

Pro Sur 1996

Coordinación Macroeconómica en el Mercosur: Ventajas, desventajas y la práctica.

Marcelo Garriga y Pablo Sanguinetti

Universidad Nacional de La Plata e Instituto Torcuato Di Tella, y Universidad Torcuato Di Tella, respectivamente.

Introducción.

El comercio entre los países del Mercosur ha experimentado un rápido crecimiento en los años recientes. Esto ha vuelto a las economías de la región mucho más interdependientes, exponiéndolas a derrames macroeconómicos que se intensifican en circunstancias donde la marcha de las economías es marcadamente divergente. Este fenómeno ha llevado tanto a gobernantes como a analistas a insistir en la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas. De hecho, este requisito figura como un aspecto saliente de los acuerdos que dieron origen al Mercosur.

Este trabajo tiene por objeto discutir la cuestión de la coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto del Mercosur, analizando tanto aspectos conceptuales como la evidencia empírica, en lo referente a la evolución del comercio intrazonal y al grado de interdependencia de las economías. La obtención de un claro diagnóstico sobre estos aspectos es un requisito básico para avanzar en el diseño de propuestas referentes a la coordinación macroeconómica.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente forma. La Sección 2 desarrolla un análisis conceptual de los propósitos y objetivos de la coordinación. La Sección 3 describe la evolución del comercio y el comportamiento macroeconómico de las economías del Mercosur, a la vez que se discuten los efectos del comportamiento de las variables macroeconómicas sobre los flujos de comercio. La Sección 4 revisa la normativa del Mercosur en lo referente a la coordinación macro y presenta posibles alternativas -formas flexibles versus formas explícitas- para avanzar en esta materia. Finalmente, la Sección 5 concluye con algunas reflexiones finales sobre la aplicación de reglas flexibles de coordinación macroeconómica en el Mercosur.

1. PROPÓSITOS Y OBJETIVOS DE LA COORDINACIÓN.

Cuando las economías están vinculadas a través de los flujos de comercio o el movimiento de factores (capital y trabajo), los impulsos en los precios y cantidades originados en un país afectarán a otros. La intensidad de los derrames y su forma de propagación dependerá del grado de interdependencia de las economías; en particular, de la importancia del comercio recíproco, de la movilidad de los factores y de los regímenes cambiarios.

La coordinación macroeconómica tiene por objeto resolver los problemas derivados de comportamientos no cooperativos. Si las decisiones de política macroeconómica llevadas a cabo en forma independiente por cada país tienen repercusiones sobre los otros (existe una externalidad, el resultado a que se llega puede ser inferior al que se alcanzaría actuando de manera cooperativa. Sin embargo, para que haya coordinación, los países tienen que disponer de instrumentos. Existe un amplio abanico de posibilidades, que van desde el simple intercambio de información hasta la delegación de ciertas políticas a entidades supranacional.

El grado de coordinación macro que se alcance dependerá entonces de la "demanda y oferta" de coordinación. La demanda será mayor cuanto más importante sea el grado de interdependencia entre las economías, y esto es función de la intensidad del comercio entre los países involucrados. El incremento en los niveles de intercambio aumenta los derrames macroeconómicos. En ausencia de coordinación puede ocurrir que, como consecuencia de estos derrames, se recurra a medidas de política comercial que limiten el nivel de apertura externa de los países. Es decir, la falta de coordinación puede conducir a reversiones en la política comercial como un instrumento sustituto (como veremos más adelante, éste ha sido un mecanismo utilizado por los países del Mercosur. Un problema importante se da cuando la demanda de coordinación de cada parte es diferente. Esto ocurre cuando hay asimetría entre los países (por ejemplo, uno de ellos es mucho más grande desde el punto de vista económico). En este caso, la demanda de coordinación provendría de los países relativamente más pequeños, ya que son los que se verían más afectados por los derrames macroeconómicos.

Por otra parte, la demanda de coordinación podría tener por objeto dar mayor credibilidad a las políticas económicas domésticas. Atar ciertos instrumentos a compromisos internacionales puede operar como una "tecnología de compromiso" a efectos de modificar la percepción que la gente tiene sobre las políticas del gobierno. El resultado dependerá, por supuesto, de la reputación de los socios, o de la credibilidad que generen las instituciones involucradas. También se pueden concebir instancias de coordinación en las cuales ningún país tenga más reputación que otros pero igualmente se apoyan entre sí para reforzar las expectativas acerca de sus respectivas políticas. Por último, la demanda estará relacionada con la percepción que cada país tenga de los shocks externos. Si las naciones esperan que los shocks afecten por igual a toda la región, el interés por coordinar será más alto que si suponen que dichos shocks serán idiosincráticos. Por el lado de la oferta, el compromiso asumido a nivel internacional sobre ciertos instrumentos de política económica puede implicar un costo para los países: cuando se ofrece una variable para coordinar, se pierde la posibilidad de utilizarla en forma unilateral, esto es, se reduce el grado de autonomía. Por otro lado, aun cuando se disponga del control de los instrumentos, en la práctica es complejo organizar la coordinación. En primer lugar, para que la coordinación ayude a resolver el problema de los derrames, es necesario que los agentes de decisión de cada país operen con objetivos (metas) y modelos (canales de transmisión de los

impulsos) conocidos. En segundo lugar, la información sobre las variables que se utilicen para realizar la coordinación debe producirse en los países involucrados con la misma periodicidad, y lo que es más importante, medirse con igual metodología. La coordinación debe realizarse en base a variables que miden el mismo fenómeno.

