

Planificación, Restricción Financiera e Integración Latinoamericana

Mario E. Burkún*

I. Introducción

Tratar de generar aportes al Proyecto de Integración Económica y Política entre la Argentina y el Brasil, lleva a definir los contornos actuales de cada sistema productivo, financiero y comercial en dichos países.

Para los sectores políticos que toman las decisiones estratégicas en ambos países ha pasado a ser prioritario el estudio de los mecanismos de integración regional. Esta actitud no tiene aún un correlato adecuado en los sectores privados y públicos directamente interesados en los efectos que puede llegar a tener dicha integración.

El compromiso histórico de producir la institucionalización de una comunidad de intereses regionales parece no haber hecho "carne" en los actores directos que en su gran mayoría permanecen expectantes.

Este trabajo trata de presentar propuestas que inscriptas en el contexto internacional actual permitan acelerar el proceso

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, y Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas

de integración y provoquen condiciones para superar las faces recesivas en las que están inmersos ambos países.

Partimos de un *a priori* que es el de constatar que ni Argentina ni Brasil poseen una planificación económico social de largo plazo. Las políticas económicas son coyunturales y sirven al intento de ajustar los sistemas económicos financieros a la situación de crisis. Esto generalmente produce medidas recurrentes a corto plazo que impiden superar la circularidad existente entre recesión e inflación.

Modificar esta situación sería la tarea de un equipo económico integrado entre ambos países que tenga por objetivo llegar a una tasa "óptima" de crecimiento (7 u 8 por ciento del PIB) en cada uno de ellos. Para esto es imprescindible conocer la evolución de la forma de acumulación en la región, las características de las restricciones económicas existentes y el grado de rigidez de las mismas.

Vamos a tratar de describir específicamente los rasgos que tendría que contemplar la planificación del sistema productivo integrado y la restricción financiera internacional que la afecta.

II. Planificación binacional y sistema productivo

En primer lugar la descripción de la capacidad productiva instalada en ambos países nos enfrenta a la carencia de una información verídica sobre la dimensión de la efectivamente existente. La llamada economía sumergida esconde el movimiento real de la "exacción" impositiva, y obliga a trabajar con una limitación sobre el nivel de producción que se puede alcanzar.

En segundo término no existe una actualización constante de las matrices de insumo-producto que permita visualizar de manera permanente la evolución de las relaciones interindustriales e identificar el comportamiento al interior del sistema productivo.

A pesar de estas limitaciones es factible avanzar el supuesto de una carencia de coherencia global entre las secciones de los sistemas productivos de cada uno de estos países.

Esto lleva a creer que toda "inyección" de inversión productiva impacta las ramas industriales en forma segmentada y con una gran dificultad de poseer una onda expansiva en el conjunto del sistema.

Si bien la estructura productiva brasileña presenta una capacidad de *Out-put* mas coherente, las ventajas comparativas entre secciones, e incluso entre ramas al interior de las mismas, son difíciles de comparar con los comportamientos industriales en los sistemas productivos de los países desarrollados.

Los procesos de modernización industrial y las "inyecciones" de inversión productiva en los llamados polos de desarrollo, no producen el impacto de las "industrias-industrializantes". Más bien se produce una diferenciación entre industrias con gran capacidad de *Out-put*, y otras que satisfacen demandas cautivas, sin necesidad de una constante recomposición de la maquinaria utilizada ni de la forma de los procesos de trabajo.

Las industrias que tienen una gran capacidad de generar productos son las que se encuentran en la punta del proceso de renovación tecnológica y que exigen una constante modificación de capital avanzado a la producción.

Al mismo tiempo dichas industrias se encuentran inmersas en un fuerte movimiento de concentración y centralización del capital que se mantiene de manera permanente durante la acumulación de largo plazo.

En la crisis dicha concentración se agudiza y acompaña la desvalorización de los activos fijos, provocando en el sistema productivo la "jibarización" asimétrica, es decir que crece la cabeza del sistema mientras se reduce el capital productivo del conjunto de ramas industriales.

De esta manera el desarrollo potencial de *Out-put*, queda bajo la égida de los grandes grupos económicos industriales. La necesidad de estos, de poseer liquidez monetaria suficiente para proseguir el proceso de concentración, los obliga a una íntima relación con el capital bancario-financiero, que pueda proveerle el circulante necesario.

