

1

INTRODUCCIÓN

Ramiro Albrieu
José María Fanelli

INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

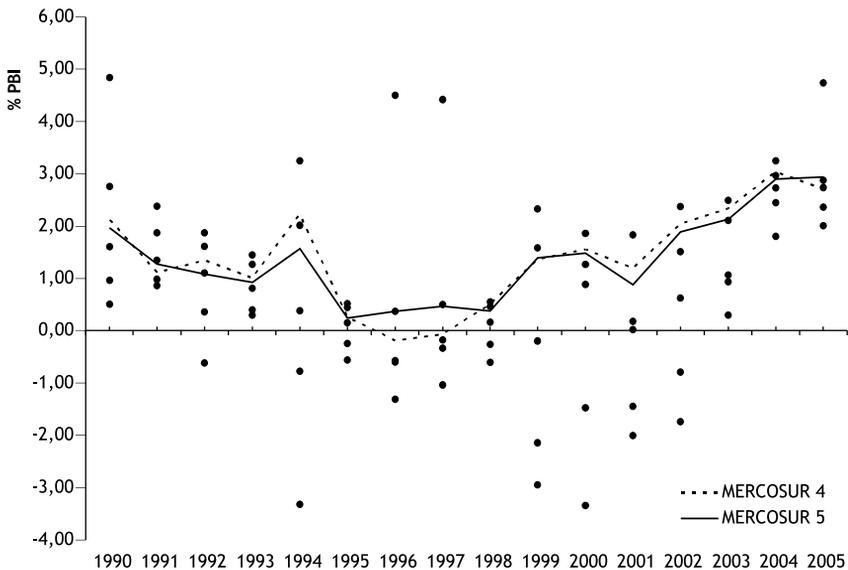
El propósito de este libro es presentar los resultados del proyecto sobre “Espacio Fiscal para el Crecimiento en el MERCOSUR” que llevaron a cabo tres instituciones de investigación pertenecientes a la RED MERCOSUR (CEDES, CINVE y UFRJ). El proyecto se centró en dos cuestiones. La primera fue evaluar los importantes cambios en el plano fiscal que se produjeron en los países del MERCOSUR en la presente década. Si bien esta cuestión insumió buena parte del esfuerzo, el énfasis no estuvo en analizar los cambios fiscales *per se* sino en evaluar si los cambios generaron oportunidades para ampliar el “espacio fiscal” para el crecimiento. Adoptando una perspectiva regional y comparativa, la segunda cuestión abordada en el proyecto fue la de evaluar si los cambios en el tamaño del espacio fiscal —en el caso de haber ocurrido— abrieron oportunidades nuevas de cooperación regional para el crecimiento, tanto en lo referido a las restricciones como en los beneficios de cooperar.

¿Por qué examinar la relación entre la evolución del espacio fiscal y la cooperación regional para crecer? La razón fundamental tiene que ver con la constatación de que las sensibles mejoras de la situación macroeconómica de los dos países más grandes en los últimos años no se tradujeron en iniciativas pro-crecimiento en el nivel regional que marcaran una diferencia sustancial con los noventa y contribuyeran a fortalecer la voluntad de avanzar en el proceso de integración, que se debilitó a consecuencia de los cambios en los regímenes cambiarios y las crisis de 1999-2002. Este hecho no deja de sorprender ya que la mejoría en la situación fiscal y la sucesión de *shocks* externos positivos relajaron dos restricciones que habían limitado severamente el espacio de autonomía de políticas hacia fines de los noventa y principios de la década actual. Aunque esto no es tan impactante cuando

se constata que tampoco en el ámbito nacional las políticas pro-crecimiento han estado en el centro de la escena.

