno de parálisis hiperactiva así como una de sus principales consecuencias.

la definición del primer Gobierno Cardoso de una clara agenda de políticas con prioridades explícitas, contribuyó para delimitar el campo de lucha política por lo menos hasta 1998. No obstante, con la pérdida de aliento del gobierno a partir de 1999 y de 2000, y las perspectivas de las elecciones presidenciales de 2002, vuelve a abrirse el abanico de opciones y la disputa política nuevamente se da, en realidad, en torno a la definición de aquello que debería ser una agenda de políticas en Brasil.

La dimensión social es el ámbito en que los trazos de continuidad entre las décadas del ochenta y del noventa son más fuertes: “congelamiento” de elevados niveles de distribución de la renta, ligera reducción de los índices de pobreza y peligroso agravamiento de los fenómenos de violencia y criminalidad metropolitanas, ahora comandados por la lógica del crimen organizado y del tráfico de drogas.

El hecho es que la simultaneidad de la transición hacia una democracia de masas y un sistema económico más orientado al mercado, en un contexto de elevada desigualdad de renta y frágil institucionalidad, inclusive en el área política, hizo de las dos últimas décadas un período de incertidumbres e idas y vueltas. Los desafíos que Brasil enfrentará en los próximos veinte años son tributarios de las opciones realizadas y no realizadas en estas últimas dos décadas.

En un país cuya vida política viene marcada por el fenómeno de la parálisis hiperactiva, el principal desafío de este inicio de milenio es el de obtener, entre las principales fuerzas sociales, un nivel razonable de consenso en torno no sólo de lo que deberían ser los componentes centrales de la agenda de políticas nacionales, sino también de los medios social y económicamente aceptables para desarrollarla. Alguna convergencia se ha alcanzado en los últimos tiempos en relación a la importancia de compatibilizar crecimiento económico con baja inflación. Un proceso semejante ocurre con la agenda de competitividad, identificada como prioritaria por un número creciente de actores relevantes, en la que el tema de los desafíos instalados por el nuevo orden económico internacional (la globalización) comienza a ser digerido por la clase alta brasileña. También la agenda de reducción de la pobreza y de las desigualdades

sociales parece formar parte de un posible nuevo consenso. Como ya se ha observado, en los últimos años la agenda social se ha tornado crecientemente autónoma y existen pocas dudas en cuanto a la necesidad de tratarla como tal.

4.2. Brasil: de los desafíos del presente a las trayectorias alternativas del futuro

El bajo nivel de convergencia sobre los desafíos fundamentales que debe enfrentar Brasil en las primeras décadas del nuevo siglo, otorga un papel relevante a la elaboración de ejercicios prospectivos. Así puede hacerse un mapa de las posibles trayectorias alternativas de evolución social, ya sea porque están asentadas en tendencias estructurales de la economía y de la sociedad brasileñas, y/o porque resulten identificables en sus tendencias y características emergentes.

De este análisis surgen claramente cuatro trayectorias alternativas:

1. En la primera de ellas, el patrón errátil y oscilante que caracterizó la economía y la política en los últimos veinte años prevalece y hasta se acentúa. El país evoluciona lentamente, y hasta cierto punto inconscientemente, hacia un cuadro de *crisis endémica y regresión social*.

La economía brasileña crece pero a un ritmo lento en comparación con el resto del mundo y se observa un gradual retroceso del proceso de apertura comercial, fruto de una mezcla de reacción a la globalización y de la tentativa de lidiar con la restricción externa al crecimiento. La postura dominante en Brasil con relación al MERCOSUR es de creciente desinterés. En realidad, éste es apenas el síntoma de una fuerte tendencia al autoaislamiento internacional, donde se ve el origen de buena parte de los problemas internos.

La principal razón para el pobre desempeño del país es la dificultad para crear un consenso que permita avanzar con rapidez y voluntad en las reformas del Estado y de las instituciones, ya sea en

una trayectoria liberal o en un paradigma neodesarrollista. Las reformas se realizan más lenta y tímidamente, siempre a costa de “sustos” y limitadas a solucionar emergencias. En este escenario, Brasil convive con un proceso de deterioro institucional y de la capacidad del Estado para imponer la ley y el orden, lo que lleva a un aumento de la violencia en el campo y en las ciudades. En particular, la falta de legitimidad política –resultado del bajo crecimiento, del cuadro de desigualdades y de la falta de solución de los problemas estructurales– favorece el avance de la corrupción y del crimen organizado. Se trata esencialmente de la aceleración del proceso de deterioro de las dos últimas décadas, aunque con un cambio cualitativo importante: las actividades ilegales y criminales se tornan una alternativa económica para parcelas significativas de la población y hacia dichas actividades se canaliza una parte no despreciable de la capacidad de *entrepreneurship* existente en la sociedad.

Este escenario se caracteriza por el desánimo de la sociedad civil con respecto a un Estado débil, desarticulado e incapaz de atender las demandas sociales y por la virtual quiebra de instituciones como el poder judicial y la policía. Junto a sectores sociales y económicos modernos ampliamente integrados a una economía y cultura global, conviven grandes contingentes de población que trabajan en la informalidad, con baja productividad y escasa instrucción.

2. Una segunda trayectoria se basa en la hipótesis de superación de las dificultades que actualmente obstruyen la consolidación de la estabilidad y bloquean la posibilidad de retomar el desarrollo, lo que permite recuperar las condiciones políticas, económicas y sociales de gobernabilidad, apoyándose en el fortalecimiento del Estado nacional. El Estado es, claramente, el conductor del proyecto de desarrollo que denominamos *neodesarrollismo nacional*, no solamente porque las iniciativas políticas más importantes y de alcance estratégico son de su autoría, sino también porque emprende un movimiento de profunda reestructuración y modernización interna, que no tiene correlato en la sociedad civil.

A pesar de que el Estado ha heredado de etapas anteriores una

tradición de intervencionismo en las relaciones económicas y sociales, la trayectoria de este escenario no es una mera reproducción de aquéllas. En este escenario la actuación del Estado se produce dentro de un cuadro de condiciones internas y externas mucho más restrictivo que el vigente en etapas anteriores. La globalización y los compromisos multilaterales y regionales, las restricciones fiscales, el surgimiento de nuevos actores en la escena política doméstica (como por ejemplo, las OGN) y consolidación de las instituciones democráticas, son algunas de estas restricciones.

En términos de modelo de desarrollo, este escenario sugiere la consolidación de un neodesarrollismo, nítidamente más cosmopolita y abierto al mercado y a la sociedad civil que el modelo autárquico y autoritario de los años setenta, pero que hereda de éste la visión de que solamente un Estado central fuerte es capaz de administrar las tensiones y aumentar los beneficios de un país continental, heterogéneo y desigual. Esta concepción se refuerza a fines de la década del noventa y a comienzos del siglo XXI por un pesimismo con respecto a la globalización y a la retirada del Estado de la esfera productiva, agregando nuevas tensiones a las heredadas de períodos anteriores.

En este escenario, la funcionalidad del MERCOSUR está evaluada exclusivamente por su capacidad para contribuir, en el plano económico y en de las negociaciones internacionales, a un proyecto nacional. La visión dominante con relación al MERCOSUR abre poco espacio para iniciativas que impliquen cesión de soberanía económica y política.

3. Una tercera trayectoria de evolución se caracterizaría esencialmente por la consolidación de un modelo de capitalismo liberal al estilo norteamericano y por la ruptura radical con la tradición intervencionista y tutelar que caracterizó el modelo dominante de desarrollo durante casi toda la segunda mitad del siglo XX. En este escenario de *triunfo del mercado* la actuación directa del Estado se concentra en actividades que le corresponden casi por definición y su acción se torna casi exclusivamente regulatoria.

En el plano económico, Brasil tiene altas tasas de crecimiento basadas en un vigoroso comercio externo y en fuertes ganancias de

productividad. Una amplia liberalización comercial y financiera define el padrón de inserción internacional del país, posibilitando la integración de los mercados locales de crédito y de capitales a los de EE.UU. La visión con relación al MERCOSUR se subordina a la prioridad concedida a la apertura multilateral y a la integración financiera con los países del Norte. En esta perspectiva, el ALCA adquiere una alta funcionalidad para la consecución de los objetivos nacionales y no hay mayores restricciones para la constitución de una zona monetaria dolarizada en el continente americano.

El crecimiento económico reduce la pobreza, pero el modelo de desarrollo mantiene y hasta amplía la desigualdad de la renta. Una característica fundamental de este modelo es la acumulación de tensiones sociales derivadas de estas evoluciones económicas, tensiones que tienen dificultades para expresarse en el plano político-institucional y que se manifiestan a través de explosiones localizadas de rebeldía y del crecimiento de la criminalidad y de la violencia urbanas. En este escenario, la reacción de las clases altas es al mismo tiempo defensiva y ofensiva: proliferan los barrios cerrados, la policía está fuertemente equipada para enfrentar disturbios de orden público y se implanta la pena de muerte para crímenes violentos.

4. Finalmente, una cuarta trayectoria, que podríamos denominar *modernización descentralizada*, tiene por base un modelo de economía abierta que se orienta fuertemente a la integración regional y a una progresiva descentralización política y administrativa. En esta trayectoria se profundiza el proceso de descentralización y de devolución del poder a los gobiernos subnacionales, con reducción concomitante del papel de la Unión. Al mismo tiempo, surgen nuevas instituciones supranacionales destinadas a transformar el MERCOSUR en el núcleo de una comunidad de países sudamericanos.

En el plano económico, hay una valorización del mercado y de la iniciativa privada, moderada por criterios de cohesión social, aunque con un sensible aumento de la competencia. El país experimenta nuevas formas de organización de la actividad económica, con el surgimiento

de una amplia red de pequeñas empresas que se benefician de los avances de la tecnología informática para actuar agresivamente en los mercados doméstico e internacional.

En este escenario, la relativa erosión del poder del Estado nacional se produce en beneficio no solamente del mercado, sino principalmente de instancias subnacionales del gobierno, de asociaciones civiles y comunitarias con actuación local y de instancias supranacionales. Se consolida gradualmente una visión del MERCOSUR como proceso fundamental para la realización de las aspiraciones y los objetivos económicos, políticos y sociales que hasta el inicio del siglo XXI eran percibidos como la razón de ser del Estado nacional. Varias decisiones materializan el surgimiento de esta nueva visión: Brasil pasa a desempeñar un papel de liderazgo benévolo en el MERCOSUR y en Latinoamérica, constituyéndose en el principal portador de un proyecto de integración económica y social equilibrada, en el que temas como la criminalidad, el medio ambiente y los derechos sociales forman parte de la agenda, tanto como el libre comercio y la integración de las infraestructuras. Esta visión, no obstante privilegiar claramente a América del Sur como espacio de proyección política y económica de Brasil, acepta sin dificultad una relación abierta con el ALCA y con la Unión Europea.

5. COMENTARIOS FINALES

Brasil llega al inicio del nuevo milenio después de dos décadas de débil crecimiento económico, mucha excitación política – que dificultó la construcción de consensos básicos con relación al modelo de sociedad que se pretende construir– y un cuadro social deplorable. En este período la posición económica relativa de Brasil frente a los países desarrollados y a los emergentes asiáticos se deterioró y, aun cuando Brasil vuelva a crecer aceleradamente y en 2020 alcance un ingreso per cápita más de dos veces mayor a la del año 2000, la misma será igual a la de España en 1997, en términos de poder de paridad de compra.

Sin embargo, esto solamente ocurriría en caso que se confirmen las hipótesis más optimistas acerca del crecimiento de Brasil en las próximas décadas. Como sugiere el ejercicio de prospección antes realizado, nada garantiza que tales hipótesis se concreten y que el país sea capaz de superar los obstáculos que están en el origen del mediocre desempeño de los últimos veinte años. Al contrario, la trayectoria de *crisis endémica y regresión social* contempla la posibilidad de que prevalezcan incertidumbres e inestabilidad, bajo crecimiento y deterioro político y social. No son pocas las probabilidades de que se establezca tal escenario, pues aún no se alcanzó en Brasil un grado razonable de consenso en torno a los que deberían ser los componentes centrales de la agenda nacional de políticas, así como sobre los medios aceptables para implementarla. En este cuadro gana fuerza la hipótesis de que se perpetuarán situaciones de *impasse* y formas precarias de resolución de conflictos, generando un deterioro de las instituciones y de la legitimidad democrática.

Entre los escenarios virtuosos, el *neodesarrollismo nacional* es el que presenta mayores probabilidades de concretarse, pues representa una forma de resolución de los conflictos que tiene sólidas raíces en la tradición brasileña, tanto en términos económicos como políticos: la presencia del Estado nacional como instancia de mediación de los conflictos sociales y económicos y de coordinación de las iniciativas estratégicas de interés de las clases altas. Por estas mismas razones, la trayectoria que denominamos *triumfo de los mercados* parece menos probable, en tanto presupone una ruptura radical con las formas de gobierno tradicionales, lo que generaría grandes resistencias en diferentes sectores de la sociedad. Por último, la trayectoria de *modernización descentralizada* supone una ruptura sólo parcial con el paradigma de políticas dominantes en Brasil y gana verosimilitud como modelo de absorción de fuertes tendencias contemporáneas a la internacionalización de los mercados y a la erosión de los Estados nacionales.