La particularidad del crecimiento histórico de los sistemas productivos tanto de Argentina como de Brasil, muestra que los grupos económicos, propios de las formas altamente concentradas así como los de la pequeña y mediana empresa, es-

tuvieron vinculados a un activo rol del Estado para mejorar la ubicación frente a la distribución de ingresos y para obtener el financiamiento adecuado que supliera las carencias participativas del capital bancario.

En el momento actual la subsidiaridad al Estado se encuentra en cuestionamiento, ante la dificultad del mismo de cumplir adecuadamente el rol de suministrador de capital monetario para justificar la recomposición en la inversión productiva. Los cambios en la capacidad instalada pasan entonces a depender de los vaivenes y de la aleatoriedad del comportamiento de las fracciones individuales de capital financiero.

Por esto último es importante describir en la coyuntura actual las motivaciones del capital financiero que puedan ser potenciadas para avanzar liquidez a la inversión productiva.

Todo intento de diseñar el plan binacional de desarrollo se encuentra así, condicionado por la necesidad de ubicar los recursos financieros que permitan incrementar la tasa de inversión a niveles adecuados, para superar el crecimiento vegetativo e incluso la reducción de las capacidades productivas instaladas.

Teniendo en consideración que el ahorro interno de ambos países no se fija de manera permanente en sus mercados financieros, salvo bajo la forma especulativa, y condiciona la inversión que pueda impulsar la creación genuina de excedente podemos decir que todo plan que exige inversiones de largo aliento requiere un financiamiento externo de envergadura o un rígido control del movimiento interno de capitales.

Sumado a esto los sistemas productivos reducidos en la crisis debido a la destrucción del capital empujan aún más a la autonomía de la especulación financiera basada en la redistribución de los ingresos individuales a través del comportamiento de tres variables: la tasa de interés (nacional e internacional), los tipos de cambio y la productividad.

Dichas variables mantienen con carácter quasi-permanente el enfoque monetario sobre la balanza de pagos y el ajuste vía la relocalización de los excedentes mediante políticas económicas expansivas del sistema financiero y recesivas respecto al gasto y a la absorción interna.

La apertura y la desregulación de los mercados lleva a su vez a una inserción internacional en donde la adscripción al movimiento de la moneda "clave" (el dólar estadounidense) obliga a una condicionalidad de la política monetaria respecto al nivel de la tasa de interés en el mercado internacional y a la evolución de la liquidez del dólar y de la astringencia respecto a los países sometidos al cumplimiento de las pautas del endeudamiento.

La productividad del trabajo resulta depender del comportamiento de las tasas de interés y del tipo de cambio, ya que la competitividad del mercado productivo no es determinante del ajuste económico de corto plazo.

Pasar entonces, a considerar el contexto internacional actual, lleva a definir los límites de la restricción financiera y la posibilidad de obtención de capitales "frescos", vía la inserción internacional actual de cada país, a través de los recursos internos o mediante la obtención de un mercado protegido, ampliado y cautivo entre la Argentina y el Brasil.

III. La restricción financiera internacional y el financiamiento para el desarrollo

La descripción de la evolución del mercado financiero internacional en los últimos años muestra una tendencia significativa de los montos contratados en obligaciones de mediano y largo plazo respecto a las obligaciones que requieren una mayor condicionalidad como las del mercado de bonos. Al mismo tiempo se nota la relocalización del flujo de capitales al interior de los países centrales, decreciendo el movimiento hacia el Tercer Mundo. (Véase siguiente cuadro).

Este comportamiento del mercado de capitales refleja la actitud de la banca privada de disminuir el flujo positivo hacia los países en vías de desarrollo a medida que crecen las dificultades que tienen los deudores para afrontar los servicios de la deuda a pesar de las sucesivas refinanciaciones.