Para valorar en su justa medida las preguntas que motivaron el proyecto es importante tener en cuenta la magnitud de los cambios en la situación macroeconómica. El Gráfico 1 ilustra las transformaciones en el plano fiscal. En la Argentina, el gobierno central ha registrado para el período 2003-2007 un resultado primario promedio de 2,6% del PBI. Para el mismo período, el gobierno central de Brasil registró un superávit primario de 2,3% del PBI, el de Uruguay un 2,4% y Paraguay un 1,7% del PBI.¹ Las líneas punteadas del gráfico sugieren que a partir de 2001 hay un cambio de tendencia en la evolución fiscal común a todas las economías del bloque. No sólo las observaciones pasan del cuadrante negativo al positivo sino que, además, muestran una dispersión menor.

Gráfico 1
Evolución del superávit fiscal primario en el Mercosur

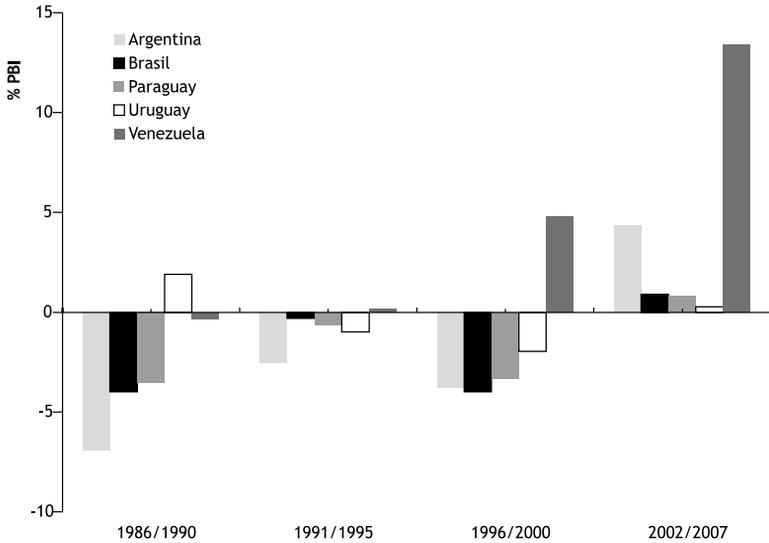


Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Los Gráficos 2 y 3 muestran la positiva evolución de la cuenta corriente y la aceleración en la acumulación de reservas. Por supuesto, no podemos ignorar que esta situación se está produciendo dentro de un contexto internacional favorable, con

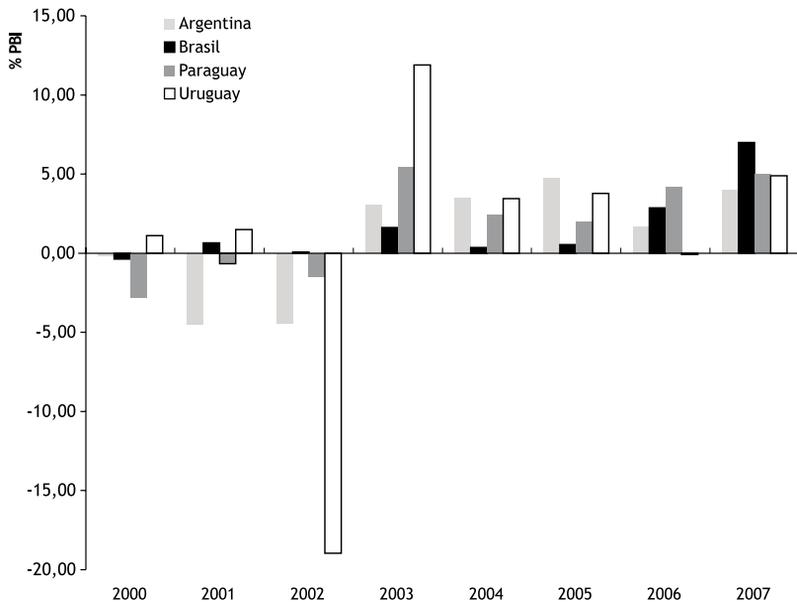
¹ El nuevo miembro, Venezuela, no es una excepción: su resultado primario para el período 2003-2007 fue de 2,3% del PBI.