Indicadores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB (var. real)	-4,2	1	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,7	3,3	0,2	0,8	4,5
Inflación anual - IGP (%)	1476,7	480,2	1157,8	2708,2	909	28,3	15,1	5,8	1	1,4	7,2
Tasa de inversión (% PIB)	19,5	18,3	18,5	19,9	20,5	20,4	21,5	21,3	19,5	18,6	nd
Carga tributaria total (% PIB)	29,6	24,4	25	25,3	27,9	28,4	28,6	28,6	29,3	31,7	nd
Superavit primario (% PIB)*	4,68	2,85	2,26	2,67	5,29	0,36	-0,09	-0,98	0,01	3,13	3,56
Deuda neta (% PIB) **	38,5	35,3	35,7	32,2	26	27,3	30,9	30,9	38,1	44,8	45,1
Exportaciones (US\$ mil millones)	31,4	31,6	35,8	38,6	43,5	46,5	47,7	53	51,1	48	55,1
Importaciones (US\$ mil millones)	20,7	21	20,6	25,3	33,1	50	53,3	59,8	57,7	49,2	55,8
Saldo comercial (US\$ mil millones)	10,7	10,6	15,2	13,3	10,5	-3,4	-5,6	-6,7	-6,6	-1,2	-0,7
Tipo de cambio efectivo real***	107,6	125,2	137,5	122,6	105,7	98,5	101,3	96,4	96,4	128,3	109,8
IED (US\$ mil millones)	0,3	0,5	1,2	0,5	1,7	3,6	9,1	16,2	23,7	30	30,6
Balanza de servicios (US\$ mil millones)	-15,4	-13,5	-11,3	-15,6	-14,7	-18,6	-20,3	-25,9	-28,3	-25,8	-25,4
Balanza en cuenta corriente (US\$ mil millones)	-3,8	-1,4	6,1	-0,6	-1,7	-18	-23,5	-30,8	-33,4	-25,4	-24,6
Población bajo límite pobreza (%)	43,8	nd	40,8	41,7	nd	33,9	33,5	33,9	32,8	34,1	nd
Participación en el ingreso del 10% más rico (%)	49,1	nd	45,8	48,6	nd	47,9	47,6	47,7	47,9	47,5	nd
Participación en el ingreso del 50% más pobre (%)	11,4	nd	13,1	12,3	nd	12,3	12,1	12,1	12,2	12,6	nd
Tasa de desempleo abierto (%)	4,65	5,24	6,14	5,74	5,44	4,96	5,81	6,14	8,34	8,25	7,84

* Sector público consolidado (gobiernos federal, provinciales y municipales y empresas estatales)

** Excluye la base monetaria

*** dic. 1998 = 100

Fuentes: IPEA y CNI

BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, A. de (org.) (2001). *Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX*. (Transición en fragmentos: desafíos de la democracia al final del siglo XX). Editora da FGV. Río de Janeiro
- Bacha, E. e Bonelli, R. (2001). *Crescimento e produtividade no Brasil: o que nos diz o registro de longo prazo*. (Crecimiento y productividad en Brasil: qué nos dice el registro a largo plazo). Série Seminários DIMAC. Nº 52, IPEA, mayo. Río de Janeiro.
- Bouzas, R. , Da Motta Veiga, P. e Hirst, M (2001). *El Mercosur em 2020: um exercicio de prospeccion* (El Mercosur en 2020: un ejercicio de prospección). CESPI, marzo. Roma.
- da Motta Veiga, P. (org.) (2000). *O Brasil e os desafios da globalização*. (Brasil y los desafíos de la globalización). Editora Relume – Dumará. Río de Janeiro.
- Giambiagi, F. e Moreira, M.M. (org.)(1999). *A economia brasileira nos anos 90*. (La economía brasileña en los años 90). BNDES. Río de Janeiro.
- Guilhon Albuquerque, J.A. (1998). “Novos rumos na política externa brasileira?” (¿Nuevos rumbos en la política externa brasileña?), en *Carta Internacional* Nº 59, año VI, enero, NUPRI / USP. San Pablo.
- Iglesias, R. (2001). “Baixo dinamismo das exportacoes de productos industrializados ou baixo crescimento da producao industria? Algumas mudancas no desempenho das exportacoes” (¿Bajo dinamismo de las exportaciones de productos industrializados o bajo crecimiento de la producción industrial?), en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, vol. 13, n. 67 abril-junio. Río de Janeiro.
- Lamounier, B. (1994). “A democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa”, (La democracia brasileña de 1985 a la década del 90: el síndrome de la parálisis hiperactiva), en Reis Velloso, J.P. (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. (Gobernabilidad, sistema político y violencia urbana). José Olympio Editora. Río de Janeiro.

- Pinheiro, A.C., Giambiagi, F. e Gostkorzewicz, J (1999). "O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90". (El desempeño macroeconómico de Brasil en los años 90), en Giambiagi, F. e Moreira, M.M. (org.). *A economia brasileira nos anos 90*. (La economía brasileña en los años 90). BNDES. Río de Janeiro.
- Seixas Correa, L.F. (1998). "Interesse nacional e relações Brasil – Argentina". (Interés nacional y relaciones Brasil–Argentina), en *Carta Internacional*. Nº61, ano VI, marzo, NUPRI / USP. San Pablo.
- Soares de Lima, M. R. (1994). "Ejes analíticos y conflictos de paradigmas en la política exterior brasileña", en *América latina/internacional*. Otoño - invierno, vol. 1 Nº 2. Buenos Aires.
- Zaluar, A. (1994). "Violência, crime organizado e poder: a tragédia brasileira e seus desafios" (Violencia, crimen organizado y poder: la tragedia brasileña y sus desafíos), en Reis Velloso, J.P. (org.), *Governabilidade, sistema político e violencia urbana* (Gobernabilidad, sistema político y violencia urbana). José Olympio, Editora. Río de Janeiro.

1. ¿Qué balance hace usted de la década del noventa en Brasil? Desarrolle tres conclusiones.

2. ¿Cómo describiría los incentivos de Brasil para participar del Mercosur?

3. ¿Cuáles son las similitudes y las diferencias en el desempeño político y económico entre Brasil y la Argentina en la década del noventa?

4. ¿Cómo describiría el fenómeno de “parálisis hiperactiva”? Ejemplifique.

5. ¿Qué escenarios estilizados para Brasil se formulan en el desarrollo del presente trabajo? ¿Cuáles son las principales características de cada uno de dichos escenarios?

6. ¿Qué papel le cabe al Mercosur en cada uno de ellos?

URUGUAY. LAS REGLAS DE UNA ECONOMÍA PEQUEÑA EN UN PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo se ocupa de la economía uruguaya, una economía de reducida dimensión que forma parte del Mercosur. Con indicadores sociales relativamente elevados en comparación con otros países de América latina, su población representa apenas el 1,5% del Mercosur; su PBI, el 2,3%; su comercio exterior (la suma de las exportaciones y las importaciones), el 3,1% y su actividad financiera, medida por los depósitos bancarios, el 4,1%. El capítulo está ordenado en tres partes. En la primera parte (punto 2. *Finanzas e industria*) se presenta un breve panorama del Uruguay, analizando su papel como plaza financiera e industrial, así como la evolución de la política macroeconómica en la última década. En la segunda parte (punto 3. *Las reglas de la economía pequeña en un proceso de integración*) se indagan las reglas básicas de una economía pequeña, involucrada en un proceso de integración, que cuenta con cierta base industrial previa y tiene como objetivo avanzar en la manufactura de bienes. En el abordaje de cada una de las reglas se hará referencia a los países del Mercosur y, en especial, al caso de Uruguay. Cuando resulta pertinente, se hace mención a economías pequeñas de otras regiones o, con más frecuencia, a la relación de México con Estados Unidos, en el contexto del NAFTA. El tema central, en esta parte del trabajo, es si Uruguay se atuvo a las reglas y, en caso de que no hubiera sido así, a qué puede atribuirse el desvío. En este sentido, la hipótesis subyacente, que no podrá desarrollarse en este trabajo, es que la Argentina parece haberse apegado más que Uruguay a las reglas de las economías pequeñas en un proceso de integración. Finalmente, en la tercera parte (punto 4. *Conclusiones y desafíos*) se

extraen algunas conclusiones y se exploran los desafíos que enfrenta el Uruguay.

Puesto que el balance para la economía uruguaya presenta serias limitaciones, se procurará explorar los cambios que deben impulsarse en el Mercosur para que los cuatro socios obtengan beneficios del proceso de integración y para que dichos beneficios no queden confinados a los socios de mayor tamaño relativo.

2. FINANZAS E INDUSTRIA

Si se considera un período largo de quince años, entre 1985 y 1999 la economía uruguaya creció a una tasa anual algo superior al 3%, un guarismo relativamente satisfactorio si se toma en cuenta que, en las décadas anteriores, el crecimiento del PBI promedio no alcanzaba el 2% anual. En esos quince años, algunos de los acontecimientos relevantes, impulsados por los tres gobiernos que se sucedieron, fueron:

- el inicio de una reducción y racionalización arancelaria, entre 1985 y 1990, y la profundización de este proceso a partir de los años noventa;
- la ampliación, en 1985, del acuerdo bilateral con Argentina (CAUCE) y con Brasil (PEC), y la firma del Tratado de Asunción, en 1991;
- la introducción de reformas de fondo en el sector educativo, a los tres niveles, ampliando la oferta terciaria y modificando la educación primaria y secundaria;
- la modificación del sistema de seguridad social sustituyendo el régimen público, de reparto intergeneracional, por un régimen mixto que mantiene al sistema público pero le adiciona un régimen privado de capitalización obligatorio, al cual deben adherir los más jóvenes (incluye a los menores de 40 años a abril de 1996) y todos los que se incorporan por primera vez a la actividad laboral;

- el inicio de un intenso proceso de modernización de las principales empresas públicas de electricidad, telecomunicaciones, combustibles y lubricantes, que por el volumen de sus ventas son las empresas más grandes del país.

Una particularidad de Uruguay, que se fue afirmando a lo largo del siglo XX y que no se ha modificado de manera sustancial, es la importante presencia del Estado como prestador de varios servicios fundamentales. Hasta el momento, y a diferencia de otros países latinoamericanos, las privatizaciones tienen una presencia débil en su economía. La razón de esta debilidad se encuentra en que el intento gubernamental, a comienzos de los años noventa, de vender al sector privado la mayoría accionaria de la empresa estatal de telecomunicaciones (Antel) tropezó con un plebiscito convocado por la oposición, en el que una amplia mayoría de la población (más del 70%) se pronunció en contra.

Esta resistencia a desprenderse de las telecomunicaciones no ha impedido, sin embargo, que algunas actividades nuevas o que antes cumplía el Estado ahora estén en manos del sector privado. A modo de ejemplo, el abastecimiento de gas a la población ha pasado a una compañía francesa; la telefonía celular es atendida por dos empresas, una pública y otra privada; y ciertas actividades portuarias se han transferido a un consorcio de capitales belgas y uruguayos.

La cautela respecto de las privatizaciones ha llevado a ciertos analistas a decir que esto es un reflejo del carácter conservador de los uruguayos. Desde otra óptica, se ha dicho también que, más que conservadores, la mayoría de los uruguayos tiene un apego fuerte al manejo escrupuloso de los bienes del sector público y una desconfianza innata al manejo fácil de operaciones en las cuales el dinero podría

Una particularidad de Uruguay, que se fue afirmando a lo largo del siglo XX y que no se ha modificado de manera sustancial, es la importante presencia del Estado como prestador de varios servicios fundamentales.

deslizarse, sea en forma lícita o en negro, desde representantes del sector privado hacia algunos funcionarios públicos.

Otro rasgo distintivo del Uruguay es su demografía. La

población crece muy poco (alrededor del 0,5% anual) y durante las coyunturas recesivas los jóvenes tienden a emigrar. El resultado es un lentísimo incremento y un persistente envejecimiento de la población. En efecto, más del 16% de los uruguayos tiene 60 años o más y las estimaciones indican que este porcentaje continuará creciendo en los próximos años.

Desde la óptica de la seguridad social resulta que Uruguay tiene una población total de 3 150 000 habitantes y los beneficiarios, contando jubilados y pensionados tanto del Banco de Previsión Social (sistema público) como de las cinco cajas paraestatales (bancaria, notarial, profesional, policial y militar), superan las 800 000 personas, es decir, más del 25% de la población total. Es de notar también que, a mediados de los años noventa, la relación entre Población Activa (PEA) y Población Inactiva (PEI) era de 1,38 y que si se considera la PEA ocupada la relación se reducía a 1,19.

La reforma de la seguridad social aprobada en setiembre de 1995, no sólo ha significado como vimos la incorporación de un régimen mixto, sino que ha elevado la edad de retiro, ha reducido la tasa de reemplazo para quienes se jubilan apenas alcanzan la causal jubilatoria (a la espera de que demoren la salida de la actividad) y ha introducido más rigor en la prueba de años trabajados y en el período de años a computar para determinar el monto jubilatorio. Pero, como es obvio, el problema demográfico subsiste y las recesiones prolongadas, como la que vive Uruguay desde fines de los años noventa, no hacen más que acentuarlo mediante la emigración masiva de los jóvenes.

La población crece muy poco (alrededor del 0,5% anual) y durante las coyunturas recesivas los jóvenes tienden a emigrar.

2.1. La plaza financiera

Quizá la apuesta más antigua de los gobiernos uruguayos tiene que ver con la intermediación de los flujos financieros en la región. En este sentido, desde hace ya varias décadas se ha apostado a desarrollar en Montevideo una plaza financiera. Inmersa en una región sumamente inestable que se ha caracterizado por fugas esporádicas de capitales, la economía uruguaya se orientó a generar alicientes (sobre todo, el secreto bancario y la ausencia de carga impositiva) para captar parte de las fugas regionales y, muy particularmente, las argentinas.

En esto puede decirse que Uruguay logró, al menos parcialmente, su objetivo. En Montevideo operan veinte sucursales de bancos extranjeros –cantidad que no se justifica en relación con la plaza local– y los llamados depósitos de “no residentes” han crecido de manera sostenida. En un momento inicial, definido como el *primer boom de rezago cambiario* (1977-82) Uruguay canalizó hacia el mercado interno en forma de préstamos al sector privado residente, los depósitos de “no residentes” que recibió de la región. En ese momento el mercado no “trianguló” y, en los hechos, no operó efectivamente como plaza financiera.

En los años noventa, cuando se produce el *segundo boom del rezago cambiario*, Uruguay continuó recibiendo depósitos de “no residentes”, a pesar de que la Argentina logró estabilizar su economía. La emergencia de nuevas instituciones (IFES: Instituciones Financieras Externas) en la plaza uruguaya contribuyó a que continuara la captación de depósitos en la región pero, en esta ocasión, dio impulso a

Inmersa en una región sumamente inestable que se ha caracterizado por fugas esporádicas de capitales, la economía uruguaya se orientó a generar alicientes (sobre todo, el secreto bancario y la ausencia de carga impositiva) para captar parte de las fugas regionales y, muy particularmente, las argentinas.

préstamos en terceros mercados. La incipiente “triangulación”, que ya se había iniciado en la segunda mitad de los años ochenta, fue aproximando a Uruguay a las características de una plaza financiera.