En resumen, el grado de coordinación en las políticas macroeconómicas entre las naciones dependerá, por el lado de la demanda, de la intensidad de la interdependencia económica entre los países y los derrames que ello genere, y por el lado de la oferta, de los instrumentos disponibles para coordinar y de los costos de ceder autonomía en la política económica. Dados estos costos y beneficios de coordinar políticas, los países estarán dispuestos a llevarla a cabo cuando perciban que su situación macroeconómica puede mejorar como producto de la misma.

2. LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y EL COMPORTAMIENTO MACROECONÓMICO EN EL MERCOSUR.

¿Cuál es el grado de interdependencia macroeconómica en el caso de los países del Mercosur?

Como se indicó en la sección previa, ello dependerá del grado de intensidad del comercio recíproco. Esta sección analiza, en consecuencia, la evolución de los flujos de comercio. Al mismo tiempo, se describe el comportamiento macroeconómico, señalándose el grado de divergencia o convergencia de las economías, y se discuten las consecuencias de este comportamiento sobre los flujos de comercio bilaterales.

2.1 Interdependencia económica: Evolución del comercio global y regional

Para analizar la evolución del comercio en la región, es necesario repasar brevemente los resultados de las políticas de liberalización comercial encaradas por estas naciones. La apertura comercial en los países de la región se ha dado bajo distintas modalidades: en forma unilateral, multilateral y regional. La apertura unilateral corresponde a una reducción en las barreras al comercio (reducción de tarifas, cuotas, etc.), que un país practica con independencia de lo realizado por las restantes naciones. En cuanto a la apertura multilateral, tiene como característica el hecho que la liberalización en el comercio ejecutada por un país es complementada por la adopción de medidas similares por parte del resto de los países. Finalmente, la apertura comercial puede darse en el marco de un acuerdo regional. En este caso, las medidas de apertura adoptadas por un país se aplican sólo a las importaciones provenientes de los países con los cuales se ha establecido el acuerdo de integración.

Previamente al establecimiento del Mercosur, los países de la región (principalmente Argentina y Brasil) pusieron en marcha un profundo proceso de liberalización unilateral de su intercambio con el exterior. En el caso de Argentina, dicho proceso se inició a partir de 1988. En 1987 el arancel promedio era de 45% y, al mismo tiempo, existían un sin número de barreras no arancelarias. A partir

del año 1988 las tarifas se fueron reduciendo paulatinamente, a la vez que disminuía su dispersión y se eliminaban las barreras para-arancelarias al comercio. De esta forma, a mediados de 1994 el arancel promedio era del orden del 9% (sin tasa de estadística). Esta liberalización unilateral argentina ha estado asociada a un fuerte aumento del comercio total (exportaciones más importaciones). En efecto, éste se triplica entre los años 1987 y 1994. El intercambio (en términos absolutos) aumenta con todas las regiones, aunque no en forma uniforme. Mientras la participación de los países del Mercosur en el comercio total se eleva del 15 al 26%, la correspondiente al resto del mundo (Asia, etc.) se reduce del 26 al 19%. También sube la participación correspondiente al Nafta del 18% al 20%. En otras palabras, se observa una marcada tendencia hacia la regionalización del comercio de Argentina.

Un caso similar se observa en la economía de Brasil. Como resultado de la reforma arancelaria, las tarifas promedio se redujeron del 32% en el año 1990 al 14% en 1994. El intercambio global aumentó más de un 50% en el período 1991-1994 mientras que el comercio regional lo hizo en una proporción mucho mayor (se cuadruplicó entre 1987 y 1994). Como consecuencia de ello, el comercio con los países del Mercosur pasó de representar el 4% del total en 1985 a una participación del 14% en 1994.

Este incremento en el comercio regional no puede explicarse totalmente sin considerar que los países de la región complementaron su política de apertura unilateral con acuerdos de integración regional con sus principales vecinos. En tal sentido, la puesta en marcha del Mercosur (1991 - 1994) estuvo asociada a un fuerte aumento del comercio entre los socios. Las exportaciones de cada socio al Mercosur casi se triplica en el período 1990 / 1994 haciendo que la participación del intercambio intrazonal sobre el comercio total pasara del 8,9% en 1990 al 19% en 1994.

El aumento en el comercio entre los países del Mercosur ha vuelto a estas naciones de la región más interdependientes, incrementando la demanda por coordinar políticas macroeconómicas, principalmente desde la perspectiva de los países más pequeños (el Mercosur representa el 26% del comercio total de Argentina, el 50% del intercambio de Uruguay y el 42% de Paraguay).