Gráfico 2
Cuenta Corriente en los países del Mercosur



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Gráfico 3
Variación de las Reservas Internacionales en los países del MERCOSUR



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL.

precios internacionales tonificados por la creciente demanda de materias primas de los países asiáticos. Pero tampoco podemos ignorar el incremento en las cantidades exportadas, las ganancias de competitividad en nuevos sectores y el hecho de que no existe hoy un déficit de cuenta corriente, que fue una restricción significativa para el crecimiento en los noventa.

Estas cifras indican, sintéticamente, que en un período relativamente breve, entre 1999 y 2007, se pasó de una situación de crisis y desequilibrio en la que la región enfrentaba serias dificultades de financiamiento externo y las exportaciones crecían poco, a otra situación en la cual repaga deuda, financia al resto del mundo y las exportaciones están creciendo a tasas más elevadas, aunque no milagrosas.

Este hecho sugiere que puede haber otras razones que expliquen la debilidad de las políticas pro-crecimiento. Una hipótesis simple es que las mejoras en el plano fiscal, si bien mejoraron sensiblemente la solvencia del sector público, no necesariamente ampliaron el espacio fiscal para realizar políticas pro-crecimiento. Una hipótesis también plausible y no incompatible con la anterior, es que existen restricciones adicionales que limitan el espacio de políticas públicas que son independientes de la disponibilidad de recursos. Esas restricciones son las que afectan la capacidad para actuar colectivamente, la escasez de instrumentos de política, la falta de coordinación de las políticas existentes o la disponibilidad de un aparato estatal efectivo para diseñar e implementar políticas pro-crecimiento. Si la debilidad de las iniciativas pro-crecimiento se relaciona más con este tipo de restricciones, una pregunta válida es si la cooperación regional en el nivel regional podría coadyuvar a debilitar esas restricciones y, por esa vía, ensanchar el espacio para las políticas pro-crecimiento. Por ejemplo, es posible argumentar que un reforzamiento de la cooperación en proyectos regionales conjuntos podría crear grupos de interés pro-integración productiva. Asimismo, la cooperación regional podría poner nuevos instrumentos de política en manos de las autoridades fiscales. En este sentido, si bien los acuerdos de cooperación y la coordinación de políticas a nivel regional limitan la discrecionalidad de cada gobierno, en la práctica, esa limitación a la discrecionalidad podría ser funcional para poner un coto a las presiones sobre el gasto que suelen terminar reduciendo el espacio fiscal para el crecimiento. En relación con esto, una cuestión clave es si la cooperación regional, al establecer nuevas reglas de juego, podría contribuir a reforzar instituciones fiscales más afines a la creación de un espacio fiscal para el crecimiento de mayor sustentabilidad que en el pasado.

Una tercera hipótesis que podría explicar el contraste entre la buena evolución macroeconómica y la debilidad de las iniciativas pro-crecimiento es que la mudanza en el escenario tanto macroeconómico como internacional ha sido relativamente rápida y, en consecuencia, las concepciones de política y el diseño de las estrategias de crecimiento están en cierta medida todavía adaptándose a estos hechos. En particular, la visión sobre el futuro del MERCOSUR y la economía política del bloque están probablemente aún excesivamente influidas por las dificultades vividas

durante el crítico período de 1999-2002, en el cual los miembros se replegaron sobre sí mismos para concentrarse en los cambios fiscales y monetarios que, en definitiva, coadyuvaron a crear una situación macroeconómica más desahogada. En este sentido, el proyecto puede considerarse como un esfuerzo por explorar en qué dirección deberían moverse las iniciativas de cooperación regional a los efectos de aprovechar la nueva situación para reanimar el MERCOSUR.