En efecto, en el año 1998 los depósitos totales del sector privado en el sistema financiero uruguayo¹ llegaban a 10860 millones de dólares, lo que representaba el 53,8% del PBI. De ese total, 4310 millones (es decir, el 39,7% de los depósitos privados totales y el 2,4% del PBI) correspondían a “no residentes”. Debe notarse, sin embargo, que los depósitos de “no residentes” perdieron participación en la plaza uruguaya durante los años noventa, período en el que los depósitos de residentes, medidos en dólares corrientes, se multiplicaron por 2,83 mientras que los de “no residentes” lo hicieron por 2,1. Es muy probable que la estabilización argentina, a partir de 1991, haya aminorado la fuga de capitales hacia la plaza uruguaya.

Con respecto al crédito al sector privado, en 1990 el sistema financiero uruguayo destinaba el 20,1% a los “no residentes” y en 1998 este porcentaje se había elevado al 22%, lo que sugiere, como se apuntaba con anterioridad, un cierto avance en la triangulación.

Expuesto lo anterior la pregunta que surge es si Uruguay puede convertirse en una plaza financiera dinámica que preste servicios a los socios del Mercosur. Lo que ha predominado en los lustros pasados, es un diferencial positivo a favor de Montevideo con respecto a Buenos Aires, en cuanto a reserva, confiabilidad y ausencia de tributos. Pero el reto resulta más complejo si se vaticina un Mercosur con políticas macroeconómicas coordinadas y una cierta base de estabilización común. La respuesta, cuyo tratamiento en detalle excede el propósito de este trabajo, remite al menos a dos grandes temas: los costos operativos comparados y la diversificación de servicios financieros.

¹ Comprende depósitos en el BCU, en el BROU, en el BHU, en las cooperativas de ahorro y crédito, en los bancos privados y en las instituciones financieras externas (Quijano, J. (1999). *El sistema financiero uruguayo en los noventa*. AEBU. Montevideo

En este segundo punto, Uruguay no ofrece ventajas, obviamente, con respecto a plazas financieras internacionales pero tampoco en relación con Buenos Aires. En términos generales, la incorporación de nuevos servicios e instrumentos se ha hecho, tradicionalmente, con cierto rezago (y quizá como reflejo) con respecto a Buenos Aires.

En cuanto a los costos operativos, medidos en relación a los activos totales, entre los años 1990 y 1995 la relación era de 2% en Alemania, de 2,8% en Canadá, de 3% en Gran Bretaña y de 3,7% en Estados Unidos. Estos porcentajes, como se sabe, son indicadores, por una parte, de la eficiencia de las instituciones y, por la otra, de los altos niveles de “bancarización” que caracteriza a esos mercados. Las mediciones hechas en 1998 por el autor para Argentina y Uruguay indican un mejor porcentaje para este último –en parte, quizá, por la mayor “bancarización” relativa atribuible a los depósitos de “no residentes”- pero pone de manifiesto, también, que la relación era casi el doble en los bancos uruguayos y más del doble en los argentinos, con respecto a las plazas de los países desarrollados. Estos números sugieren que los aspirantes a la plaza financiera del Mercosur tienen, al parecer, mucho camino que recorrer.

2.2. Algunos elementos de la política macroeconómica de los noventa

En términos de política macroeconómica, los sucesivos gobiernos uruguayos en estos tres lustros han puesto especial énfasis, si bien con algunos matices, en estabilizar los precios internos. Esta política, levemente insinuada a fines de los años ochenta, cobra gran fuerza en los noventa. En parte, el gran desorden hiperinflacionario argentino de fines de los ochenta y la adopción de la convertibilidad por el gobierno de Buenos Aires en 1991, parecen haber influido sobre las autoridades uruguayas de la época.

El resultado fue el recurso al instrumento del ancla cambiaria, al igual que en la Argentina. Pero, a diferencia de su vecino, Uruguay adoptó

un camino más gradualista con un “deslizamiento contenido” del tipo de cambio, de forma tal que operara de freno sobre el comportamiento de los precios de los bienes transables. El clásico desfase entre transables y no transables llevó a que la inflación demorara en ceder: luego de un pico superior al 100% a comienzos de los noventa el IPC tomó un camino descendente y en 1992 se ubicó en 59%, en 1994 en 44%, en 1996 en 24% y en 1998 había llegado a un dígito: 8,6%

Entre 1991 y 1994 Uruguay transitó a media agua entre la Argentina –con su rígida convertibilidad– y Brasil que deslizaba su tipo de cambio. La adopción del Plan Real en 1994, pareció encaminar a los tres países hacia una cierta convergencia, al menos en la política cambiaria y a mejorar las perspectivas del Mercosur, sobre todo después de Ouro Preto.

No obstante, en el orden interno la política de estabilización tenía efectos sobre el nivel de actividad, con consecuencias distintas según los sectores de producción. El tipo de cambio operando como ancla –y, por lo tanto, rezagado con respecto al comportamiento de los precios internos– significaba un estímulo a las importaciones y un desestímulo a las exportaciones. Las organizaciones gremiales de la industria y de los productores agropecuarios expresaron sus quejas durante estos años solicitando o bien un cambio de política o bien una compensación (vía reintegros para exportar, reducción de costos de insumos, menor carga tributaria, etc.), pero los gobiernos mantuvieron la política y contemplaron algunas de las demandas, que los gremios consideraron insuficientes.

En general, los conductores de las políticas económicas han sido reacios a los estímulos sectoriales aun cuando ha estado en vigencia una módica devolución de impuestos indirectos, una significativa reducción de los aportes patronales a la seguridad social y un manejo de precios de ciertos insumos clave, a través de

a diferencia de su vecino, Uruguay adoptó un camino más gradualista con un “deslizamiento contenido” del tipo de cambio, de forma tal que operara de freno sobre el comportamiento de los precios de los bienes transables.

las empresas públicas, para reducir los costos de producción de la industria y del agro.

Además, se han adoptado algunas políticas selectivas para impulsar el crecimiento de

ciertos sectores, particularmente del forestal y del hotelero, en el primer caso como una opción para el uso de la tierra de baja productividad y en el segundo como un instrumento de dinamización de la actividad turística, que creció de manera significativa en estos años.

La distorsión de precios relativos que provocó el ancla cambiaria y la política de estabilización se puede apreciar observando la evolución de algunos precios clave de la economía. Tomando el Índice de Precios Mayoristas Manufacturero (IPMM) y estableciendo un parámetro igual a 100 para 1989, tenemos:

- el dólar se ubicaba en 96,2 en 1989 y en 66,6 en 1998;
- el fuel-oil pasó de 96,5 a 57,9;
- la energía para grandes consumidores, de 81.4 a 66.3
- el agua, de 98,8 a 273,5;
- el teléfono, de 96 a 120,5; y
- el salario medio industrial, de 106,4 a 158,5.

Los tres primeros precios fueron deliberadamente manejados por la política económica, el dólar para que operara de ancla y el fuel-oil y la energía para impedir que dos insumos básicos del sector industrial se encarecieran en dólares. Pero los otros precios, y entre ellos el salario industrial, tuvieron un fuerte incremento en dólares. El resultado fue una caída permanente del empleo industrial durante los años noventa, lo cual contribuyó a elevar la tasa de desempleo de la economía. La caída del empleo industrial se acompañó, además, con la pérdida de participación de la industria en el producto. En 1991 el PBI industrial significaba el 25% del PBI total, pero al finalizar los años noventa el porcentaje era inferior al 20%.

No obstante, las debilidades generadas en el prolongado período

de estabilización habían vuelto más vulnerable una economía como la uruguaya, al punto que la notoria pérdida de competitividad cambiaria con los países desarrollados (con índice 100 en 1988 el tipo de cambio efectivo real se ubicaba, a fines de los noventa, en 75,7) condujo a que se acentuara la concentración de las exportaciones uruguayas en sus dos vecinos. En enero de 1999 la devaluación brasileña tuvo efectos directos (y también indirectos por el impacto sobre la Argentina) muy graves sobre la economía y la sociedad uruguayas.

La crisis económica reciente, que abarca desde 1999 hasta el primer semestre de 2001, ha tenido efectos importantes sobre la producción y sobre los hogares uruguayos. En 1999 el producto se contrajo 3,2%; en 2000 se redujo 1,3% y en 2001 se espera una nueva caída. Otro indicador de la seriedad de la crisis es la evolución de la tasa de desempleo que en el año 2001 se ubica en torno al 15%, varios puntos por encima de la de períodos previos. Otros indicador es la caída del ingreso de los hogares, medido en dólares.

Considerando los hogares de Montevideo, en el trimestre enero-marzo de 1999 el ingreso promedio era de 1465 dólares y en enero-marzo de 2001 había caído a 1250 dólares, descenso que afecta más a los sectores de menores ingresos. En efecto, si se toman las estadísticas oficiales que refieren al ingreso de los hogares resulta que, medido en dólares, el límite superior del 20% de los hogares más pobres era, en enero-marzo de 2001, apenas el 81,6% con respecto al de enero-marzo de 1999. Por su parte el límite inferior del 20% de los hogares más ricos, en el mismo lapso, se había reducido al 85,3%.

2.3. La evolución de las preferencias políticas de los uruguayos

La grave situación económica de los últimos años ha tendido a acentuar, además, ciertas preferencias políticas de los uruguayos, que se vienen manifestando desde el fin de la dictadura militar en 1985. Desde antes de la dictadura se perfilaba en el Uruguay un

sistema tripartito, con dos partidos “tradicionales” y una fuerza emergente que aglutina a diversos sectores de izquierda, el Frente Amplio. La primera elección democrática en noviembre de 1984, mostró que los dos partidos “tradicionales” eran fuerzas mayoritarias y que el Frente reunía 21%, con lo cual incrementaba algo su caudal respecto a la etapa previa a la dictadura.

El hecho más significativo en estos quince años en el plano político partidario, es la permanente reducción del caudal de los “tradicionales” y el continuo aumento del opositor Frente Amplio. Tanto era ese aumento que antes de la elección de noviembre de 1999 los partidos “tradicionales” modificaron la constitución e introdujeron el balotaje convencidos de que, sin esa reforma, el Frente se alzaba con la victoria. En efecto, en la primera vuelta de la elección de noviembre de 1999 el Frente logró un cómodo primer lugar con el 40% de los votos y uno de los “tradicionales” (el Partido Blanco) obtuvo su peor votación histórica, con el 22%. En la segunda vuelta el Frente alcanzó el 45%, guarismo inferior al que lograron, unidos, los dos “tradicionales”.

Surge entonces la posibilidad de que en la elección de noviembre de 2004 una nueva fuerza política –con un programa, un discurso y referentes ideológicos distintos al de la coalición que gobierna en el presente– ocupe el gobierno y encarne una renovación de dirigentes y de propuestas desde el poder.

3. LAS REGLAS DE LA ECONOMÍA PEQUEÑA EN UN PROCESO DE INTEGRACIÓN

A pesar de su pequeñez, Uruguay había logrado cierto desarrollo industrial. Productor de bienes primarios y de materias primas de origen agropecuario, que todavía en la actualidad continúan gravitando de manera preponderante en la producción y en las exportaciones, Uruguay expandió en cuatro dígitos su producción en varias ramas industriales y en algunos servicios.

Desde el punto de vista sectorial había alcanzado, en un nivel de dos dígitos, cierta diversificación industrial con presencia en la mayoría de las divisiones industriales, según la clasificación CIIU (alimentos, bebidas y tabacos: división 31; textiles y cuero: 32; papel: 34; químicos: 35; minerales no metálicos: 36; fundición de hierro: 37 y metalurgia: 38).

Como había ocurrido en otros países de América latina, también en Uruguay la industria se había implantado principalmente para atender al mercado interno. Las transformaciones del país entre 1970 y 1990, tuvieron como eje central una nueva relación con los países vecinos. Varias de las industrias que producían para el mercado interno comenzaron a exportar hacia Argentina y Brasil, en el marco de dos acuerdos bilaterales firmados en 1975 y ampliados en 1985, (PEC, con Brasil y CAUCE con Argentina) que otorgaron preferencias en el acceso a mercados predominantemente cerrados. El resultado fue un cierto dinamismo exportador y la emergencia de algunos sectores exportadores nuevos, sobre todo en los primeros años de vigencia.

De manera que el Mercosur no es un proyecto totalmente nuevo para Uruguay sino que es parte de un camino iniciado quince años antes del Tratado de Asunción. La pregunta que se intentará responder a continuación es si el Mercosur -tal como ocurrió en la primera etapa del PEC y del CAUCE- contribuyó al desarrollo del sector industrial y a la exportación manufacturera uruguaya

Para contestar esta pregunta es preciso abordar el análisis desde el rasgo más distintivo de la economía uruguaya: su pequeñez. Desde cualquier punto de vista Uruguay es una economía pequeña: con apenas 3 millones de habitantes y un producto de aproximadamente 20 mil millones de dólares, muestra valores absolutos que están lejos de los umbrales de las economías medianas (15 millones de habitantes y 150 mil millones de producto). Pero además, en términos relativos, la economía uruguaya es sin duda pequeña en comparación con la economía brasileña e, incluso, la argentina.

La aproximación a una economía pequeña desde la definición que recurre a los valores absolutos permite identificar algunas características específicas y también establecer comparaciones con

economías semejantes, por su población y su producto. Pero para el análisis de las relaciones entre una economía grande y una pequeña, particularmente cuando ambas se encuentran inmersas en un proceso de integración, resulta también de interés definir el tamaño en términos relativos.

En esta nueva aproximación una economía pequeña puede ser, sin duda, la uruguaya con respecto a la brasileña, la argentina en relación a la brasileña o incluso la mexicana en comparación con la estadounidense. Al incluir dentro de una misma categoría de “pequeñas” a economías tan disímiles no debe perderse de vista, sin embargo, que la “capacidad de respuesta” de Uruguay ante los estímulos que genera la integración, no es quizá la misma a la de la Argentina o la de México.

Desde cualquier punto de vista Uruguay es una economía pequeña: con apenas 3 millones de habitantes y un producto de aproximadamente 20 mil millones de dólares, muestra valores absolutos que están lejos de los umbrales de las economías medianas (15 millones de habitantes y 150 mil millones de producto).