2.2 Evolución macroeconómica comparada de los países del Mercosur.

La evolución macroeconómica de los países del Mercosur en la última década muestra un comportamiento asimétrico, principalmente en el caso de los socios más grandes: Argentina y Brasil. La detección de extremos cíclicos en las series de tasas de inflación (Cuadro 1), tasas anuales del crecimiento del PBI (Cuadro 2), balanza comercial (Cuadro 3), y tipos de cambio reales (Cuadro 4) permite señalar las siguientes características de los movimientos económicos:

- I) El grado de estabilidad (o inestabilidad) de las economías de la región, medida por las tasas de inflación anual, muestra una alta volatilidad. La economía argentina alcanza un pico inflacionario (o hiperinflacionario) en el

año 1989, para luego comenzar a descender hasta llegar al 3,6% en 1994; Brasil, por su parte, mantuvo altos niveles de inflación en el período 1986/94, con un máximo en el año 1993. A partir del año 1994 la inflación comienza a disminuir sensiblemente en dicho país. Las economías más pequeñas de la región, Uruguay y Paraguay, tuvieron niveles de inflación relativamente más bajos y menos volátiles.

II) En materia de nivel de actividad también se aprecia una desincronización en los últimos años. La Argentina atravesó una recesión entre 1988 y 1990; desde entonces ingresó en una fuerte expansión con tasas de crecimiento entre el 6 y el 8,7%. En contraste, la economía de Brasil mostró ciclos más cortos a partir de 1988, con una tendencia general recesiva desde 1990 hasta 1992. Desde esa fecha Brasil ingreso en una fase ascendente, en mayor sintonía con la economía argentina. Por su parte, en Uruguay y Paraguay, si bien se presentan también fases ascendentes y descendentes, el PBI ha crecido en todos los años analizados. En el caso de Uruguay, puede observarse un comportamiento cíclico bastante similar al de Argentina, sugiriendo un alto grado de interdependencia económica.

III) La evolución de las cuentas comerciales externas es uno de los indicadores que muestra más claramente la evolución dispar de las economías de la región, y, fundamentalmente, de las dos economías más grandes. En el caso argentino se observa desde el año 1991, coincidente con la etapa de expansión económica que se inicia a partir de la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad, un crecimiento importante de las importaciones (que se cuadruplican entre 1987 y 1994), en tanto que las exportaciones crecen sostenidamente desde el año 1992. Como resultado de lo expuesto, Argentina experimenta fuertes déficits de balanza comercial, que se extienden hasta el año 1994. Por su parte, Brasil presenta un crecimiento de las exportaciones y una reducción de las importaciones en los años 1991 y 1992 asociado, en este caso, a un comportamiento recesivo de su economía. En consecuencia, la balanza comercial alcanzó un gran superávit; US\$500 millones en el año 1992. Luego comienza a reducirse en el año 1993, hasta que en el último trimestre de 1994-primer semestre de 1995, la balanza comercial arrojó un déficit.

IV) En cuanto a la evolución de los tipos de cambios reales, la Argentina experimentó una fuerte depreciación durante 1989 (crisis hiperinflacionaria), mientras que Brasil vio caer el valor real de su moneda desde 1987 y hasta mediados de 1990. La recuperación posterior, que finalizó en el segundo trimestre de 1992, coincidió con movimiento en sentido inverso en el caso argentino. A partir de ese año, ambas economías se mueven con tipos de cambio reales descendentes. Paraguay y Uruguay, al igual que la Argentina, presentan un tipo de cambio real en disminución, desde mediados del año 1989.

Este comportamiento de la macroeconomía de los países del Mercosur ha estado muy influenciado por las políticas de estabilización llevadas a cabo sobre todo en Argentina y Brasil. En el caso argentino, como se recordará, en abril de 1991 se lanza el Plan de Convertibilidad, que determina un tipo de cambio fijo y convertible uno a uno con el dólar. La rápida estabilización de precios (y de la moneda) que trajo aparejado el programa, junto a las reformas económicas encaradas por el gobierno, generaron un clima de optimismo que se plasmó en una fuerte expansión de la demanda agregada, del producto y también de las importaciones. Por otro lado, la profundización del plan de estabilización en Brasil en 1994, que implicó el cambio de moneda y la fijación de la paridad de ésta a través de un sistema de bandas cambiarias implícitas, también generó una fuerte expansión económica en dicha economía, fruto de la aparición del crédito, a su vez, asociado a la menor tasa de inflación que trajo aparejada la estabilización de la moneda. El aumento en la actividad económica, junto a la apreciación de la moneda, trajo como consecuencia un incremento significativo de las importaciones (hacia fines de 1994 Brasil incurrió en los primeros déficits comerciales de la década). Todos estos resultados fueron obtenidos en un marco de reforma económica, que incluyó iniciativas de reforma fiscal, privatizaciones, desregulación, apertura comercial externa, etc.

Como consecuencia de estas acciones hubo un período, básicamente el año 1994, en que las economías de la región operaron con mayor sincronía. Esta relativa convergencia de comportamientos implícitamente satisfizo la "demanda de coordinación" de los socios del Mercosur. Sin embargo, la misma fue obtenida por decisiones autónomas de los gobiernos. De todas formas, un mínimo de estabilidad macroeconómica es un pre-requisito para coordinar.