Los estudios sobre las nuevas oportunidades para explotar el espacio regional en función del crecimiento son aún escasos. Seguramente, la aceleración del crecimiento en los últimos años tendrá efectos positivos duraderos sobre el comercio intra-regional. Pero no hay que olvidar que el MERCOSUR puede contribuir a acelerar el crecimiento no sólo facilitando el comercio sino, también, por la vía de explotar la contigüidad geográfica y cultural para coordinar políticas de incentivo a la productividad y la innovación y para integrar la infraestructura física, regulatoria, tecnológica y financiera. Además, hay que tomar en cuenta que la inestabilidad macroeconómica ha constituido tradicionalmente un obstáculo de primera importancia. Una situación más desahogada implica pensar la macroeconomía como una oportunidad y no como una amenaza, como era el caso de los noventa.

Este problema se puede enfocar desde varios ángulos y, de hecho, la Red MERCOSUR lo ha hecho. Hay dos proyectos de la Red que son relevantes en relación con esto. El primero investigó la cuestión de la competitividad sobre la base de un diagnóstico de crecimiento (Arza *et al.*, 2008). El segundo —sobre integración financiera regional— indagó sobre el hecho que, si bien los mecanismos de auto-seguro son instrumentos efectivos para reducir la volatilidad y vulnerabilidad a los *shocks* externos, es también cierto que existen alternativas de manejo del riesgo macroeconómico y de la liquidez externa a través de mecanismos regionales cuyo costo de oportunidad es menor para crecer (Park *et al.*, 2007; Ocampo y Griffith-Jones, 2007; Machinea y Titelman, 2006; Aboal *et al.*, 2007). En forma complementaria de los dos proyectos anteriores, en este libro nos focalizamos en los cambios en el espacio fiscal para el crecimiento. Los enfoques actuales del crecimiento argumentan que las políticas públicas deben crear “espacio fiscal” para el crecimiento y es razonable conjeturar que la capacidad para generar tal espacio es mayor cuanto menos frágil sea la situación financiera del gobierno.

Cuando se observa la nueva situación macroeconómica desde la perspectiva de las hipótesis antes planteadas respecto de las razones de la debilidad de las iniciativas pro-crecimiento, las cuestiones específicas que el proyecto investigó surgen naturalmente:

- (1) ¿Cuál es, efectivamente, el nivel de sostenibilidad fiscal que muestra el MERCOSUR en la actualidad?
- (2) ¿Bajo las nuevas circunstancias de sustentabilidad fiscal y macroeconómicas, existe un mayor espacio fiscal para el crecimiento?

- (3) ¿Han creado el mayor oxígeno fiscal y la mayor disponibilidad de liquidez externa nuevas oportunidades para coordinarse a nivel regional con el objeto de generar espacio fiscal para el desarrollo, dando así un sesgo pro-crecimiento al MERCOSUR?
- (4) Dada la limitada capacidad que el bloque demostró tener para la acción colectiva, ¿existen alternativas para la coordinación regional de políticas y de reglas de juego que demanden tareas de construcción institucional que no superen esa capacidad?

La estrategia seguida para abordar estas cuestiones constó de varias etapas. Evaluar las preguntas (1) y (2) supuso dos pasos. El primero fue analizar en detalle las condiciones de sustentabilidad fiscal en los países del MERCOSUR. Debido a razones de presupuesto el estudio se circunscribió a los casos de Brasil, Argentina y Uruguay. El segundo paso consistió en identificar aquéllos componentes de un espacio fiscal de crecimiento que podrían ser expandidos y explotados ventajosamente en el nivel regional. Es importante remarcar que el estudio no se propuso analizar la generación de espacio fiscal de crecimiento en general —lo cual implicaría, por ejemplo, analizar la eficiencia del gasto y de las estructuras tributarias domésticas—. El estudio tomó como un dato las estructuras de gasto y tributación que están detrás de la generación de un superávit primario dado y se concentró en evaluar el grado de sustentabilidad financiera alcanzado a través del análisis de la interacción entre deuda y superávit esperados en un contexto de volatilidad (volatilidad que se modeló en base a técnicas de series de tiempo). Sobre esta base, se ponderó en qué medida una restricción fiscal menos rigurosa, en un contexto de cuenta corriente superavitaria, permitiría dedicar recursos para avanzar en el diseño de mecanismos coordinados regionales para el incentivo del crecimiento.