Mercados financieros internacionales
(nuevas emisiones, nuevos créditos, cifras)
(Millones de dólares)

	1984	1985	1986	1987*
Préstamos bancarios ¹	117 256	116 964	103 632	170 506
Bonos internacionales ²	81 717	135 431	161 087	172 764
Bonos extranjeros	27 801	31 025	47 991	24 361
TOTAL FONDOS OBTENIDOS	228 774	284 720	312 709	367 630
Por países de la OCDE	180 939	234 382	281 305	271 164
Por países de la OPEP	4 034	4 471	3 874	5 959
Por otros países en desarrollo	28 589	24 886	16 133	79 412
Por otros países de Europa Oriental	3 369	5 236	1 864	4 058

Fuente: OECD, *Financial Statistics Monthly*.

* Abril

1 Préstamos de bancos internacionales, otras facilidades internacionales y créditos de bancos del exterior.

2 Incluye FRN y CD.

El drenaje de excedentes compromete cada vez más la posibilidad de disponer de recursos financieros propios para el desarrollo económico de los países deudores.

En este periodo dichos países adecuaron sus políticas económicas a la apertura financiera, lo que provocó la dolarización de los ahorros internos y tuvo como correlato la internacionalización financiera de los mismos a través de colocaciones en el mercado mundial.

Si bien las condiciones de los créditos bancarios a largo plazo se mantuvieron estables en cuanto a los plazos de vencimiento y mejoraron por la disminución de las tasas de interés nominales y la devaluación del dólar la carencia de recursos se ha agudizado en el último lustro.

Los deudores entonces se lanzaron a la búsqueda de obtención de liquidez de la moneda "clave" mediante la obtención de superávit comerciales. Esto obligó entonces al reciclaje productivo mediante aperturas segmentadas de los procesos de producción. Esto produjo una sistemática incoherencia en las estructuras industriales habituadas a formas de acumulación sustentadas por políticas de inversión directa y perfiles industriales orientados a la sustitución de importación.

La competencia internacional se dirigió entonces a segmentos "cautivos" propios de las antiguas ventajas comparativas en las producciones primarias o en las porosidades existentes en productos de alta tecnología.

La perversidad de la competencia internacional se manifiesta en el deterioro de los precios de los productos primarios lo cual condiciona la estrategia de obtener recursos a través de la expansión de exportaciones.

Esta evolución se produce a pesar de una leve tendencia al crecimiento del comercio internacional, tendencia que se ha focalizado en las transacciones del mundo desarrollado.

Es decir que la posibilidad de obtención de recursos "frescos" se ve limitada en la coyuntura internacional actual. Queda como última fuente de recursos la proveniente de las Instituciones Financieras Internacionales como el Banco Mundial y el BID para el caso de América Latina. Observando la dimensión de los préstamos provenientes de ambas Instituciones vemos lo limitado de los montos como para provocar un despegue en la inversión productiva de los países en vías de desarrollo.

Al mismo tiempo dichas instituciones van especializando sus aportes en actividades cofinanciadas que comprometen la participación de aportes locales para efectivización de inversiones directas.

Este panorama del sistema financiero internacional muestra la limitación que en el futuro inmediato tienen los planes de desarrollo que se puedan diseñar en los países deudores. La restricción financiera condiciona de esta forma las políticas económicas de corto y largo plazo impidiendo mejorar las tasas de crecimiento y generando un incremento de los conflictos sociales en los procesos de institucionalización democrática en el Tercer Mundo.

IV. El comportamiento de los recursos financieros nacionales

La restricción financiera internacional es acompañada por la limitación que tienen los sistemas financieros locales para destinar recursos a la inversión productiva.

Los planes y políticas de ajuste tienden en el corto plazo a "secar" de liquidez las ofertas monetarias locales, para tratar de monetizar las plazas, sometidas a la constante dolarización de sus activos de rápida disponibilidad.

En la crisis, estas políticas monetarias restrictivas se transforman temporalmente, sumiendo en la permanente astringencia a los movimientos de liquidez.

Escapar a la dolarización creciente de las monedas locales, obliga, dentro del enfoque monetarista, a mantener una tasa de interés real positiva frente a las tasas internacionales.

La apertura financiera de los mercados en los países deudores acentúa el carácter volátil de los activos líquidos, que de esta manera escapan en dirección a las monedas duras o a la moneda "clave", independientemente de las variaciones de los tipos de cambio.