Aun así, esta suerte de convergencia en el comportamiento macroeconómico, causado en parte por cierta similitud en el diseño de las políticas económicas, no necesariamente da margen para avanzar en la coordinación. El hecho de que las economías más grandes del Mercosur encuentren comprometidos sus instrumentos de política en sendos planes de estabilización implica que estos instrumentos no estarán, al menos en el corto plazo, disponibles para cualquier esquema de coordinación macroeconómica que se proponga en el seno del Mercosur. Un ejemplo saliente es la política cambiaria actualmente practicada por Argentina y Brasil.

2.3 El impacto del comportamiento macroeconómico sobre los flujos de comercio bilaterales.

Esta evolución de las variables macro en los países de la región posiblemente haya influido sobre el flujo de comercio bilateral y de esta forma se podrían haber generado derrames macroeconómicos de una economía a otra. En otros términos, en los períodos de recesión en Brasil ¿ se exportan los excedentes hacia la Argentina?, ¿cómo afecta el tipo de cambio de Brasil las exportaciones a la Argentina (importaciones desde la Argentina)?, ¿ las exportaciones de Brasil a la Argentina están relacionadas con el PBI y con el tipo de cambio real de Argentina?

Los mismos interrogantes pueden plantearse para el caso de las exportaciones argentinas a Brasil.

El análisis estadístico de la información de comercio y de la evolución del PBI y del tipo real de cambio de Argentina y Brasil arroja los siguientes resultados:

I) Las importaciones bilaterales de cada país socio dependen fundamentalmente del comportamiento de sus propias variables. Esto quiere decir que, por ejemplo, las importaciones brasileñas desde Argentina están relacionadas directamente con su PBI (cuanto más alta esta variable, más crecen las importaciones desde Argentina), e inversamente con su tipo de cambio (cuanto mayor el tipo de cambio real de Brasil, menor la importación desde Argentina).

II) No se encuentra una relación estadísticamente relevante entre las importaciones brasileñas desde Argentina y el PBI y el tipo de cambio real de este último. Esto sugiere que si Argentina devalúa su moneda o entra en una recesión, ello no necesariamente implicará que exporte más a Brasil.

III) Un resultado similar obtenemos si analizamos el comportamiento de las importaciones argentinas desde Brasil. Estas dependen fuertemente de la evolución del PBI y del tipo real de cambio de Argentina. No obstante, se detecta una influencia moderada del PBI brasileño sobre las importaciones argentinas. Esto sugiere que si Brasil entra en recesión, con otros factores constantes, este país aumentaría sus exportaciones a Argentina. ¿Cuál puede ser la razón de que exista alguna evidencia de efecto cruzado desde Brasil hacia la Argentina y no en sentido inverso? Una respuesta podría ser el diferente tamaño entre las economías. En tal sentido, es de esperar que los derrames más importantes se dirijan desde las economías más grandes a aquellas relativamente más pequeñas.

2.4 Algunos episodios de derrames macroeconómicos en el Mercosur.

La sección previa ilustró que el funcionamiento de las economías de la región no estuvo siempre sincronizado. Al mismo tiempo, el fuerte crecimiento del comercio entre estos países y la evidencia encontrada sobre el efecto de las variables macro sobre los flujos de comercio, sugieren la existencia de situaciones donde esta falta de sincronización afectó al comercio bilateral, generando derrames macro de una economía a otra. ¿Podríamos identificar algunos de estos episodios? ¿Cómo reaccionaron las autoridades económicas en ambos países?

El primer episodio ocurrió en octubre de 1992. Como fuera señalado previamente, en Argentina, se observaba un fuerte crecimiento del producto y una apreciación del tipo real de cambio. Como consecuencia de ello, la cuenta de comercio pasó de un superávit de 4.400 millones en 1991 a un déficit de 2.600 millones en 1992. Más aun, a partir del último trimestre del año 1991 y primero de 1992, Argentina comienza a tener una balanza negativa en su comercio con Brasil. Este último resultado seguramente estaba asociado, en parte, a que Brasil vio caer su producto en 1992 (-0.8) y aumentar su tipo de cambio real. Ambos factores

implicaron que en ese año éste tuviera un superávit récord en la balanza comercial (15.500 millones).

Ante esa situación, el gobierno argentino decidió incrementar los reembolsos a las exportaciones y, al mismo tiempo, aumentar del 3 al 10% la tasa de estadística sobre las importaciones (en la práctica, esta tasa puede asimilarse a un arancel que se suma a la tarifa aduanera). Estas medidas se aplicaron sobre todo el comercio, incluyendo el realizado con países del Mercosur. En tal sentido, la medida se apartaba de los acuerdos establecidos para el período de transición hacia el Mercado Común. ¿Cuál fue la reacción de los otros países socios ante esta política, especialmente Brasil? Si bien se plantearon algunas objeciones, los hechos demostraron que Argentina pudo mantener esta medida por algún tiempo. Tres razones podrían explicar la complacencia de los restantes socios, y en especial de Brasil. (I) En primer lugar, el gobierno argentino informó a sus socios sobre la naturaleza y el alcance de las medidas previamente al anuncio de las mismas. (II) El anuncio e implementación de las medidas indicaba que éstas eran temporarias. En particular, las mismas no afectaron el cronograma de desgravación arancelaria pactado originalmente. (III) Finalmente, como se indicó antes, era notorio que existía un desfase en el funcionamiento macroeconómico entre las economías, sobre todo entre Brasil y Argentina. Ello requería de algún tipo de "cooperación" entre los países. La elevación de las tarifas argentinas en forma temporaria sustituyó la existencia de una real coordinación de las políticas macroeconómicas.