Este enfoque introduce dos complejidades adicionales a las habituales en los estudios sobre economías pequeñas:

- el primero se refiere a que un mismo proceso de integración puede comprender a más de una economía pequeña, pero de distinto tamaño relativo entre ellas;
- el segundo, que dos economías de distinto tamaño relativo entre ellas, aunque ambas pequeñas con relación a otra más grande, pueden tener distinta “capacidad de respuesta” ante los estímulos de la integración y ante el “efecto de arrastre” provocado por la economía mayor.

Dicho esto, pasamos a analizar las reglas a las que responde una economía pequeña en un proceso de integración.

3.1. Regla inversa entre el tamaño y el comercio exterior

La primera regla dice que existe una relación inversa entre el tamaño de la economía y la importancia del comercio exterior para la misma. En principio, una economía pequeña tiene un coeficiente externo o de apertura (exportaciones+importaciones/PBI) más elevado que una economía grande, pues ésta suele destinar un porcentaje mayor de lo que produce a abastecer su mercado interno. En el texto *El crecimiento económico de las naciones pequeñas*, Kuznets señalaba que “el comercio exterior tiene mayor peso en la actividad económica de las naciones pequeñas que en la de las unidades mayores”.

Precisamente, esta regla se cumple en el Mercosur donde el coeficiente de apertura de Brasil, en 1998, era 14,4%; el de Argentina 19,4%, el de Paraguay 46% y el de Uruguay 31,6%. La consecuencia, entonces, es que la economía pequeña guarda relativamente más relación con los mercados externos, tanto para colocar su producción como para abastecerse.

3.2. Regla inversa entre la diversificación y la dependencia

La segunda regla, que se desprende de la primera, dice que una economía pequeña es más dependiente del comercio exterior que una economía grande. Ahora bien, ¿qué características asume esa dependencia? La evidencia empírica sugiere que no todas las situaciones son idénticas.

Una primera posibilidad

En principio, una economía pequeña tiene un coeficiente externo o de apertura (exportaciones+importaciones/PBI) más elevado que una economía grande, pues ésta suele destinar un porcentaje mayor de lo que produce a abastecer su mercado interno.

es que la economía pequeña, con un coeficiente de apertura relativamente elevado (con independencia de que pertenezca o no a una zona en proceso de integración) presente una importante diversificación de su comercio exportador e importador. En términos cuantitativos significa que ningún mercado representa más del 20% del coeficiente de apertura. Se dirá, en este caso, que la dependencia es *baja*.

Una segunda posibilidad es que la economía pequeña forme parte de una zona en proceso de integración y concentre, en dicha zona, un porcentaje significativo de su comercio exterior. No obstante, en el comercio intrazona intercambia con varios de sus socios y no concentra los flujos en ninguno de ellos. También aquí ninguno de los socios comerciales representa más del 20% de su coeficiente de apertura. En este caso, la dependencia será *moderada*.

Una tercera posibilidad consiste en que la economía pequeña circunscriba su actividad comercial en la zona en la cual se integra y, además, en un país grande de la misma. En este caso, concentra entre el 20 y el 40% del coeficiente de apertura en un socio comercial. La dependencia será entonces *elevada*. Esta última situación es, precisamente, la de las economías pequeñas del Mercosur. El cuadro 1, elaborado sobre la base de la división de la suma de las exportaciones y las importaciones por el PBI, sin introducir correcciones que pueden derivarse del atraso cambiario, muestra varios aspectos de interés. Ante todo, es de notar los bajos coeficientes de apertura de Brasil, la economía grande, y de la Argentina, la economía intermedia del Mercosur. Incluso una de las economías pequeñas (Uruguay), cualquiera sea la aproximación del cálculo, presenta un coeficiente de apertura reducido en comparación con otras economías pequeñas, cuyos coeficientes suelen superar el 50%. Los bajos coeficientes de Brasil y Argentina podrían significar, desde la perspectiva de los otros socios, que las preferencias arancelarias derivadas de la integración les permitirían ingresar en los mercados grandes con menos competencia de la producción de terceros ubicados extrazona. También representarían un arraigo en hábitos propios de una economía cerrada que, a lo largo del proceso de integración, podría manifestarse (sobre todo cuando el nivel de actividad interno se deprime) en trabas

paraarancelarias. El cuadro muestra también que las economías pequeñas tienen una parte significativa de su comercio exterior concentrado en la economía grande y, en menor medida, en la intermedia. Tanto en el caso de Uruguay como en el de Paraguay, cerca de la mitad del comercio exterior está orientado hacia el socio grande y el intermedio. En 1998 el 26,3% y el 20,5% del coeficiente de apertura uruguayo estaba concentrado en Brasil y Argentina, respectivamente. Parece claro, entonces, que Uruguay tiene una dependencia elevada con respecto a los otros socios del Mercosur.

Cuadro 1

Coeficiente de apertura respecto del mundo, la región y el socio mayor

	1990	1996	1998
Mercosur	12,2	15,1	16,3
Brasil	11,6	13,5	14,4
Argentina	11,6	17,5	19,4
Argentina-Brasil		4,4	5,0
Uruguay	37,4	29,9	31,6
Uruguay-Brasil		8,2	8,3
Urug-Arg/Br		13,3	14,8
Paraguay	43,8	43,2	46,0
Paraguay-Brasil		15,6	14,3
Parag-Arg/Br		22,8	22,2

Fuente: elaborado con información de la ALADI

Finalmente, la cuarta posibilidad consiste en que la economía pequeña concentre su comercio exterior en la zona a la cual se integra y, dentro de ella, en un solo país grande que forma parte de la misma, el cual representa más del 40% de su coeficiente de apertura. En este caso la dependencia será *muy elevada*. Tal es el caso de México y Canadá con respecto a Estados Unidos, en el NAFTA.²

3.3. Regla inversa entre el tamaño y la vulnerabilidad

Esta regla indica que una economía pequeña es más vulnerable a la acción de terceros países que una economía grande. En términos de las decisiones económicas, la vulnerabilidad significa incertidumbre y, generalmente, la incertidumbre conduce a la postergación de las decisiones.

Esta vulnerabilidad puede manifestarse de distintas formas y ante diversos acontecimientos. Pero los más frecuentes son los siguientes:

- Con respecto al comercio internacional, puede ocurrir que:
 - los países desarrollados opten por proteger a ciertos sectores internos, generando distorsiones en el comercio que impidan o dificulten el acceso de las exportaciones de la economía pequeña en esos mercados, o
 - los países desarrollados otorguen subsidios a las exportaciones y de esta forma distorsionen, de manera global, la demanda y los precios de los bienes que la economía pequeña vende en el mercado mundial.

² En 1998 los coeficientes de apertura de Canadá y México eran, respectivamente, 69,4% y 57,7%. El comercio con Estados Unidos, por su parte, representaba un 55,8% del PBI de Canadá y un 46% del PBI de México. El NAFTA muestra que, en su entorno, la economía grande puede ejercer un poderoso efecto arrastre sobre las pequeñas. En el caso del Mercosur este fenómeno, si bien existe, parece ser de menor intensidad.

- Con respecto al comercio regional, puede ocurrir que:
 - la fuerte volatilidad en el nivel de actividad de la economía grande, absorbidora de los bienes que exporta la pequeña, someta a esta última a contracciones y expansiones de sus ventas con impactos en la producción y el ingreso;
 - ante descensos en el nivel de actividad y ante la presión de agremiaciones internas, la economía grande recurra a restricciones temporales al comercio y aumente el impacto negativo en la producción y el ingreso de la economía pequeña;
 - la economía grande, generalmente con más recursos que la pequeña, se oriente hacia una política de incentivos a sus exportaciones que redunde en un beneficio para sus empresarios domésticos pero a costa de la producción de terceros países y, particularmente, de la economía pequeña.
 - la economía grande, hacia la cual dirige parte de sus exportaciones la pequeña, acumule desequilibrios que, a la larga, conduzcan a inevitables ajustes cambiarios; o
 - la economía grande, a los efectos de hacer más competitivas las ventas en el exterior, fomente variaciones cambiarias con el propósito de impactar en los precios relativos.³

Las dos primeras manifestaciones de la vulnerabilidad remiten a las políticas agrícolas de la Unión Europea y de los Estados Unidos, países que a través de protección y subsidios a la exportación, han distorsionado el comercio internacional de buena parte de los bienes primarios, con serias consecuencias para los países en desarrollo y

³ Al respecto dice Balassa: "Las variaciones en los tipos de cambio, ajustadas a las modificaciones de los precios relativos, equivalen a cambios en los aranceles y en los subsidios a las exportaciones" (Balassa, B. (1973). *El segundo decenio para el desarrollo y la integración económica regional*. BID-INTAL).

especialmente, por su mayor dependencia del comercio exterior, para las economías pequeñas. Las sucesivas rondas del GATT y de la OMC no han logrado erradicar estas distorsiones.

Las otras cuatro manifestaciones de la vulnerabilidad

están más vinculadas a los ámbitos regionales y a las relaciones, en esos espacios, entre los socios. La vulnerabilidad en la economía pequeña y el incremento de la incertidumbre provienen de dos vertientes: la primera se relaciona con el grado de inestabilidad estructural de la economía grande; la segunda, con las decisiones restrictivas que adopte la economía grande (como por ejemplo, trabas transitorias al comercio, variaciones cambiarias) o con la amenaza o sospecha de que esas decisiones restrictivas pueden ser adoptadas.

En el caso del Mercosur la situación, desde la perspectiva de una economía pequeña, muestra altibajos. Pero parece no haber dudas en cuanto a que el período de mayor vulnerabilidad e incertidumbre para la economía uruguaya se inicia en enero de 1999, cuando Brasil modifica el tipo de cambio y Argentina inicia un largo proceso depresivo.

Sin embargo, las dificultades de acceso han estado presentes en distintos momentos y para una gama variada de productos. En relación con esto debe señalarse que si bien los aranceles fueron abatidos, no pasó otro tanto con las trabas paraarancelarias. En efecto, las trabas a productos uruguayos han sido tanto brasileñas (arroz, lácteos, etc.) como argentinas (motocicletas, estanterías metálicas, etc.) y si bien, por lo general, fueron transitorias, han convencido a muchos exportadores uruguayos de que, en la cuestión del acceso, la conducta de los gobiernos vecinos es errática e inconveniente para el flujo de negocios.

Por otra parte, la relativa debilidad institucional del Mercosur y la tendencia a resolver los problemas en encuentros entre los

el período de mayor vulnerabilidad e incertidumbre para la economía uruguaya se inicia en enero de 1999, cuando Brasil modifica el tipo de cambio y Argentina inicia un largo proceso depresivo.

funcionarios de los dos países de mayor tamaño y de comunicar posteriormente las decisiones a los otros socios, elimina uno de los incentivos de la economía pequeña para incorporarse a un proceso de integración, esto es, participar de las decisiones y aplacar la incertidumbre.⁴

Ahora bien, ¿por qué la economía grande debería garantizar el acceso y convocar a la pequeña para que participe en las decisiones? La respuesta a esta pregunta remite a los objetivos de cada socio, a los beneficios que espera obtener y a los costos que está dispuesto a pagar. En un modelo de dos economías, una grande y otra pequeña, los incentivos económicos de la grande son escasos pero, a la inversa, pueden ser muy relevantes para el pequeño. En caso de que los incentivos fueran sólo económicos es muy posible que “la integración no tenga lugar si los países son muy desiguales en tamaño”⁵. Cuando la desigualdad es muy grande, se argumenta, la integración también corre el riesgo de ser desigual. Pero, como se sabe, los procesos de integración no son sólo económicos sino que tienen un hondo contenido político que es, en definitiva, el que otorga perdurabilidad al proyecto cuando las coyunturas económicas se vuelven adversas. En una economía grande, en ausencia de voluntad política para impulsar un proceso de integración equitativo, el costo de la integración, para la economía pequeña, muy probablemente resulte excesivo.

⁴ Sobre este tema decía Jacques Delors en 1991: “La única manera de que los países pequeños no perciban no sólo su amor propio mancillado sino además su influencia disminuida es que la Comisión Europea tenga siempre un papel importante. La Comisión es el organismo que debe considerar con igualdad los problemas de cada país(...). Si en el futuro la Comisión perdiera importancia “eso se traduciría inmediatamente en perjuicio de lo que se denomina países pequeños(...)”. Citado por Hirsch M. (1992), “Estrategia y capacidad negociadora de un pequeño país en el proceso de integración europeo; el caso de Luxemburgo”, en *Pequeños países en la integración* (1992). Ciesu-Fesur. Montevideo.

⁵ Goyal, S. y Staal, K. (1999). *The Political Economy of Regionalism*. Tinbergen Institute. Suecia, diciembre de 1999

3.4. Regla inversa entre la concentración comercial y la sustitución de mercados

Cuanto mayor sea el porcentaje de comercio exterior concentrado en un mercado, más difícil resultará sustituir ese mercado por otro. En un libro clásico sobre el comercio internacional, Hirschman analizaba la relación comercial entre Alemania y Bulgaria durante los años 30⁶ y extraía la consecuencia de que Alemania podía prescindir en cualquier momento de Bulgaria, sea como comprador o como abastecedor, sin resentimiento para la economía o el comercio de Berlín, pero que Bulgaria no podía prescindir de Alemania. Se deduce así una situación de relación asimétrica entre una economía grande y otra pequeña, que puede utilizarse en diversos ámbitos y circunstancias con diversos propósitos:

- bélicos, como fue el caso de Alemania en esa circunstancia;
- de negociación con respecto a terceros, en beneficio de la economía grande;
- de administración, por parte de la economía grande, de un área en proceso de integración y con escasa injerencia de la economía pequeña.

Como es sabido, el comercio exterior de Uruguay depende de los países del Mercosur en mayor medida de lo que estos dependen de Uruguay. En efecto, en 1999 tomando en cuenta la suma de exportaciones e importaciones Uruguay representaba apenas el

⁶ “El comercio de Alemania y Bulgaria, en 1938, representó un 52 y un 59%, respectivamente, de las importaciones y exportaciones de Bulgaria, pero únicamente un 15 y un 1,1% de las importaciones y exportaciones de Alemania. Estas cifras indican que, aunque la misma cantidad absoluta esté comprendida en ellas, será mucho más difícil para Bulgaria trasladar su comercio con Alemania a otros países que lo que será para Alemania reemplazar a Bulgaria como mercado vendedor y fuente de suministros” (Hirschman, A. (1950). *La potencia nacional y la estructura del comercio exterior*. Aguilar. Madrid).