Al igual que los gastos e impuestos en el caso fiscal, los determinantes domésticos del régimen cambiario se colocan en la cláusula de *ceteris paribus*; se asume que los países no están dispuestos a cambiar el régimen actual por razones de integración y avanzar, digamos, hacia una coordinación macroeconómica más estrecha. En este sentido, la pregunta central es si, dados los regímenes actuales y el espacio fiscal existente, pueden detectarse ventajas no aprovechadas en lo que hace a políticas de cooperación regional para el crecimiento.

La pregunta (4) se justifica porque el bloque ha enfrentado problemas para avanzar en la construcción de la institucionalidad regional. Sin ignorar tales dificultades, es válido hacer la hipótesis de que si la nueva situación macroeconómica e internacional abrió oportunidades antes inexistentes, el costo de oportunidad de fracasar en el armado de las reglas de juego necesarias para explotar las ventajas de integrarse también tiene que haber aumentado. La concepción del proyecto en el plano institucional, no obstante, fue minimalista; se trata de caracterizar alternativas concretas para revitalizar el espíritu de crecer a través de la explotación de la geografía y utilizando la integración como instrumento. El objetivo es identificar

pasos que podrían darse para explotar oportunidades que en los noventa no estaban disponibles o eran menos factibles. En este sentido, el proyecto puede entenderse como un ejercicio de consistencia macroeconómica que pretende evaluar cómo los cambios ocurridos en la situación fiscal y de liquidez externa han afectado la matriz de *pay-offs* que cada agente nacional enfrenta a la hora de decidir su estrategia de acción colectiva. Se propone, antes que nada, reflexionar sobre el espacio fiscal; no se pretende agotar la cuestión del rol de las variables fiscales en el crecimiento o definir qué régimen de coordinación de políticas macroeconómicas deberían adoptar los socios.

Los capítulos 2, 3 y 4 de este libro recogen, respectivamente, los estudios sobre espacio fiscal en Argentina, Brasil y Uruguay desde una perspectiva regional. El presente capítulo introductorio, en tanto, está destinado a discutir los resultados centrales del proyecto y extraer algunas implicancias útiles para avanzar en la cooperación regional para crecer. Así, la sección II expone los principales rasgos del marco analítico del proyecto, la sección III discute, con un enfoque comparativo, los cambios en las variables que determinan el espacio fiscal en Argentina, Brasil y Uruguay y la sección final analiza las consecuencias para un reforzamiento de la cooperación regional.

II. MARCO ANALÍTICO

El marco analítico utilizado en los diversos trabajos se alimentó de un número de vertientes: los estudios de sustentabilidad fiscal bajo condiciones de incertidumbre, el análisis de la política fiscal en el enfoque de crecimiento endógeno; la literatura sobre acuerdos fiscales y de integración financiera y monetaria regional; y la concepción del “espacio fiscal” para el crecimiento. Dado que el interés primordial del proyecto fue analizar los problemas específicos asociados con las preguntas (1) a (4) y no el de testear las predicciones de un modelo específico, los trabajos que integran el proyecto adoptaron un criterio pragmático: utilizaron el instrumental analítico y las metodologías que cada uno de estos enfoques aportan en la medida en que así lo requirió, en cada caso específico, el examen de las preguntas fundamentales antes planteadas.