Un episodio similar, ocurrió a principios de 1990s. En este caso Brasil, fruto de un fuerte crecimiento económico, vio incrementado fuertemente su déficit comercial lo cual provocó preocupación, especialmente en el contexto desatado por la devaluación mexicana. Argentina, por su parte, ya enfrentaba un enfriamiento generalizado de su economía. En tal circunstancia Brasil, por un lado, aumentó sus aranceles sobre automotores y bienes de capital a un 70%, con el fin de reducir su desequilibrio comercial y, por otro, redujo el nivel de tarifas a ciertos alimentos e insumos intermedios, con el objeto de controlar la inflación. Esta modificación en su estructura arancelaria se materializó a través de un pedido del Brasil de incrementar el número de excepciones al Arancel Externo Común. Estas medidas contaron con el acuerdo del resto de los países del Mercosur (se negoció el carácter temporal de las mismas y éstas se restringieron sólo al caso de Brasil). En este sentido, nuevamente la política comercial se utilizó como un sustituto de la coordinación macroeconómica.

3. EL MERCOSUR: ¿UN MARCO INSTITUCIONAL PARA COORDINAR POLÍTICAS MACROECONÓMICAS?

La sección previa mostró que las economías del Mercosur han ido aumentando su interdependencia recíproca como consecuencia del importante aumento del comercio regional. Al mismo tiempo, se indicó que los flujos de comercio, al menos en el corto plazo, responden al comportamiento de ciertas variables macro,

como los PBI y el tipo real de cambio. Luego, las políticas macroeconómicas que afecten la evolución de estas variables transmitirán su impulso vía comercio al resto de los países. La sección previa también describió episodios donde los países del Mercosur han tratado de contrarrestar el efecto que el comportamiento de las variables macro genera sobre las importaciones y exportaciones, vía políticas comerciales -de carácter temporario-, que en general implicaron elevar las tarifas aduaneras para ciertos productos, por arriba de lo estipulado en la política comercial común.

Este tipo de reacción frente a desbalances macroeconómicos puede interpretarse -como ya se indicó antes- como un sustituto de un real esquema de coordinación de las políticas macroeconómicas. Pero, en ese caso, la divergencia en el comportamiento macro termina generando inestabilidad en la política comercial común y ello obviamente conspira en contra del objetivo integracionista. La política comercial, entonces, es un pobre sustituto de la coordinación macro per se. Pero, ¿qué estipula la normativa del Mercosur en lo referente a la coordinación de las políticas macroeconómicas? ¿Se puede y se debe avanzar más allá de lo hasta ahora convenido en la materia? ¿Qué tipos de esquemas de coordinación macroeconómica alternativos podrían proponerse para el Mercosur? ¿Cuáles son sus ventajas y desventajas? En lo que resta de esta sección, se tratará de responder a estos interrogantes.

3.1. La normativa del Mercosur en lo referente a la coordinación macroeconómica.

La necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas figura como un aspecto destacado en los acuerdos que forjaron desde sus inicios al Mercosur. En tal sentido, el tratado de Asunción coloca a la coordinación macro en un pie de igualdad con la eliminación de los derechos aduaneros (y otras trabas no arancelarias) en el comercio intrazonal y con el establecimiento del arancel externo común. Más aún, se habla específicamente de coordinación de políticas fiscales, monetarias y cambiarias. A los fines de determinar las acciones para llevar a la práctica dicha coordinación, el tratado de Asunción establece que bajo la jurisdicción del Grupo Mercado Común (GMC) -el órgano ejecutivo del Mercosur- se cree un subgrupo de trabajo (Subgrupo N° 10) cuya misión es proponer medidas concretas tendientes a lograr la coordinación de las políticas macroeconómicas durante la etapa de transición.

En la práctica, las tareas de dicho grupo giraron alrededor de propender a un mayor intercambio de información sobre el comportamiento de las distintas economías, sin haberse propuesto o diseñado esquemas explícitos de coordinación de políticas macroeconómicas. La dificultad en avanzar en medidas concretas se ha reflejado en el hecho de que en la nueva estructura de GMC, surgida a partir de los acuerdos de Ouro Preto, y que rige desde principios de este año, no se contempla ningún subgrupo de trabajo (tampoco reunión especializada o grupo ad-hoc) que se dedique al tema de la coordinación de las políticas macroeconómicas. Este vacío institucional ha motivado a Argentina a proponer la creación del Consejo de Cooperación Macroeconómica, tendiente a facilitar el

intercambio de información y de ampliar las posibilidades de cooperación en asuntos macro. Esta propuesta fue retornada recientemente en la última reunión del GMC de este año, proponiéndose la creación de un grupo ad-hoc dedicado al problema de la coordinación de políticas fiscales, monetarias y cambiarias.