1,35% del comercio brasileño y el 2,5% del argentino; no obstante, Brasil y Argentina significaban, en el mismo año, el 21,7% y 20,9%, respectivamente, del comercio uruguayo.

Las cifras anteriores son suficientes como para poner en evidencia la asimetría. Sin embargo, es posible intentar una calificación de dicha asimetría o una aproximación relativa a la misma, como se ve en el cuadro 2, que muestra la asimetría comercial relativa en los casos de Uruguay con respecto a Brasil y de México en relación con Estados Unidos. Como puede verse, a pesar de que la concentración mexicana en un solo mercado es claramente superior a la de Uruguay, la asimetría relativa de este último resulta superior a la de aquél. Uruguay es, entonces, un claro caso de asimetría absoluta y relativa, y todo cuanto se haga para atenuar dicha asimetría, tanto en el campo de la integración económica como en el de la toma de decisiones⁷, será en beneficio de la economía pequeña.

Uruguay es, un claro caso de asimetría absoluta y relativa, y todo cuanto se haga para atenuar dicha asimetría, tanto en el campo de la integración económica como en el de la toma de decisiones⁷, será en beneficio de la economía pequeña.

⁷ Como ha señalado M. Hirsch, refiriéndose a la experiencia de Luxemburgo, "El esquema institucional que ha prevalecido en la Unión Europea ha sido en verdad una ventaja para los pequeños Estados pues éstos tendieron a estar sobrerrepresentados. Obviamente, el principio de la estricta proporcionalidad no se ha aplicado ni para el parlamento europeo ni en las representaciones de los cuerpos comunitarios (...). Puede entonces sostenerse que los Estados pequeños han aumentado considerablemente su gravitación en el entorno internacional al involucrarse en un curso de acción que he llamado la lógica de la integración" (Hirsch, M.; op. cit.).

Cuadro 2

Asimetría comercial relativa

País	Coefficiente relativo
México (en relación a EE.UU.)	0,1283
Uruguay (en relación a Brasil)	0,0622

Nota. Se considera que la relación simétrica entre el país A y el país B implica que la participación del comercio (X+M) de cada uno en el otro sea idéntica y, por lo tanto, el cociente entre ambas participaciones será igual a 1. México representa el 10,6% del comercio exterior de EE.UU. y éste representa el 82,6% del comercio exterior de México. El cociente es, entonces, 0,1283. En el caso de Uruguay con Brasil ocurre que Uruguay significa el 1,35% del comercio exterior de su vecino y éste el 21,7% del comercio uruguayo. El cociente resultante es 0,0622.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la ALADI y de Estadísticas Nacionales de Estados Unidos.

3.5. Regla de la mayor concentración relativa de las exportaciones respecto de las importaciones

La regla indica que en caso de concentración comercial, la sustitución será más factible para las importaciones que para las exportaciones. Esto quiere decir que, en principio, el resto del mundo tiene más “vocación vendedora” que “vocación compradora”. Este fenómeno, que suele tener carácter general en el comercio exterior, es más evidente en el caso de la economía pequeña, cuyo “poder de mercado” es muy limitado o inexistente. Es decir, la economía pequeña no podrá hacer valer el tamaño de su mercado interno ante terceros para que, a su vez, éstos abran sus mercados a las exportaciones de aquélla. Esta regla general se acompaña, además, de una comprobación empírica interesante: en varios ejemplos de procesos de integración con liberalización comercial, la economía pequeña tiene más propensión a concentrar sus exportaciones en los socios comerciales de lo que ocurre con sus importaciones.

Observado el fenómeno desde la economía pequeña la concentración exportadora relativamente mayor puede deberse a la gama reducida de bienes que, en el caso de un país en desarrollo, constituye su oferta exportable. Es posible argumentar, también, que la mayor diversificación relativa de las importaciones de la economía pequeña puede deberse a que sus socios comerciales –sobre todo si se trata de países en vías de desarrollo, al igual que la economía pequeña– no dispongan de una oferta exportable muy amplia, particularmente en maquinaria y equipos o en bienes que incorporan alta tecnología, lo que obliga a buscar el abastecimiento en mercados extrazona. No obstante, la regla parece cumplirse tanto para economías pequeñas que se asocian a grandes en vías de desarrollo, como para aquellas que lo hacen con economías desarrolladas. Un ejemplo claro de esto es el caso de Portugal durante los años en que fue miembro del EFTA (European Free Trade Association), la asociación de inspiración británica y contrapuesta a la Comunidad Europea. Sin duda, se trata de un caso interesante pues asociaba la economía más atrasada de Europa Occidental con algunas de las más avanzadas, como Gran Bretaña, los países nórdicos y Austria.⁸

En el caso de México y su asociación con el NAFTA se presenta también una concentración de exportaciones hacia Estados Unidos y otra también importante, aunque menos intensa, en las importaciones⁹. Al mismo tiempo éste es, sin duda, el caso de Uruguay con respecto a Brasil, pues en 1999 destinaba el 24,9% de sus exportaciones hacia el vecino del norte y recibía el 19,5% de sus importaciones. Sin embargo, en el caso de la relación de Uruguay con Argentina se presenta un efecto de compensación: en 1999 la economía intermedia del Mercosur absorbía el 16,5% de las exportaciones uruguayas pero proporcionaba el 23,8% de sus importaciones. Consideradas en

⁸ Entre 1959 y 1970 las exportaciones de Portugal al EFTA, con respecto a las exportaciones totales, pasaron de 17,8% al 35,4%. En el mismo período las importaciones de Portugal provenientes del EFTA aumentaron del 21,1% al 24,5%, con respecto a las totales.

⁹ En 1999 México destinaba el 88,4% de sus exportaciones hacia Estados Unidos y recibía el 75,1% de sus importaciones desde ese mercado.

conjunto las dos economías más grandes del Mercosur, resulta que en 1999 Uruguay presentaba una concentración semejante en las exportaciones y en las importaciones. De aquí se desprende la conveniencia para Uruguay de diversificar el origen de sus importaciones.

La concentración importadora se vuelve particularmente adversa para la economía pequeña cuando la grande presenta rezagos tecnológicos que podrían derramarse sobre el área en proceso de integración.

3.6. Regla inversa entre el tamaño y la dependencia tecnológica relativa

La mayor diversificación relativa de las importaciones se suele considerar un componente positivo de los procesos de integración comercial, pues puede interpretarse que, según la composición de las importaciones, la economía pequeña no queda atrapada en el abastecimiento que proporciona la economía grande, particularmente en productos que multiplican la eficiencia o la ineficiencia, como los bienes de capital o algunos bienes de alto contenido tecnológico. La concentración importadora se vuelve particularmente adversa para la economía pequeña cuando la grande presenta rezagos tecnológicos que podrían derramarse sobre el área en proceso de integración.

Hay que agregar que el Mercosur no ha tenido, en este terreno, una política de “beneficios compartidos” entre todos los socios, capaz de derivar en importantes efectos dinámicos de la integración, y que el AEC para bienes de capital – que los demás socios han considerado elevado- se asemeja más a una necesidad brasileña que a un objetivo plenamente compartido por todos¹⁰.

¹⁰ Se desprende de aquí que –en ausencia de una política de “beneficios compartidos”– la persistente preocupación de Uruguay por reducir los aranceles comunes para los bienes de capital y los planteos reiterados en esa dirección, van en el camino correcto.

Ahora bien, si se clasifica el comercio de los países del Mercosur por su contenido tecnológico y se distingue entre bajo, medio y alto, se arriba a algunas conclusiones interesantes.

La primera es que las importaciones desde el Mercosur para los cuatro países, se ordenan de mayor a menor en bajo, medio y alto contenido tecnológico. La segunda es que las importaciones intrarregionales de alto contenido tecnológico, son estables en el caso de Brasil y Argentina y, lo que resulta más interesante, tienen participación declinante respecto a las importaciones de alto contenido tecnológico desde el resto del mundo, para las dos economías pequeñas. La tercera es que mientras en 1996 en Brasil las importaciones de alto contenido tecnológico provenientes del Mercosur apenas representaban el 2% de sus importaciones totales, en el caso de Uruguay, si bien el porcentaje había caído cuatro puntos porcentuales desde 1990, llegaba al 26%.¹¹

Esta regla (punto 3.6.) refuerza la conveniencia de que Uruguay diversifique el origen de las importaciones, particularmente las de alto contenido tecnológico.

3.7. Regla de la calidad del comercio asimétrica en el inicio

La séptima regla dice que en la economía pequeña la calidad del comercio es inferior a la de la economía grande pero, mientras el proceso de integración avanza, la asimetría puede irse reduciendo. Esta regla nos introduce en la consideración de los efectos dinámicos de la integración. En definitiva, lo que se plantea aquí es que la economía pequeña puede partir, al comienzo del proceso, de una situación desventajosa y, con el paso del tiempo, revertirla.

¹¹ Ver Nagarajan, N. (1998), "La evidencia sobre el desvío de comercio en el Mercosur", en *Revista Integración y Comercio*, N°6. INTAL. Buenos Aires.

Ante todo es bueno señalar que el comercio intra Mercosur ha crecido, de manera significativa, para Argentina y Brasil y, en menor medida, para Uruguay¹². Ahora bien, ¿cuál ha sido la calidad de ese comercio?

La evaluación cualitativa puede realizarse recurriendo a distintos indicadores. Una primera aproximación consiste en observar el peso de los bienes dinámicos en el comercio intrasubregional. Se entiende por bienes dinámicos aquellos que ganan participación en el comercio mundial, por contraposición a los bienes estancados y a los bienes en retroceso.

Una segunda aproximación consiste en observar la evolución del comercio distinguiendo entre el intercambio intersectorial, el interindustrial y el intraindustrial. A los efectos de este trabajo se escogerá este tipo de distinción en el entendimiento de que la calidad del comercio en una región en proceso de integración, será mayor en tanto que el comercio tome la forma intraindustrial.

Veamos tres manifestaciones de esta forma:

a. Un primer aspecto está relacionado con el tipo de flujos comerciales. La economía pequeña puede quedar sometida a flujos predominantemente intersectoriales, lo que quiere decir que mientras la economía grande exporta a la pequeña bienes manufacturados, ésta le vende bienes primarios. Esta relación intersectorial suele ser resistida por las economías pequeñas que se incorporan a los procesos de integración en busca, precisamente, de mejorar su perfil exportador y de incorporar valor agregado a sus ventas externas.

b. Es posible, asimismo, que la economía pequeña se oriente hacia un intercambio interindustrial. Es decir, la economía pequeña exporta la producción de algunas actividades industriales (por ejemplo,

¹² Entre 1990 y 1999 Argentina multiplicó sus exportaciones al Mercosur por 3,1 y Brasil por 3,2. Es de notar que en el mismo período las exportaciones de Argentina al resto del mundo se multiplicaron por 1,4 y las de Brasil por 1,5. Es interesante señalar que Chile, que no fue parte inicial del acuerdo y se relacionó de manera parcial posteriormente, muestra un cuadro exportador bastante semejante: las exportaciones al Mercosur crecen 3,2 y las al resto del mundo 1,5 veces. En el mismo período las exportaciones uruguayas al Mercosur se multiplicaron por 1,7 y al mundo por 1.

alimentos procesados y textiles) mientras que la economía grande, con una base de producción más diversificada, vende a la pequeña una gama amplia de otros bienes industriales.

c. Desde tiempo atrás se ha sostenido, recurriendo a la experiencia de los países europeos, que el tipo de intercambio comercial que acarrea beneficios a todos los socios, grandes y pequeños, es el intraindustrial.¹³

Según la evidencia reciente proporcionada por la ALADI¹⁴, el índice de Grubel y Lloyd, que mide el comercio intraindustrial con respecto al comercio total de cada país, creció de 7,3 en 1990 a 15,8 en 1999 en el caso de la Argentina; de 9,9 a 15 para los mismos años en el caso de Brasil; y de 6,1 a 11,5 en el caso de Uruguay. Considerando el comercio de diez países de la ALADI, con la exclusión de México, la participación en el comercio intraindustrial global de los cuatro socios del Mercosur, evolucionó como se indica en el cuadro 3. Estas cifras sugieren que la mayor parte del comercio intraindustrial corresponde a Brasil, a pesar de que se redujo su participación en la década pasada, pero el país que más vio crecer su comercio intraindustrial fue Argentina.

Desde tiempo atrás se ha sostenido, recurriendo a la experiencia de los países europeos, que el tipo de intercambio comercial que acarrea beneficios a todos los socios, grandes y pequeños, es el intraindustrial.

¹³ B. Balassa, en el texto citado, sostiene: "Con frecuencia se han expresado temores sobre los posibles efectos adversos que la integración puede tener sobre las industrias ya existentes. Estos resquemores reflejan el supuesto de que la integración económica daría como resultado una especialización interindustrial..." Estos temores han sido infundados en Europa porque "las pautas de ajuste que adoptaron los países de la CEE" se caracterizaron por la "especialización intraindustrial".

¹⁴ En "El comercio intraindustrial en el intercambio regional", en ALADI/sec/estudio 130, diciembre 2000.

Cuadro 3

ALADI (exc. México): participación en el comercio intraindustrial global

	1990	1999
Argentina	13,6	26,4
Brasil	60,3	50,5
Uruguay	2,2	2,1
Paraguay	0,2	0,3
Otros	23,7	20,7

Fuente: ALADI

Cuando se desagrega el comercio intraindustrial según regiones para la década del noventa, se percibe que el comercio intraindustrial de Argentina crece en las áreas contempladas, pero lo hace en mayor proporción en el comercio con la ALADI que, en buena medida, es un reflejo del comercio con el Mercosur. Brasil muestra una situación distinta: mientras que en 1990 el comercio con la ALADI era el de menor contenido intraindustrial, diez años después pasó a ser el de mayor contenido intraindustrial, mientras ese tipo de comercio aumentaba levemente en los flujos con Estados Unidos y Canadá y se estancaba con la Unión Europea. Uruguay, por su parte, sólo muestra un comercio intraindustrial relevante en su relación con la ALADI, es decir, con Argentina y Brasil.