De los modelos de crecimiento endógeno se utiliza, fundamentalmente, la idea de que la política fiscal influye en el crecimiento. En los modelos de crecimiento exógeno la política fiscal, si bien puede afectar el nivel del producto, no puede afectar su tasa de crecimiento (cf. Solow, 1956). En los modelos de crecimiento endógeno como el de Barro (1990), en cambio, la política fiscal tiene un rol a jugar en el largo plazo. La política fiscal puede afectar al crecimiento por distintos canales: aumentando la productividad de la inversión privada (gasto público en infraestructura y educación, generación o apoyo a la I+D, ver Lucas, 1988, Barro 1990, Aghion y Howitt, 1992), generando desplazamiento de la inversión privada (Devarajan *et al.*, 1996) o generando redistribución de la riqueza la que a su vez afecta al crecimiento (Persson y Tabellini, 1994).² La evidencia sobre los efectos de la política fiscal en el crecimiento es ambigua y en parte esta ambigüedad se debe a que se utiliza un amplio abanico de técnicas e implementaciones empíricas, que no siempre son consistentes entre ellas y que muchas veces no son adecuadas a las hipótesis teóricas que quieren poner a prueba. Esto ocurre, por ejemplo, con las predicciones de modelos como el de Barro (1990), Barro y Sala-i-Martin (1992) y Devarajan *et al.*, (1996).³ Por otra parte, una buena parte de esta literatura está basada en estudios de *cross-section* de países cuyo mayor problema es que asumen que la condición de *exchangeability* —que es necesaria para que sean válidos los *tests* econométricos— se cumple. Realizar este supuesto sobre las unidades de la muestra implica asumir que las observaciones de ingreso, gasto, impuestos, etc. correspondientes a países con configuraciones muy distintas son comparables.

2 Véanse, también, las sistematizaciones de la literatura que hacen Gemmell (2001), Zagler y Dürnecker (2003) y Aghion y Howitt (1998).

3 Véase Zagler y Dürnecker (2003) por la presentación de un marco teórico que busca unificar esta literatura.

Durlauf (2004) ha realizado una evaluación muy cuidadosa de las consecuencias de violar este supuesto y ha planteado la necesidad de confiar más en estudios de caso detallados para evaluar la plausibilidad del supuesto de *exchangeability* y ponderar hasta qué punto puede suponerse que los parámetros de las estimaciones son estables o que no existe un problema de variables omitidas o no linealidad. Una debilidad adicional, desde el punto de vista de nuestros intereses, es que esta literatura no toma en cuenta la cuestión regional.

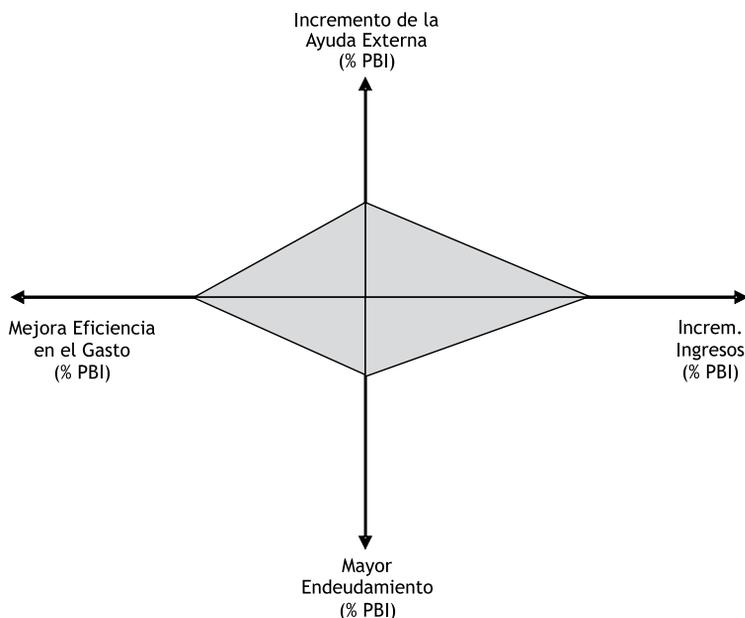
Para evaluar cuestiones fiscales en el plano regional es necesario hacer uso de las herramientas y los resultados de la literatura sobre coordinación de políticas fiscales en acuerdos de integración (Baldwin y Wyplosz, 2006; Masson, 2000). Esta literatura abarca tanto aspectos de crecimiento en los cuales interviene la política fiscal como el rol de la política fiscal sobre la estabilidad macroeconómica de un bloque regional. Sin dejar de lado la cuestión de la estabilidad —sobre todo por el efecto de la solvencia fiscal— los trabajos del proyecto enfatizaron los aspectos que tienen que ver con la generación de un espacio fiscal para el crecimiento. Obviamente, esto no implica dejar de lado la cuestión del rol de la política fiscal en el ciclo; en particular porque las deficiencias de las políticas fiscales anti-cíclicas influyen sobre el crecimiento por la vía de sus efectos sobre la volatilidad. Diversos estudios para América Latina han detectado una propensión hacia políticas de gasto procíclicas en la región (Gavin y Perotti, 1997; Kaminsky, Reinhart y Végh, 2004; Alesina y Tabellini, 2005; y Talvi y Végh, 2005; entre otros) y existe evidencia de este hecho para los países del bloque a partir investigaciones de la RED MERCOSUR (Badagian y Cresta, 2006). Asimismo, hay evidencia de interacciones perversas entre volatilidad y desarrollo financiero (Fanelli, 2007; Pires de Souza *et al.*, 2007) y sobre la importancia de los factores idiosincrásicos en la explicación del ciclo común del MERCOSUR, factores que sin dudas se relacionan con las características de las políticas fiscales nacionales.