La fijación en las plazas locales de la liquidez implica entonces una astringencia monetaria permanente con altas tasas de interés reales y nominales. Este proceso no es lineal, ya que se encuentra condicionado por las características de cada mercado y la funcionalidad de los procesos de concentración y centralización de capitales a nivel nacional.

La recurrencia en las políticas monetarias de corto plazo lleva a los Estados Nacionales a licuar pasivos y a desmonetizar los activos de rápida disponibilidad para lograr colocar excedentes productivos en el mercado comercial mundial.

Las devaluaciones y déficit parafinancieros compensan los momentos de astringencia y monetización, produciendo una espiral que impide la estabilidad en el mercado monetario.

Perseguir la ruptura de la circularidad entre dólar y tasa de interés mediante una política monetaria que oriente las expectativas del inversor individual choca entonces con esta recurrencia sistemática de las políticas de ajuste.

Al mismo tiempo la recesión productiva, motivada por la disminución de la velocidad de rotación de los activos fijos y la carencia de incorporación tecnológica que se propague al conjunto del sistema productivo, reduce aún más las posibilidades de obtención de una tasa de crecimiento significativa para las economías sometidas al problema de la deuda.

Resultado de este movimiento perverso será entonces una deflación constante del mercado de capitales, con un estancamiento sectorial y una orientación de la inversión hacia lo financiero especulativo.

El cortoplacismo en la redistribución del ingreso será entonces la motivación principal del capitalista individual, de manera de producir la autonomía creciente del capital financiero vis-a-vis la producción real.

La reducción de la generación de excedente acompaña toda esta evolución, que no puede ser modificada, inclusive con una actividad intensa desde el punto de vista del comercio internacional o de la demanda interna de consumo productivo (observar como ejemplo el caso de Brasil con el Plan Cruzado).

La asignación del beneficio a través de la determinación producida por las tasas de interés de corto plazo (especialmente en el *Call Money*), y por la valorización de los títulos públicos, sucedáneos del dinero, monetizados para garantizar la fijación de la liquidez, dominan la rotación de las fracciones nacionales de capital.

Junto a este comportamiento nacional, encontramos la reducción del papel de la inversión directa externa y la modificación del flujo positivo de capitales financieros internacionales.

Esta forma de acumulación dominada por el capital financiero de corto plazo y de rápida velocidad de rotación, impide superar la crisis en el proceso de producción real.

Los países deudores de esta forma se ven sometidos por el problema del endeudamiento y por las políticas de ajuste que intentan resolver dicho problema, pero que en los hechos terminan agudizando los efectos de la restricción financiera.

Frente a esta constatación queda como interrogante el considerar cual es la forma de obtener recursos genuinos para financiar el crecimiento económico y el desarrollo social.

V. Conclusión

La problemática de cómo obtener recursos para planificar un crecimiento económico en los países sometidos por la restricción financiera, obliga a imaginar situaciones de reconversión de sistemas productivos y comerciales que faciliten un mayor grado de autonomía respecto al sistema financiero internacional.

En este contexto el tema de la integración latinoamericana, asumido puntualmente como objetivo específico de reducir la dependencia internacional tiene una trascendencia particular.

Para la Argentina, la forma de crear un mercado ampliado exige en primer término modificar la comunidad de intereses productivos-comerciales-financieros con Brasil.

Esta integración comunitaria arrastraría otros países del área, como los límitrofes, dando pie a una dimensión geo-política que puede potenciar el rol de cada Estado Nacional en el mercado mundial.

De todas maneras, ésto no soluciona la restricción financiera salvo que se manifieste el control y la regulación del movimiento de capitales de forma de orientarlo hacia la inversión productiva.

Para ello se proponen una serie de medidas, que tienen que ser profundizadas para ver si pueden constituir las bases para un programa de acción monetaria alternativa a la de los tradicionales planes de ajuste:

- a) Unificación de las políticas monetarias de corto plazo entre ambos países.
- b) Regulación mediante un Banco Central común de dichas políticas.
- c) Descentralización de la gestión y de la toma de decisiones de dicho BC acorde con las situaciones regionales integradas.
- d) Rígido control de cambios y zona meta controlada.
- e) Unificación de las reservas de libre disponibilidad de ambos países, para evitar los préstamos puente y las necesidades de liquidez en moneda "clave" en el cortísimo plazo.