Cuadro 4
Comercio intraindustrial según zona copartícipe

País	1990	1995	1999
Argentina con			
ALADI	14,6	27,2	31,4
EE.UU.-Canadá	9,7	12,4	12,0
U. Europea	4,3	5,6	6,5
Brasil con			
ALADI	11,2	22,0	26,5
EE.UU.-Canadá	18,8	20,9	21,5
U. Europea	11,3	11,2	11,5
Uruguay con			
ALADI	12,5	21,1	20,8
EE.UU.-Canadá	1,9	3,6	3,1
U. Europea	1,4	1,6	1,8

Fuente: ALADI

Una pieza clave que explica esta evolución del comercio intraindustrial en el Mercosur es el acuerdo referido a automóviles y autopartes. Analizando el comercio por agrupaciones industriales en 1998, el rubro maquinaria y equipo de transporte explica el 51% del comercio intraindustrial en la región; los productos químicos el 16,1%; los artículos manufacturados (textiles, cuero y sus manufacturas, papel, madera, etc.) el 16,4%; y los productos alimenticios el 5%.¹⁵

¹⁵ La pugna entre Argentina y Brasil por atraer inversiones hacia el sector automotor (también conocida como la "guerra de incentivos") explica, en buena medida, los flujos posteriores del comercio intraindustrial.

- Esta aproximación a la calidad del comercio indica lo siguiente:
- Uruguay elevó de manera significativa el carácter intraindustrial de su comercio hacia el Mercosur;
 - en los otros mercados el comercio de ese tipo es prácticamente insignificante;
 - en los flujos bilaterales con los vecinos el comercio intraindustrial es mayor en el intercambio con Argentina que con Brasil.

Pero, ¿es éste un indicador concluyente de que se ha elevado de manera sustancial la calidad del comercio uruguayo? ¿Tiende Uruguay a reducir la asimetría en la calidad de comercio con sus vecinos? Para poder responder a esta pregunta es necesario poner atención en dos aspectos sumamente relevantes: las tendencias a la especialización de la economía uruguaya y la evolución de la inversión.

3.8. Regla de la especialización con riesgo diversificado

Las economías pequeñas suelen ser economías especializadas. Esto quiere decir que dedican su energía intelectual y sus recursos al desarrollo de una gama reducida de bienes que, sin embargo, con el paso del tiempo se convierten en altamente competitivos. Kuznets ha dicho al respecto que “la primera observación general es que la estructura de los países pequeños se muestra, típicamente, menos diversificada que la de las unidades mayores. (Y que) la estructura económica (...) de las naciones pequeñas está más concentrada en unos pocos sectores industriales”¹⁶. Ahora bien, las ventajas que se

¹⁶ Los ejemplos europeos más notorios son la producción relojera de Suiza, la producción láctea de Dinamarca y la producción papelera de Finlandia. Tanto Dinamarca como Finlandia aprovecharon su especialización primaria para convertirse en muy eficientes productores de máquinas para el sector lácteo o el forestal. Kuznets S. “El crecimiento económico de las naciones pequeñas”, en Robinson, E.A.G. *Consecuencias económicas del tamaño de las naciones* (1971). Labor. Barcelona.

derivan de la especialización, para una economía pequeña, son notorias porque ése es el camino hacia la escala adecuada y, por lo tanto, hacia costos unitarios competitivos. No obstante, la especialización puede ser entorpecida cuando ciertas condiciones no se presentan.

3.8.1. Especialización y mercado de capitales

Una primera aproximación, que se apoya en la mayor vulnerabilidad de la economía pequeña, sostiene que la especialización no tendrá lugar a menos que se logre diversificar el riesgo. En este sentido debe tenerse en cuenta que la especialización en un número reducido de bienes tiene también su contracara de riesgo, es decir, las ganancias de la especialización pueden ser contrarrestadas por las pérdidas derivadas de una volatilidad mayor en el PBI y en el ingreso. Éste es un punto interesante en la teoría económica y remite al tema de la volatilidad en los procesos de integración.

Uno de los aspectos de mayor preocupación respecto de los procesos de integración está relacionado, como se sabe, con las fluctuaciones macroeconómicas. Se ha argumentado¹⁷ que los procesos de integración, al remover las barreras al comercio y alentar el movimiento de capitales, provocan que los impactos de demanda se expandan más rápidamente entre los países, con lo cual las fluctuaciones cíclicas se encuentran más correlacionadas. A mayor interdependencia, entonces, más proximidad en las fluctuaciones cíclicas del área en proceso de integración.

La sugerencia de Frenkel y Rose, apoyada en la evidencia empírica para una muestra de países de la OCDE, ha generado nuevos avances en el tema y no ha sido unánimemente admitida. Otros

¹⁷ Frankel y Rose, citado en S. Kalemli, B. Sorensen y O. Yosha: "Economic Integration, Industrial Specialization, and the Asymmetry of Macroeconomic Fluctuations", en *FRB of Kansas*, oct. 2000.

autores¹⁸, también con apoyo empírico, encuentran curiosamente que en los procesos de integración los altos niveles de especialización se corresponden con fluctuaciones del producto que son menos simétricas. Esta conclusión, aparentemente sorprendente, se apoya en la siguiente reflexión: los países se especializan sólo cuando han logrado diversificar el riesgo. En caso contrario, la especialización no tiene lugar.¹⁹

las ventajas que se derivan de la especialización, para una economía pequeña, son notorias porque ése es el camino hacia la escala adecuada y, por lo tanto, hacia costos unitarios competitivos.

El principal instrumento de diversificación del riesgo que hace viable la especialización industrial se obtiene, según los autores, a través de un mercado de capitales desarrollado. Cuando los desequilibrios externos se consideran transitorios, es muy probable que el consumo privado no presente grandes alteraciones porque el comportamiento más probable será el ajuste *ex post* por ahorro y desahorro²⁰. Pero no ocurrirá lo mismo si la alteración es considerada como más permanente. En el caso, por ejemplo, que se anticipen fluctuaciones de este tipo (como las que podrían derivarse de un proceso de especialización en el marco de un acuerdo de integración), los actores económicos no tomarán decisiones de especialización a menos que obtengan seguridades adicionales, es decir, a menos que logren diversificar el riesgo.

¿Cómo se diversifica el riesgo? Una primera posibilidad consiste en que, a la par que se integra el mercado de bienes se produzca también

¹⁸ Kalemli, Sorensen y Yosha (2000) op.cit; y S.Kalemli, B.Sorensen y O Yosha: "Risk Sharing and Industrial Specialization: Regional and International Evidence", en *WOPEC*, mayo 1999.

¹⁹ En opinión de Kalemli et al., "en un contexto de integración económica la medida natural de la asimetría es aquella que cuantifica la pérdida potencial de bienestar debida a las fluctuaciones asimétricas del PBI, en ausencia de mecanismos de diversificación de riesgo". El aspecto central de la argumentación se encuentra, precisamente, en la diversificación del riesgo que es inherente a la especialización.

²⁰ Los habitantes del país sujetos al shock transitorio venderán activos financieros (en caso de caída del ingreso) y los adquirirán (en caso de aumento) o solicitarán créditos y reducirán sus deudas, suavizando las variaciones en el consumo.

la integración de los mercados de capitales de los países en proceso de aproximación, de forma tal que los habitantes de cada uno de los países operen indistintamente con activos financieros de su propio país o de los países asociados. Ocurrirá, entonces, una diversificación de activos que contribuirá a neutralizar los shocks de demanda y a suavizar las variaciones en el ingreso de los distintos países.

El principal instrumento de diversificación del riesgo que hace viable la especialización industrial se obtiene, según los autores, a través de un mercado de capitales desarrollado.

Una segunda posibilidad, sobre todo cuando los mercados de capitales son débiles, remite a la iniciativa gubernamental y a la concertación entre los gobiernos que procuran la integración. Esto puede ocurrir a través, por ejemplo, de compromisos confiables de todas las partes respecto de la evolución de las variables económicas o, en casos más extremos, a través de convenios de transferencias compensatorias entre las partes para suavizar las fluctuaciones en los ingresos. También la especialización puede ser alentada por acción del gobierno y con políticas activas. Tal fue el caso, por ejemplo, de la Argentina que durante el período 1993-1996 tuvo en vigencia un régimen por el cual las empresas que incrementaban sus exportaciones podían importar productos, de la misma rama, por un valor equivalente y con arancel del 2%.

Es de notar que la causalidad se desplaza desde la diversificación del riesgo hacia la especialización. En ausencia de diversificación, sea por acción del mercado de capitales o porque hay una actuación gubernamental deliberada que aminora el riesgo, la especialización se verá trabada y no se concretará una de las principales ganancias que cabe esperar de la integración.

Desde la perspectiva de una economía pequeña como la uruguaya, parece claro que los mercados de capitales de la subregión no han contribuido a diversificar el riesgo sino que, por el contrario, tomando en cuenta los antecedentes de los mercados de capitales de Brasil y Argentina, así como su mayor volatilidad con respecto a la plaza uruguaya, no parece ser un argumento convincente que una mayor

integración entre los mercados de capitales del Mercosur contribuya a diversificar el riesgo. Parece claro, también, que la acción de los gobiernos no tuvo durante la década pasada un efecto compensatorio.²¹

3.8.2. Especialización y restricciones al comercio

La especialización puede verse trabada, además, por la acción deliberada de las economías de mayor tamaño en los procesos de integración. Esto ocurre con frecuencia en mercados con comercio administrado, donde existe una fuerte presencia del comercio intrafirma y donde los roles de cada socio son asignados en la negociación entre la empresa transnacional y el (los) gobierno(s) de la(s) economía(s) grande(s).

En el caso del Mercosur hay ejemplos de lo que aquí se menciona. El acuerdo sobre el Régimen Automotor no sólo ha estado sometido a una “guerra de incentivos” para atraer inversiones sino que, además, la economía pequeña ha estado y continúa estando sujeta a cupos para exportar automóviles a los mercados vecinos. El cupo es, como se sabe, un instrumento perjudicial para la especialización y la escala.

3.9. Regla de la especialización y las economías de escala

Si el proceso de integración conduce a que la economía pequeña se especialice, cabe esperar que la escala de las plantas se eleve y, por lo tanto, se reduzcan los costos unitarios de producción. En tal caso se dirá que la economía pequeña ha logrado,

²¹ En diciembre de 2000, en Florianópolis, se tomaron medidas para alinear “a la Maastrich” algunas variables macroeconómicas (déficit fiscal, endeudamiento público, inflación).

gracias al proceso de integración, una escala en sus plantas que las vuelve más competitivas en el ámbito regional y en el internacional. La mayor especialización y la escala superior son efectos dinámicos de los procesos de integración.

A diferencia de su inserción comercial global, con alto contenido primario exportador, Uruguay logró una inserción regional de contenido más manufacturero, sobre todo en la relación con la Argentina

En el período previo a la firma del tratado de Asunción, las relaciones de Uruguay con sus vecinos se regían por el PEC (Brasil) y por el CAUCE (Argentina). Como sus nombres lo indican, el acuerdo con Brasil estaba destinado a la “expansión comercial” y el que se estableció con la Argentina a la “complementación económica”. Estos acuerdos se firmaron en 1975 y se ampliaron en 1985, con el retorno de la democracia. El fuerte vínculo comercial de Uruguay con sus vecinos se estrechó en esos años, especialmente entre 1977 y 1981.

A diferencia de su inserción comercial global, con alto contenido primario exportador, Uruguay logró una inserción regional de contenido más manufacturero, sobre todo en la relación con la Argentina, a partir de algunas industrias nuevas pero fundamentalmente de industrias que producían para el mercado interno y que lograron reorientar parte de su producción a los mercados vecinos.

Se suele considerar que los acuerdos bilaterales fueron exitosos porque Uruguay logró, en buena medida, un tratamiento diferenciado como país pequeño. “La racionalidad de la negociación consistió –como señala Berreta²²– en lograr beneficios en los mercados vecinos pero evitando exponer a las empresas uruguayas a la competencia en el mercado interno”. En los años de mejor desempeño del PEC y del CAUCE el coeficiente de inversión uruguayo trepó a valores que no se habían visto en el pasado y que tampoco se registraron en el futuro.

²² “La ventaja de ser pequeño. Apuntes para una política comercial estratégica frente al Mercosur”, en Berreta, N. (1992). *Pequeños países en la integración*. Fesur-Ciesu. Montevideo.

Pero, ¿Uruguay logró, por efecto de ese proceso de integración, elevar la escala de sus plantas? Dos trabajos de comienzos de los años noventa –uno de Lorenzo y otro de Berreta y Paolino– llegaron a la conclusión de que el aumento de la escala no parece haber sido significativo en las ramas industriales y que los retornos se mantuvieron constantes durante esos años analizados. La explicación de Berreta es, en verdad, poco alentadora; según él, Uruguay logró ventajas al negociar con sus vecinos en la medida en que éstos percibieron que no existía “amenaza” alguna de la producción uruguaya, pues esta “amenaza” debería provenir de que se generaran especializaciones que convirtieran en grande algún sector del país pequeño.²³

La información disponible para el período 1990-9, en plena vigencia del Mercosur, sugiere precisamente que Uruguay no logró convertirse en “grande” en sector alguno y que sus empresas -si bien redujeron sustancialmente sus costos para sobrevivir y ganar capacidad de competencia- continuaron operando con una escala semejante, o no sustancialmente diferente, a la del inicio del proceso de integración.

3.10. Regla de la inversión asimétrica

Según esta regla, todo lo que ocurra con la especialización y con el incremento de la escala de las plantas se reflejará en el comportamiento de la inversión. Esto implica que el proceso de integración es de utilidad para la economía pequeña si le permite atraer inversiones (nacionales o extranjeras) que no se hubieran concretado en ausencia del acuerdo de integración.

²³ El argumento, como indica Berreta, corresponde a A. Dixit (1986). *Issues of Strategic Trade Policy for Small Countries*. Princeton. En palabras de Berreta: “El caso de la negociación de Uruguay con sus vecinos parece haber sido aquel en el que el tamaño pequeño se convierte en una ventaja y no en una debilidad. (...) La ventaja deriva de que el país grande no espera recibir daño del pequeño competidor. Para ello es necesario que sea creíble la promesa de permanecer pequeño, la promesa de no generar especializaciones que vuelvan grande al país en algún sector”.