En la Red MERCOSUR también se han realizado estudios sobre sustentabilidad fiscal (Corso y Fanelli, 2006), aunque estos estudios se han limitado a los indicadores más tradicionales, que no toman en cuenta la incertidumbre. En el trabajo se utilizaron técnicas más desarrolladas de evaluación de la sustentabilidad, sobre todo para permitir el análisis del rol de la volatilidad. Para elaborar sobre este punto se utilizará tanto la literatura sobre integración financiera regional (ver De Grauwe, 2003; Prasad *et al.*, 2006; Kenen, 1995.) como los trabajos realizados en la Red (Aboal *et al.*, 2007).

Como se indicó, el concepto que sirve para articular todos estos elementos analíticos dentro del proyecto es el de espacio fiscal para el crecimiento. La literatura especializada denomina espacio fiscal a los recursos en el presupuesto del sector público que proveen los medios necesarios para el gasto deseado sin alterar la sostenibilidad de su posición financiera o la estabilidad de la economía (V. Heller, 2005; Heller *et al.*, 2006).

El Banco Mundial (2006a) ha propuesto una metodología para caracterizar el espacio fiscal existente. El núcleo de la misma es un “diamante” que identifica las vías para crear mayor espacio fiscal. El diamante tiene en sus vértices cuatro factores: mayor endeudamiento, aumento en los recursos tributarios, incremento en la ayuda externa, o mejora en la eficiencia del gasto.

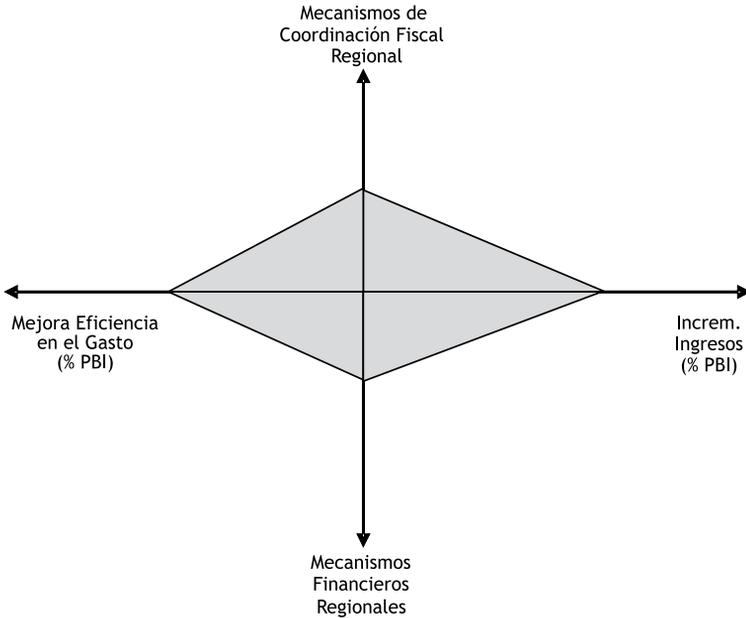
Gráfico 4
Vías de generación de espacio fiscal