- f) Discriminación dentro del conjunto de tasas de interés para remitir una captación a largo plazo de los recursos especulativos y desincentivar el *Call Money*.
- g) Revertir la licuación de pasivos financieros o empresariales mediante un saneamiento del endeudamiento interno privado y público.
- h) Acompañar la destrucción de capital de corto plazo con una política de inversión subvencionada por el Estado de las tasas de interés de largo plazo, para favorecer la iniciativa empresarial de relocalización de la inversión hacia la producción.
- i) Concreción de una moneda común monetizada progresivamente de carácter binacional y de uso y validez universal.
- j) Orientar la liquidez del mercado hacia el consumo y la inversión mediante préstamos "atados".
- k) Captación de recursos internacionales en forma común, vinculándolos a las opciones de inversión determinadas por el plan de desarrollo del sistema productivo de largo plazo.
- l) Refinanciación común de la deuda, limitando el drenaje de recursos para no comprometer la tasa de crecimiento del PIB durante un período que permita la recomposición de la coherencia en la renovación de la capacidad productiva instalada y en la ampliación de la potencialidad de *Out-put*.
- ll) Inserción común en el comercio mundial, tratando de equilibrar la balanza comercial. Equilibrio que no genera excedentes "libres" lo que desactiva la presión de la Banca Internacional por la obtención de pagos que no tienen correlato con el crecimiento del producto.
- m) Desconcentración del sistema financiero, impidiendo el funcionamiento de grandes unidades bancarias y diversificando los roles entre servicios y productos por medio de una banca integrada.
- n) Desregulación operativa del sistema financiero, pero regulación de los beneficios y de la colocación de los mismos.

- o) En caso de carencia momentánea de liquidez en moneda "clave" se pueden utilizar formas que "ensucian" el mercado de cambios, por medio de zonas francas financieras (Uruguay o Paraguay) con operadores privados semicontrolados. Se puede aplicar un criterio semejante al que se imagina para la zona adscripta al movimiento de Hong Kong cuando este dominio se integre a China, en caso de querer darle a esta forma "sucia" financiera una cariz más institucional.
- p) Negociación con los organismos financieros internacionales de préstamos vinculados a las prioridades de inversión del Plan de largo plazo, considerando el tema de la descentralización regional y de la coherencia del tejido productivo mediante microunidades o empresas que tengan impacto de arrastre sobre una parte importante del sistema, buscando el ennegrecimiento creciente de la matriz de insumo-producto.

Esta propuesta que se intenta sirva como punto de partida para un debate, busca orientar la discusión de la integración hacia el nudo gordiano de lo económico en el contexto actual de nuestras sociedades.

Sin plan de desarrollo de largo plazo, difícilmente podríamos construir un perfil económico independiente, al mismo tiempo que dicho plan (cual fuere) es inviable si la reproducción se encuentra estrangulada por la restricción financiera.

Integración socioeconómica y modificación de las condiciones actuales de reproducción del capital son entonces aristas del problema económico a las cuales deben reducirse los matices monetarios y productivos, como una manera de poder diseñar una forma de acumulación de largo plazo.

Bibliografía

- 1) N. A. Barletta, Mario I. Blejer, L. Landau, ed. *Economic Liberalization and Stabilization Policies in Argentina, Chile, and Uruguay*. World Bank, Washington, D.C., 1984.
- 2) G. W. Smith, J. T. Cuddington, ed. *International Debt and the Developing Countries*. World Bank, Washington, D.C., 1985.
- 3) *Informe Anual*. Banco Interamericano de Desarrollo. 1985. BID, Washington, D.C., 1986.
- 4) Varios autores. *International Capital Markets, Developments and Prospects*. International Monetary Fund, Washington, D.C., 12/1986.
- 5) G. Hillcoat, C. Quenan. *La Strategie des Banques Creancieres Face a la Dette Latino-Americaine*. ESLAC, Doc. de Travail, n°3. Paris. 11/1986.
- 6) S. L. Gueberoff. *Flexibilidad de Precios, Variaciones de Stocks e Incertidumbre: La política antinflacionaria después del Plan Austral*. Instituto Torcuato Di Tella, DTP 18, Buenos Aires. 5/1986.