3.2 Esquemas alternativos de coordinación macro: formas flexibles vs formas explícitas.

Como surge de la descripción previa, hasta el presente la cuestión de la coordinación macroeconómica no ha tomado una forma institucional definida en el Mercosur. El énfasis puesto inicialmente en esta temática se ha ido diluyendo, aun cuando la crisis mexicana de principios de 1995 le ha vuelto a dar cierta importancia al tema. La razón de esta situación no debería buscarse principalmente en la poca "demanda" que existiría por lograr una mayor convergencia en las políticas y comportamientos macro entre las distintas economías; como vimos antes, el creciente nivel de intercambio entre los países del Mercosur los ha hecho más interdependientes unos de otros. La mayor restricción parece estar por el lado de la oferta: como se indicó en la sección 3, Argentina y Brasil se encuentran desarrollando planes de estabilización, lo que ha comprometido el uso de ciertos instrumentos de política para el logro exclusivo de objetivos domésticos. Por otro lado, la asimetría en los tamaños de las economías hace que la disposición a coordinar políticas varíe de país a país, siendo más fuerte ese deseo en el caso de los países chicos, ya que son los que más fuertemente sufren el efecto de los derrames.

¿Aun teniendo en cuenta estos condicionantes, es posible y deseable avanzar hacia un mayor grado de coordinación de las políticas macroeconómicas en el Mercosur? ¿Qué formas alternativas de cooperación macroeconómica se podría diseñar?

Si bien no hay en la literatura una clasificación definida de las formas que puede adoptar la coordinación, éstas pueden distinguirse de acuerdo con el grado de compromiso que implican para las partes y los mecanismos que inducen la implementación de los acuerdos. Podrían clasificarse en formas flexibles o laxas de cooperación macroeconómica, por un lado, y por otro, en formas que incorporen la adopción de medidas precisas o de reglas y que, por lo tanto, impliquen la adopción de compromisos explícitos.

4. FORMAS FLEXIBLES DE COORDINACIÓN MACROECONÓMICA.

El intercambio de información puede verse como una primera modalidad de conducta cooperativa. Si bien ésta es una forma laxa de cooperación, que por supuesto no influye directamente sobre el comportamiento macroeconómico de los países, no debe subestimarse la importancia de la comunicación recíproca, especialmente en procesos incipientes. En tal sentido, es claro que la imprevisibilidad de la conducta de los socios genera, por lo general, costos apreciables. A veces, de hecho, los derrames negativos que unas economías inducen sobre otras, y que llevan a identificar la existencia de un problema de falta

de coordinación, parecen provenir no tanto de que las políticas se determinen en un marco estrictamente nacional, sino de que los agentes privados y los responsables de la política de un país no están en condiciones de anticipar el comportamiento de los demás países. En estos casos, se puede esperar que una mejora en la capacidad de previsión genere beneficios visibles. Al mismo tiempo, la rutina de la comunicación entre responsables de la política puede ser útil para dar un soporte a eventuales acuerdos, al aumentar los incentivos para que las partes desarrollen una reputación en cuanto a que llevan a cabo sus anuncios. Un ejemplo de este tipo de cooperación laxa lo constituye la OECD, donde las naciones miembros se comprometen a intercambiar información que debe respetar ciertos estándares, en términos de calidad y periodicidad. Asimismo, los países se comprometen a respetar ciertas reglas de juego de la economía de mercado.

Una segunda forma de cooperación de tipo flexible la constituyen los contactos más o menos informales entre los gestores de política, en donde se discuten los efectos recíprocos entre las economías. Estas consultas, que pueden tener un carácter periódico, no obligan a las partes a ejecutar acciones determinadas, pero dan lugar a que se consideren la consistencia de las líneas generales de las políticas macroeconómicas y permiten a cada socio opinar sobre los impactos que las demás economías le originan. En algunas ocasiones, es posible que tales consultas conduzcan a acuerdos generales sobre el manejo de ciertos instrumentos. En todo caso, ellas pueden servir en la búsqueda de oportunidades de conciliación de políticas. Un ejemplo concreto de este tipo de cooperación es el foro de las siete economías más desarrolladas y sus dos reuniones anuales, Grupo de los Siete (G7).

4.1 Formas explícitas de coordinación macroeconómica.

La coordinación, en sentido estricto, representa un acuerdo entre los países para adoptar medidas precisas. Por lo tanto, a diferencia de las formas anteriormente citadas, supone la toma de compromisos explícitos. Aquí debemos distinguir entre dos formas alternativas de coordinación explícita. Por un lado, tenemos el caso donde la coordinación limita las decisiones que pueda tomar cada país individualmente -al ponerlas en función de los consensos con los socios-, pero las decisiones se concilian período a período. Es decir que, si bien las políticas resultan de un arreglo cooperativo, las partes guardan flexibilidad para modificar su posición de acuerdo a las circunstancias y las prioridades en cada momento. Desde el punto de vista de los agentes privados de los países intervinientes, las políticas siguen teniendo un carácter discrecional. De todas formas, el solo hecho que éstas, en cada momento, tengan que ser acordadas con los otros miembros del grupo, implica cierto límite a las posibilidades que estas acciones puedan tomar y, en tal sentido, hace la política económica más previsible.