El reducido mercado de la economía pequeña es, como se sabe, una restricción que limita el proceso de inversión. El camino para levantar esta restricción consiste en conquistar mercados externos aumentando las ventas. La integración es, precisamente, una forma de exportar hacia mercados próximos, que otorgan preferencias y contribuyen a transitar el difícil sendero de “aprender a exportar”.

De manera que una forma de evaluar si la integración ha sido de utilidad para la economía pequeña consiste en observar si la inversión, en relación al producto, crece a medida que las economías se van haciendo más interdependientes. Si el coeficiente de inversión de la economía pequeña se eleva y se ubica, de manera sostenida, en un nivel superior al histórico, estaríamos en presencia del *efecto arrastre* provocado por la absorción de la economía grande. Es de notar que si bien la economía grande puede ejercer un efecto de arrastre sobre el coeficiente de la pequeña, de ahí no se sigue necesariamente que la relación entre la inversión y el producto, en las economías grandes, sea superior a la de las economías pequeñas. La evidencia empírica muestra, precisamente, que no existe necesariamente una relación entre los tamaños de la economía y del coeficiente de inversión.

No debe ignorarse, por cierto, que el coeficiente de inversión puede moverse en alza o baja, por múltiples factores, entre los cuales cabe mencionar los siguientes: el nivel de actividad de la propia economía y de las economías con las cuales el país tiene más interdependencia comercial, la política económica del país, el momento del ciclo según que las empresas dispongan de capacidad ociosa o estén trabajando a plena capacidad, la emergencia de actividades nuevas o de avances tecnológicos que impulsen la transformación de las plantas, las expectativas de los empresarios, etc.

En el caso del Mercosur varios aspectos resultan de interés (cuadro 5). En primer lugar, Paraguay, que es la economía más pequeña (en términos de producto bruto), es la que muestra una relación más alta entre la inversión y el producto. En segundo lugar, Brasil, es decir la economía más grande, presenta también un coeficiente de inversión elevado dentro del grupo, casi similar al de Paraguay. También es llamativa, en tercer lugar, la estabilidad del coeficiente de inversión

brasileño porque no evidencia variaciones entre los años previos al Plan Real (1991-94) y los posteriores (1995-99), y tampoco refleja tropiezos en 1995, cuando el “efecto tequila” alteró significativamente a otros países de la región.

Cuadro 5

Mercosur: formación bruta de capital fijo (% del PBI)

País	1991	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	14,2	17,1	20,0	17,9	18,5	20,1	20,7	19,7	
Brasil	20,1	19,1	20,3	20,5	20,4	21,5	21,5	20,0	
Paraguay	24,0	22,2	22,4	23,1	22,8	22,0	21,1	20,2	
Uruguay	11,4	12,4	14,1	13,5	13,8	14,5	15,2	14,5	13,2

Fuente: CEPAL. Informe Económico 1999-2000

La Argentina resulta el caso más claro de dinamización de las inversiones en los años noventa. Con un coeficiente muy deprimido en los años ochenta, Argentina lo elevó seis puntos porcentuales entre 1991 y 1994, soportó el “efecto tequila” en 1995 y volvió a registrar altos niveles de inversión respecto al producto en los años posteriores, al menos hasta 1999. Este comportamiento se explica, sin duda, por la política de estabilización que dinamizó el consumo interno y el nivel de actividad. Pero puede sugerirse que el crecimiento del coeficiente se debe, también, al efecto arrastre que ejerció en esos años la economía brasileña, sobre todo en algunos sectores con importante impacto multiplicador, como es el caso de material de transporte y de varias industrias alimentarias.

Con respecto a la inversión el caso de Uruguay es, sin duda, el más decepcionante. En un contexto más amplio, tomando en consideración a diecinueve países de América latina y del Caribe, la relación entre inversión y producto es, en los años

Con respecto a la inversión el caso de Uruguay es, sin duda, el más decepcionante.

noventa, de apenas el 13,7% en promedio y sólo resulta más baja en Haití donde llega al 11,3%. El Mercosur no parece haber cambiado esta realidad uruguaya, que se arrastra desde hace varias décadas, con la única excepción del impacto inicial del PEC y del CAUCE. Una primera visión del problema permite sugerir que si bien surgieron o se dinamizaron nuevas actividades con el Tratado de Asunción, otras se deprimieron de manera significativa -tanto por la competencia desde el propio Mercosur como también, en algunas ramas, por la competencia desde el resto del mundo en un contexto de apertura unilateral. El efecto neto parecería que no se aparta de la tendencia histórica.

3.11. Regla del aprendizaje en la zona en proceso de integración

Los países desarrollan procesos de integración, entre otras cosas, para incrementar sus flujos de comercio. Desde el punto de vista microeconómico la ampliación del número de empresas exportadoras así como la incorporación de nuevas firmas, suele considerarse como un indicador de éxito de la integración. Si bien este efecto es relevante para todos los socios, lo es aun más para la economía pequeña.

Ahora bien, ¿el número de empresas uruguayas que exportan ha aumentado en los años noventa? De ser así podría sugerirse que el Tratado de Asunción ha tenido, entre otros efectos, el de enseñar a exportar a empresas que antes no existían o que sólo vendían en el mercado interno. Si bien la evidencia no es concluyente, el número de empresas exportadoras no parece haber aumentado entre 1990 y 2000; por el contrario, un porcentaje creciente de las exportaciones totales lo realizó una cantidad reducida de empresas, como puede observarse en el cuadro 6. Dicho cuadro muestra, con claridad, la concentración de las exportaciones en un número reducido de empresas. En efecto, la concentración en apenas cien empresas se eleva del 75 % a más del 80% de las ventas externas en los años noventa. Si bien podría ocurrir que el 20% restante de las

exportaciones totales se distribuyera en el año 2000 entre un número mayor de empresas que el 25% restante de 1990, esto no parece factible sobre todo si se presta atención al hecho de que las empresas con exportaciones más reducidas, en la muestra de las cien mayores, realizan ventas

externas por montos pequeños. No parece haber evidencia, entonces, de un incremento significativo en el número de empresas exportadoras ni de que el Mercosur haya actuado como “área de aprendizaje” para una cantidad ampliada de actores.

No parece haber evidencia, de un incremento significativo en el número de empresas exportadoras ni de que el Mercosur haya actuado como “área de aprendizaje” para una cantidad ampliada de actores.

Cuadro 6

Concentración de las exportaciones (en millones de dólares)

% en las exportaciones totales	1990	2000
Diez empresas más grandes	25,7	28,5
Veinte empresas más grandes	38,1	43,0
Treinta empresas más grandes	46,7	51,4
Cincuenta empresas más grandes	58,8	62,2
Cien empresas más grandes	74,7	81,2

Fuente: elaborado con información de MC consultores

Quizá pueda alegarse, en atención al reducido tamaño del Uruguay y de sus empresas, que las exportadoras de la muestra incrementaron el monto promedio de la exportación anual. En efecto, las diez más grandes lo aumentaron de 43,5 a 65,4 millones de dólares

por empresa, entre 1990 y 2000. Y las cincuenta más pequeñas lo hicieron de 5,4 a 8,7 millones de dólares entre los mismos años. Si bien la estimación se ha hecho en dólares corrientes, el incremento en el monto promedio parece relevante.

Lo expuesto no significa que las empresas exportadoras no hayan sufrido cambios. Para indagarlo es útil comparar a las cincuenta empresas exportadoras más grandes en el año 1990, en 1995 y en 2000. La evidencia sugiere que hubo cambios en los principales actores. De las cincuenta principales en 1990, nueve ya no tenían actividad exportadora en 1995 y el número había subido a dieciséis en 2000. Asimismo, de las cincuenta principales empresas exportadoras en 1990, catorce habían reducido sus ventas en dólares corrientes en 1995 y otras catorce lo habían hecho en el año 2000.

En una aproximación inicial al análisis por sectores, la información sugiere que las empresas que abandonaron la actividad exportadora o redujeron sus ventas externas en la década pasada fueron las laneras, las comercializadoras de granos y algunas curtiembres, aunque este último rubro tuvo un fuerte crecimiento en producción y en exportación, en los noventa. El descenso de estas empresas está más ligado a la evolución de las ventas al resto del mundo que al Mercosur.

La contracara del ejercicio anterior consiste en observar a los cincuenta principales exportadores en el año 2000 y preguntarse cuántos de ellos iniciaron la actividad exportadora en los años noventa. Diecinueve de los cincuenta exportadores más grandes no registraban actividad exportadora en 1990 o, si lo hacían, no se ubicaban entre los cincuenta más grandes de 1990. Estas cifras sugieren una renovación importante entre las mayores empresas exportadoras.

Abordando en una primera aproximación el aspecto sectorial, los “nuevos exportadores” corresponden a empresas dedicadas a material de transporte (automóviles y motocicletas), a papel, a tabaco y, más recientemente, a madera. Con excepción de la madera, que tiene un mercado externo diversificado, los otros rubros se orientan básicamente hacia los socios del Mercosur.

Un aspecto de interés por su relevancia sobre la economía uruguaya, se refiere al papel del Mercosur en los cambios ocurridos en

la producción y la exportación de carne bovina. Para abordar este punto analizaremos la tasa de crecimiento de las empresas tradicionalmente exportadoras, es decir, que ya eran exportadoras importantes en 1990. En el cuadro 7 se observa el comportamiento del conjunto de las catorce empresas exportadoras mayores que registran la tasa de crecimiento más elevada en sus ventas al extranjero entre 1990 y 2000. En él se advierten varios aspectos interesantes. Ante todo, nueve de las catorce empresas con mayor crecimiento exportador se ubican en los rubros carne o cueros. Este resultado es reflejo de la importante transformación de la ganadería vacuna uruguaya, sobre todo a partir de la segunda mitad de los noventa, como consecuencia de la categorización de Uruguay como país “libre de aftosa sin vacunación”.

Cuadro 7

Catorce empresas exportadoras con mayor tasa de crecimiento Exportaciones en dólares corrientes entre 1990-2000

Empresa	Rubro	%
Frigorífico Canelones	carne	255,1
Curtiembre Branaa	cuero	215,7
Frigorífico Las Piedras	carne	149,1
Curtifrance	cuero	129,2
Fripur	pescado	105,8
Frigorífico Colonia	carne	70,6
Casarone	arroz	66,4
Paycueros	cueros	51,6
Frigorífico Nirea	carne	49,7
Conaprole	lácteos	45,3
Frigorífico Carrasco	carne	27,6
Frigorífico Tacuarembó	carne	24,0
Saman	arroz	23,1
Paylana	textiles	21,3

Fuente: elaborado con información de MC consultores

Esta nueva realidad permitió el acceso a nuevos mercados (los del NAFTA y algunos asiáticos, como Japón y Corea) y contribuyó a transformar la producción y la exportación de carne de Uruguay. En efecto, desde hace muchas décadas el número de vacunos es de aproximadamente diez millones de cabezas. Con ese acervo Uruguay producía una 340 mil toneladas de carne por año, de las cuales destinaba 180 mil al consumo interno y 160 mil a la exportación. Pero a partir de la declaración “libre de aftosa sin vacunación” y del acceso a nuevos mercados, Uruguay modificó su “tasa de extracción histórica” (es decir, los años que debe permanecer un novillo en engorde antes de ser embarcado al frigorífico) y la redujo, en números redondos, de algo más de cuatro años a sólo tres. El resultado fue que, con los mismos diez millones de cabezas, la faena aumentó en aproximadamente 100 mil toneladas: se destinaron al mercado interno las mismas 180 mil pero 260 mil se exportaron.

En este caso, el Mercosur fue un protagonista de menor importancia en la transformación de la ganadería vacuna uruguaya entre los años 1995 y 2000, no obstante que a fines de 2000 y comienzos del 2001 la situación se modificó sustancialmente por el rebrote de la aftosa. El pronóstico indica que los mercados libres de aftosa estarán cerrados para Uruguay durante no menos de tres o cuatro años, por lo que en ese contexto la Unión Europea, Medio Oriente y Brasil recuperan, entonces, un papel protagónico en la comercialización de carne bovina de origen uruguayo.

Si se aborda el tema desde el punto de vista de los mercados de destino el aprendizaje no parece haber sido idéntico en cada uno de ellos. En efecto, las exportaciones uruguayas hacia los tres socios del Mercosur presentan características distintas. Si se exceptúa el caso de Paraguay, que es relevante en un rubro (tabaco), pues absorbe toda la exportación uruguaya del mismo, en los casos de Argentina y Brasil se perciben perfiles distintos, como se observa en el cuadro 8.

Cuadro 8

Exportaciones sectoriales a la Argentina y Brasil en 1999 Quince principales exportadores a cada mercado (en millones de U\$S y %)

	Argentina		Brasil	
Exportación total	368,9	%	557,1	%
automotor	76,5	20,7	32,0	5,7
papel	37,6	10,2	7,0	1,3
caucho	—		27,8	5,0
químicos y pinturas	4,8	1,3	9,1	1,6
lácteos	6,4	1,7	73,9	13,3
arroz	—		77,8	14,0
cebada	—		39,7	7,1
otros	33,1	9,0	17,2	3,1
Total de las quince primeras	158,4	42,9	284,5	51,1

Fuente: elaborado con información de MC consultores.

Esta caracterización sintética de las exportaciones de Uruguay hacia sus dos vecinos de mayor tamaño, muestra que las ventas hacia Brasil tienen un importante contenido primario y alimenticio, aun cuando se registran también exportaciones manufactureras. En las ventas hacia la Argentina el contenido manufacturero es más significativo, lo cual resulta compatible con el perfil

intraindustrial y, por lo tanto, de superior calidad de los flujos bilaterales argentino-uruguayos.