Una forma más rígida de coordinación explícita consiste en la determinación acordada de reglas -que, en teoría, pueden tener cláusulas explícitas de contingencia, aunque esto no suele suceder en la práctica- para la administración de ciertos instrumentos. El ejemplo típico aquí son los regímenes cambiarios, donde los países fijan la paridad de sus monedas o, en todo caso, definen un criterio preciso de intervención oficial en los mercados de divisas. La adopción de reglas de política por acuerdo tiene dos sentidos: uno hacia afuera, dirigido a facilitar los flujos de comercio y a impedir acciones no cooperativas de otros países (ej. devaluaciones competitivas), y otro hacia adentro, como señal para la formación de expectativas. Ambos propósitos no son equivalentes, aunque están vinculados: la existencia de un respaldo internacional puede servir como refuerzo para un compromiso macroeconómico en cada país.

La experiencia (por ej. la de la Unión Europea) ha mostrado que las naciones que acuerdan reglas de política sobre algunas variables, deben adecuar Insistentemente otros instrumentos. Estos instrumentos, no directamente comprometidos por la regla, tienen que acomodarse flexiblemente a perturbaciones, a efecto de que las variables predeterminadas en el acuerdo se mantengan en sus valores previstos. De esta forma, la fijación de una regla también implica hallar un consenso sobre metas respecto de otras variables macroeconómicas.

4.2 Ventajas, desventajas y la práctica.

No existe un criterio analítico preciso para determinar con exactitud qué forma de coordinación es deseable en cada circunstancia: la disyuntiva entre previsibilidad y flexibilidad, que se presenta al considerar la sujeción de políticas internas a reglas predeterminadas, aparece también en el caso de la interacción entre las políticas nacionales de diferentes países involucrados en un proceso de integración. De todos modos, existen algunos argumentos generales que pueden servir como referencia. En primer lugar, ciertos instrumentos, por su propia naturaleza, resultan más adecuados que otros para manejarse a través de reglas. En este sentido, las reglas referidas a los tipos de cambio nominales son relativamente comunes; en contraste, no es usual que haya, por ejemplo, fórmulas permanentes y operativas para prefijar variables con una definición más difusa y más difícil de controlar directamente (ej. tipo real de cambio). De todas formas, el compromiso de instrumentos a nivel supranacional puede colisionar con objetivos nacionales para dichos instrumentos. Una segunda cuestión se refiere a la magnitud y el tipo de shock que presumiblemente debe enfrentar la política: cuando un instrumento influye sobre una variable objetivo, que está sujeta a grandes perturbaciones exógenas, son mayores los beneficios de poder variar flexiblemente la política . Otra consideración adicional es la incertidumbre con respecto al modelo de funcionamiento de la economía: las reglas estrictas no permiten adecuar los instrumentos a la información que se va obteniendo en el tiempo. En resumen, hace falta ponderar los beneficios de una fórmula simple sobre la credibilidad y predecibilidad de las políticas, contra los costos de no poder responder a los nuevos datos que se reciben sobre los shocks o sobre los parámetros (funcionamiento) de la economía.

En la práctica, los ensayos de coordinación macroeconómica muestran una cierta regularidad en cuanto a las formas adoptadas. El régimen monetario internacional ha dado lugar a una persistente búsqueda de fórmulas más o menos simples para el sistema en su conjunto y al interior de bloques comerciales como la UE. Sin embargo, la experiencia de adecuar las políticas nacionales de modo compatible con un régimen (o regla) dado no ha resultado siempre sencillo. Al margen de los ensayos como los de la UE, que parecen tender crecientemente (aunque no sin altibajos) a la formulación supra-nacional de políticas, la cooperación macroeconómica ha empleado mecanismos más flexibles, y ha sido motivada por shocks o por grandes desvíos en el comportamiento de las variables con respecto a una evolución normal.

En síntesis, si bien, con algunas excepciones, la coordinación de políticas macroeconómicas se considera generalmente deseable, los acuerdos formales para la administración de instrumentos macroeconómicos no es demasiado frecuente. La adopción de reglas por consenso o la delegación de decisiones a entidades supranacionales aparecen, en todo caso, como el resultado último de un proceso de cooperación ad-hoc y de un intensivo intercambio de información; la experiencia sugiere que, aunque la armonización macroeconómica puede contribuir al desarrollo de los flujos comerciales, hay una secuencia -con una transición más o menos larga, dependiendo de la magnitud del intercambio- entre los primeros ensayos de cooperación flexible y la toma de compromisos estrictos por acuerdo entre países.

4.3 Perspectivas de la coordinación macroeconómica en el Mercosur

Dados los procesos de estabilización y de reforma en curso en varios de los países de la región, la perspectiva de una mayor coordinación macroeconómica descansa fundamentalmente en el hecho de que estos programas se consoliden. En otras palabras, en la medida que la macro de cada una de las naciones que integren el Mercosur se estabilice, ello redundará en una menor divergencia en el comportamiento de las variables macroeconómicas al interior del Mercado Común. Al mismo tiempo, esto es un requisito para poner en práctica esquemas de coordinación acordados en forma conjunta.