3.12. Regla de la diversificación exportadora de las empresas, como consecuencia del aprendizaje

Como la idea de aprendizaje lo indica, la zona en proceso de integración debe servir como trampolín para que las empresas exportadoras inicien su actividad en la región y luego se proyecten también hacia otros mercados. Entre 1990 y 2000 el Mercosur absorbió productos exportados tradicionalmente a ese mercado, como los lácteos y el arroz, pero también surgieron nuevos exportadores entre los cuales cabe mencionar, entre los más destacados, a los vehículos automotores, el papel, la cebada y el tabaco. Un hecho a destacar y que muestra que el aprendizaje no ha derivado aun en diversificación exportadora de las empresas, es que la mayoría de los principales exportadores al Mercosur destina la totalidad o un muy alto porcentaje de sus ventas externas a dicho mercado, lo que indica un grado de dependencia *muy elevada* de esas empresas.

El cuadro 9 muestra las treinta empresas con mayores exportaciones hacia el Mercosur. Como puede apreciarse, la dependencia de las ventas externas con relación a las ventas al Mercosur, para los treinta principales exportadores a ese mercado, llega al 70,5% y si no se tienen en cuenta los tres frigoríficos, que presentan ventas externas más diversificadas, la dependencia se eleva al 81,4%. Analizada la dependencia desde el punto de vista sectorial, en el rubro papel (dos empresas) llega al 100%; en tabaco (una empresa) al 100%; en material de transporte (cinco empresas) al 97,5%; en cebada (dos empresas) al 92,5%; en lácteos (dos empresas) al 67,5% y en arroz (tres empresas) al 56,7%.

Cuadro 9

Treinta mayores exportadores al Mercosur por rubro Total exportado y exportado al Mercosur en el año 1999, en millones de dólares

Empresa	Rubro	Exp. totales	Exp. al Mercosur	%
1. Conaprole	lácteos	94,3	66,3	70,3
2. Saman	arroz	99,1	52,0	52,5
3. Monte Paz	tabaco	47,4	47,4	100
4. Santa Rosa	autos	40,1	38,2	95,3
5. Oferol	autos	35,1	34,4	97,9
6. Fanapel	papel	30,3	30,3	100
7. Cervecería	cebada	26,9	26,9	100
8. Montelur	caucho	24,1	22,7	94,3
9. Parmalat	lácteos	31,8	18,9	59,4
10. Ancap	combustible	18,8	18,8	100
11. Franco Urug,	autos	17,0	17,0	100
12. Casarone	arroz	25,9	16,0	61,9
13. Ecasol	autopartes	14,4	14,4	100
14. ISUSA	fertilizantes	14,4	13,9	96,5
15. Malteria	cebada	16,3	13,1	80,2
16. Agrocerreales	arroz	15,1	11,4	75,9
17. American Ch. químicos	14,2	11,3	79,9	
18. Frig. Colonia	carne	29,3	11,1	37,8
19. Frig. Pul	carne	51,4	10,6	20,7
20. Laja	plásticos	11,4	10,3	90,5
21. Cinter	metales	9,8	9,8	100
22. Motociclo	motos	9,6	9,6	100
23. Ind. Mimosa	papel	9,1	9,1	100
24. INCA	pinturas	8,5	8,5	100
25. Paylana	textiles	14,7	8,1	55,2
26. Sudamtex	textiles	8,7	7,6	87,7
27. Frig. Canelones	carne	62,9	7,5	12,0
28. Viñer	caucho	8,3	7,3	87,9
29. Astilan	vestimenta	7,3	7,2	99,0
30. Corob	maquinaria	7,4	7,1	95,8
TOTAL		803,7	566,9	70,5
TOTAL (sin frigoríficos)		660,1	537,6	81,4

Fuente: elaborado con información de MC consultores

Sin duda, el Mercosur es todavía un proceso reciente y los efectos de aprendizaje y diversificación sólo se logran en plazos prolongados. En tal sentido, lo que aquí se ha

buscado –en cuanto a aprendizaje y diversificación– son indicios más que comprobaciones concluyentes. En términos de aprendizaje la evidencia sugiere que, si bien el número de empresas exportadoras no parece haber aumentado sino que, por el contrario, hay elementos para pensar que habría disminuido, en algunos sectores el Mercosur parece haber contribuido a un aprendizaje colectivo. En cuanto a la diversificación exportadora de las empresas, los hechos sugieren que éste es un camino que aún no se ha comenzado a transitar.

Pero la debilidad en el aprendizaje y la carencia de diversificación no pueden desligarse de lo acontecido, en el caso uruguayo, con la regla 8 (punto 3.8. Regla de la especialización con riesgo diversificado), la 9 (punto 3.9. Regla de la especialización y las economías de escala) y la 10 (punto 3.10. La regla de la inversión asimétrica). El pobre desempeño en ese campo es la causa que explica el comportamiento de las empresas exportadoras, tal como se ha podido ver en las reglas 11 y 12 (puntos 3.11. Regla del aprendizaje en la zona en proceso de integración, y 3.12. Regla de la diversificación exportadora de las empresas como consecuencia del aprendizaje).

En cuanto a la diversificación exportadora de las empresas, los hechos sugieren que éste es un camino que aún no se ha comenzado a transitar.

4. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

Un rápido repaso de lo expuesto en este trabajo permite concluir lo siguiente:

- El coeficiente de apertura de la economía uruguayo es más elevado que el de la Argentina y Brasil, como corresponde a una economía pequeña.

- La dependencia de la economía uruguaya, tanto en importaciones como en exportaciones, respecto de sus vecinos, es significativa.
- La asimetría comercial relativa de Uruguay es muy elevada, incluso más que la de países que, como por ejemplo México, son en extremo dependientes de una economía más grande, como la de Estados Unidos.
- Uruguay tiene una mayor dependencia relativa con respecto a los otros países de la región, en cuanto a bienes de alto contenido tecnológico.
- Hay evidencias de intercambio intraindustrial, sobre todo entre Uruguay y la Argentina, lo cual es un indicador de calidad de comercio.
- La especialización de la economía pequeña –por efecto del proceso de integración- parecería muy débil o inexistente, lo que implica la ausencia de uno de los efectos dinámicos esperados del Mercosur.
- Uruguay no ha podido avanzar hacia mayores escalas de producción y reducir, por esa vía, los costos unitarios.
- El coeficiente de inversión de Uruguay es el más bajo del Mercosur y, tomando en consideración a los países del continente, sólo es superior al de Haití. El Mercosur no tuvo un importante efecto de arrastre en el caso uruguayo o, si lo tuvo en algunas actividades, parece haber sido neutralizado por la desinversión que se generó en otras.
- Visto el fenómeno desde la perspectiva de las empresas exportadoras, los resultados son compatibles con las conclusiones anteriores: no parecen haberse incorporado empresas al comercio exterior sino que se acentuó una importante concentración en las cien exportadoras de mayor rango.
- En términos de aprendizaje la evidencia sugiere que, si bien el número de empresas exportadoras no parece haber aumentado sino que, por el contrario, hay elementos para pensar que habría disminuido, en algunos sectores el Mercosur parece haber contribuido a un aprendizaje colectivo.

- En cuanto a la diversificación exportadora de las empresas., la evidencia sugiere que éste es un camino que aún no se ha comenzado a transitar.

La debilidad del *efecto arrastre* de una(s) economía(s) grande(s) sobre otra pequeña o la neutralización de dicho efecto por la caída simultánea de otras actividades, debe atribuirse a uno de estos factores, por lo menos:

- La *ausencia de objetivos* uruguayos en cuanto a la especialización productiva de la economía pequeña y en cuanto a la escala de producción de sus plantas.
- Los *problemas de acceso* (aun en productos de tradición exportadora como el arroz en el caso de Brasil o las motocicletas en el caso de Argentina, para no mencionar los altibajos del acuerdo automotor), que fueron frecuentes a lo largo de la década pasada y tendieron a agudizarse apenas alguno de los vecinos mostró signos de que disminuía su nivel de actividad. El acceso errático, como se sabe, es un generador de incertidumbre y, por lo tanto, alimenta la postergación de decisiones de inversión.
- La *política económica estabilizadora* apoyada en un tipo de cambio que, durante varios años, se ajustó más lentamente que los precios internos (de no transables e inicialmente también de transables) provocando una revaluación de la moneda local y una inflación en moneda extranjera que redundó en un fuerte estímulo a la importación y en un desestímulo a la exportación.
- La *política comercial* que acordó la reducción de aranceles dentro del Mercosur y practicó una reducción unilateral de aranceles con el mundo, lo que significó un claro estímulo adicional e indiscriminado a la actividad importadora. La ausencia de una política comercial integral derivó en que la apertura arancelaria no se acompañara de una defensa contra la competencia desleal de terceros (intra y extra zona). Es interesante comprobar que

mientras Argentina y Brasil fueron activos iniciadores de acciones *antidumping* en los años noventa, predominantemente contra el resto del mundo, Uruguay no inició acción alguna. En muchas ramas industriales el reducido tamaño de las empresas uruguayas, en el mencionado contexto de la política económica, condujo a una presión insostenible que, a la postre, concluyó con cierres masivos de empresas y en fuertes procesos de desinversión.

La triple combinación de la ausencia de objetivos por parte de la economía pequeña, la incertidumbre generada en los países vecinos y la política económica (y comercial) desfavorable a la producción local y favorable a los bienes importados, mantuvo el coeficiente de inversión uruguayo en su muy bajo nivel histórico.

Hasta aquí las conclusiones. ¿Cuáles son, ahora, los principales desafíos de Uruguay? El primero es de orden interno. En cualquier hipótesis de trabajo el Mercosur es y será un mercado de gran relevancia para la economía uruguaya: un mercado subregional que representa prácticamente la totalidad de los depósitos de “no residentes” en la plaza de Montevideo y aproximadamente el 50% del comercio exterior del país, y que no será sustituido ni siquiera en un largo plazo por otros socios comerciales u otros inversores de portafolio. La dependencia del Uruguay respecto del mercado subregional, a lo sumo podrá atenuarse pero no reemplazarse. Por lo tanto, es preciso que la sociedad uruguaya logre cierto consenso respecto de los objetivos que el país debe perseguir y negociar persistentemente en el Mercosur, particularmente en cuanto la especialización industrial y la escala de las plantas, y a la especialización en servicios, fundamentalmente algunos financieros.

El segundo desafío, se relaciona con la toma de decisiones en el espacio subregional. El Mercosur de los “cuatro” de los primeros años ha ido derivando en el Mercosur de

La dependencia del Uruguay respecto del mercado subregional, a lo sumo podrá atenuarse pero no reemplazarse.

los “dos”. Uruguay debe negociar para corregir esta situación. En tal sentido, el avance en la institucionalización y, por lo tanto, en la emergencia de órganos comunes donde se realizan consultas y se adoptan las decisiones que afectan a todos los socios, es un aspecto esencial para atenuar la vulnerabilidad y reducir la incertidumbre. Este desafío implica convertirse en un actor de primera magnitud en el avance hacia la institucionalización subregional y obtener, en los espacios que ya existen y en los que se creen, una gravitación “a lo Luxemburgo” en la Unión Europea.

El tercer desafío es obtener la garantía de acceso a los mercados vecinos. Las dificultades para acceder a estos mercados vecinos han generado incertidumbre entre los exportadores uruguayos así como entre los potenciales inversores, acentuando la vulnerabilidad de la economía pequeña. Sólo la certeza de acceso -en el auge o en la depresión- otorga credibilidad a la integración y a la política de los socios. Ésta es, por cierto, una responsabilidad de todos los socios pero, fundamentalmente, puede considerarse una tarea de las economías relativamente más grandes cuyos mercados son el principal aliciente comercial y los que pueden desencadenar el *efecto arrastre*. Sin la seguridad del acceso el proceso de integración se hace inviable para la economía pequeña y los costos de perseverar en el proyecto subregional resultan demasiado elevados.

El cuarto desafío consiste en atenuar la dependencia de los vecinos a través de la ampliación del Mercosur. El ingreso de nuevos socios al acuerdo de integración, la negociación en conjunto de preferencias con otras subregiones o países y los incentivos de la política económica interna para fomentar las exportaciones hacia el resto del mundo, suelen ser los caminos más transitados para diversificar el comercio y aminorar la asimetría. De esto se desprende que los siguientes objetivos son prioritarios para una economía pequeña como el Uruguay: a) el ingreso de Chile al Mercosur, a punto de concretarse en diciembre de 2000 en Florianópolis pero frustrado por las conversaciones bilaterales entre Washington y Santiago; b) las negociaciones del Mercosur con los países andinos, con la Unión Europea y con el NAFTA; y c) los intentos uruguayos de abrir nuevos mercados.

El quinto desafío consiste en profundizar el Mercosur. Uruguay debe perseguir una política de “beneficios compartidos” de manera de capturar algunos de los efectos dinámicos que son inherentes a los procesos de integración. En ausencia de una política de “beneficios compartidos”, la persistente preocupación de Uruguay por reducir los aranceles comunes para los bienes de capital y los planteos reiterados en esa dirección, tienen un sólido fundamento y se convierten en un punto de vital importancia para su economía. En materia de bienes de capital el Mercosur aprobó en Ouro Preto (1994) un AEC que representó un descenso para el caso de Brasil y un ascenso hacia esa meta para el caso de Uruguay. Acontecimientos recientes, derivados de la persistente depresión argentina, motivaron la adopción unilateral por parte del gobierno de Buenos Aires del arancel cero para bienes de capital. Pero las idas y venidas en este terreno -que no significan una revisión pensada y concertada de la política anterior ni, menos aún, representan una política de “beneficios compartidos”- podrían generar más inestabilidad que certezas en un plano sumamente sensible.

1 ¿Cuáles son las características más importantes de la evolución de la economía uruguaya en la década de los noventa? ¿Qué peculiaridades muestra esta economía con respecto a otras de la región?

2 En el texto se ha subrayado que las economías pequeñas generalmente tienen un elevado coeficiente de apertura externa ¿Qué implicaciones tiene este hecho y cómo ha repercutido en el caso de Uruguay?

3. ¿Cuál ha sido la contribución del Mercosur al crecimiento del comercio intraindustrial de Uruguay? ¿Por qué es deseable un aumento en esta forma de comercio?

4. ¿Cuáles han sido los beneficios económicos que ha obtenido Uruguay de su participación en el Mercosur?

5. ¿Cuáles son las principales debilidades de la participación del Uruguay en el Mercosur?

6. Identifique y explique los desafíos relacionados con la participación futura del Uruguay en el Mercosur. Estos desafíos, ¿tienen algo que ver con las preocupaciones de la Argentina?