La evidencia que surge del funcionamiento del Mercosur hasta el presente es que la política comercial fue utilizada para moderar los efectos-derrame frente a episodios de marcado desfasaje macroeconómico entre las economías. Sin embargo, ello ha generado cierta inestabilidad en los niveles tarifarios, lo que conspira en contra del objetivo integracionista. La política comercial, entonces, es un pobre sustituto de la coordinación macro per se.

Pero entonces, ¿qué alternativa de coordinación macroeconómica debería aplicarse en el Mercosur: flexible o explícita? Y de asumirse compromisos más explícitos, ¿qué instrumentos de política macroeconómica deberían comprometerse? ¿Qué institución dentro del Mercosur debería ser la responsable de esta área?

Sin querer dar una respuesta definitiva a estos interrogantes -y asumiendo que dentro de la coordinación macro no se incluyen las diferentes políticas sectoriales (inversiones, sistemas financieros, etc.)-, habría mecanismos de coordinación flexible que podrían ser aplicados en el Mercosur. Dentro de estos esquemas de coordinación flexible, reviste suma importancia el intercambio de información macroeconómica, sobre bases de periodicidad y metodologías previamente acordadas. Al mismo tiempo, se deberían reforzar los contactos (formales e informales) entre los responsables de política macroeconómica de los países involucrados, a fin de intercambiar opiniones sobre la marcha de las economías y las proyecciones para las principales variables. Dichas discusiones deberían darse dentro un marco institucional más definido, de forma de comprometer a los países en dicha tarea.

A partir de una mejor información de base, de un mayor conocimiento de los regímenes de política aplicados en cada país y de la interacción repetida, se podría llegar, en un futuro, a la fijación de compromisos más estrictos.

ProSur 1996 **Coordinación Macroeconómica en el Mercosur: Ventajas, desventajas y la práctica**

Cuadro 1: Tasas de inflación anuales: 1986/1994 (Fuente: Cepal 1995)

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1986	81,9	58,6	24,1	70,6
1987	174,8	394,6	32,0	57,3
1988	387,7	993,3	16,9	69,0
1989	4923,3	1863,6	28,5	89,2
1990	1343,9	1584,6	44,1	129,0
1991	84,0	475,8	11,8	81,3
1992	17,6	1149,1	17,8	59,0
1993	7,4	2489,1	20,4	52,9
1994	3,6	930,5	18,7	44,7

Cuadro 2: Tasas de crecimiento anual del Producto Bruto Interno: 1986/1994 (Fuente: Cepal 1995)

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1987	2.6	3.6	4.5	7.7
1988	-1.9	1.4	6.7	1.1
1989	-6.2	3.2	5.9	1.3
1990	0.1	-4.4	3.1	0.9
1991	8.9	0.2	2.3	3.2
1992	8.7	-0.8	1.7	7.7
1993	6.0	4.1	3.9	1.5
1994	7.2	5.6	3.0	4.5

Cuadro 3: Balanza Comercial de los Países del Mercosur 1985/1994 (Fuente: Cepal 1995)

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1985	4878	12466	-194	178
1986	2446	8304	-289	273
1987	1017	11158	-321	103
1988	4242	19168	-159	292
1989	5709	16212	165	463
1990	8628	10747	-253	425
1991	4419	10578	-552	60
1992	-1450	15525	-869	-239
1993	-2455	13072	-1019	-545
1994	-5789	10390	-1119	-859
1995*	838	-4262	s/d	-376

*Primer Semestre

Cuadro 4: Tipo de cambio real trimestral de los Países del Mercosur 1986=100

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1987	97,4	91,2	91,2	93,7
	96,5	89,9	98,2	94,4
	97,7	94,8	100,5	92,9
1988	108,6	88,1	97,7	94,7
	108,0	81,6	94,5	97,0
	109,8	80,5	96,9	97,6
1989	102,1	81,3	94,3	94,6
	86,6	80,9	97,7	94,0
	86,7	76,4	98,3	93,8
1990	214,1	68,3	97,2	93,0
	154,1	68,3	101,6	93,9
	132,2	64,5	94,7	93,7
1991	134,2	54,2	92,8	94,4
	96,6	53,5	84,0	94,6
	76,6	51,3	76,2	89,9
1992	55,2	59,0	72,1	84,7
	63,2	63,4	74,3	84,6
	59,7	61,9	73,8	82,4
1993	56,5	59,0	72,2	78,1
	54,9	65,7	71,3	76,8
	52,3	68,2	73,8	75,9
1994	50,5	68,0	73,4	74,7
	49,1	66,0	73,0	72,4
	48,1	64,5	74,7	70,6
1995	47,9	62,9	74,9	69,1
	46,9	61,1	75,4	65,8
	46,4	59,7	74,9	63,0

1994	46,2	57,3	73,4	61,1
	46,4	55,0	71,6	60,0
	46,4	53,4	70,4	59,4
	46,1	42,0	69,0	58,9
	45,9	37,2	67,6	56,5

Fuente: En base a datos del Centro de Economía Internacional.