Si bien este enfoque de espacio fiscal es útil para países de menor desarrollo, para los problemas que se estudian en los estudios de caso del proyecto —que involucra países de ingreso medio que están pasando por una situación de cierta holgura en su liquidez externa— hay que realizar algunos cambios. Más específicamente, si bien la mejora en la eficiencia del gasto y los ingresos tributarios son críticas, los otros dos elementos deben ser modificados. En primer lugar, dado que la ayuda externa no es un factor relevante para países como Uruguay, Brasil o la Argentina, la reemplazamos por otro factor extra-nacional que puede potencialmente jugar un papel en la creación de espacio fiscal para crecer en el MERCOSUR: los “Mecanismos de coordinación fiscal y de políticas regional”. En segundo lugar, dado que en la situación actual la región está exportando capitales y acumulando reservas, un mayor endeudamiento no es necesario para generar espacio fiscal. En función de esto, reemplazamos ese factor por “Mecanismos financieros regionales”

orientados a mejorar la asignación del ahorro externo y el manejo de los riesgos y la liquidez internacional.

Gráfico 5
Vías de generación de espacio fiscal - versión modificada



En base a este “diamante” reformado, es posible racionalizar los objetivos de nuestro estudio como un intento de estimar los cambios en la sustentabilidad fiscal de los países de la región con el objeto de evaluar la capacidad de los factores “Mecanismos de coordinación fiscal y de políticas regional” para ensanchar el espacio fiscal para el crecimiento, dejando en la cláusula de *ceteris paribus* los otros elementos.

El primer paso para la evaluación del espacio fiscal consistió en mensurar la significación de los cambios ocurridos en la posición financiera del sector público. Las metodologías que se utilizaron se orientaron a evaluar la sustentabilidad en un contexto de incertidumbre. En los estudios sobre sostenibilidad fiscal pueden detectarse dos enfoques básicos. Uno es el de la restricción del valor presente (PVC por sus siglas en inglés) y el otro es el de constancia de la relación deuda/producto a largo plazo. El primero es menos apropiado para las economías emergentes debido a que en estas los cambios estructurales son frecuentes. El segundo, en cambio, determina un valor deseado para el ratio deuda/PBI y estudia qué trayectorias

para el déficit fiscal son consistentes con dicho ratio (ver, por ejemplo, Mendoza y Oviedo, 2003, 2004). Para incluir en el análisis el rol de la volatilidad macroeconómica y la incertidumbre se trabajó con modelos probabilísticos de sostenibilidad fiscal (v. por ejemplo Barnhill y Kopits, 2003; IADB, 2006; Díaz *et al.*, 2006). Los estudios también presentan evidencia sobre la estructura de la deuda y toman en cuenta las características de funcionamiento del régimen cambiario en cada uno de los países.

El paso siguiente fue el de caracterizar un espacio fiscal para el crecimiento e identificar dentro de éste aquéllos componentes de la política fiscal que son pasibles de coordinarse a nivel regional, para acelerar el crecimiento. Como ya se dijera, no fue un propósito del proyecto realizar un examen exhaustivo del espacio fiscal de cada uno de los países del bloque. Esto habría representado un proyecto en sí mismo. Por ejemplo, el estudio realizado por el Banco Mundial (2006b) para Ucrania se extiende por 159 páginas. En relación con esto ya hicimos notar que dejaremos dentro de la cláusula de *ceteris paribus* los dos vértices del diamante referidos a eficiencia de impuestos y gastos.

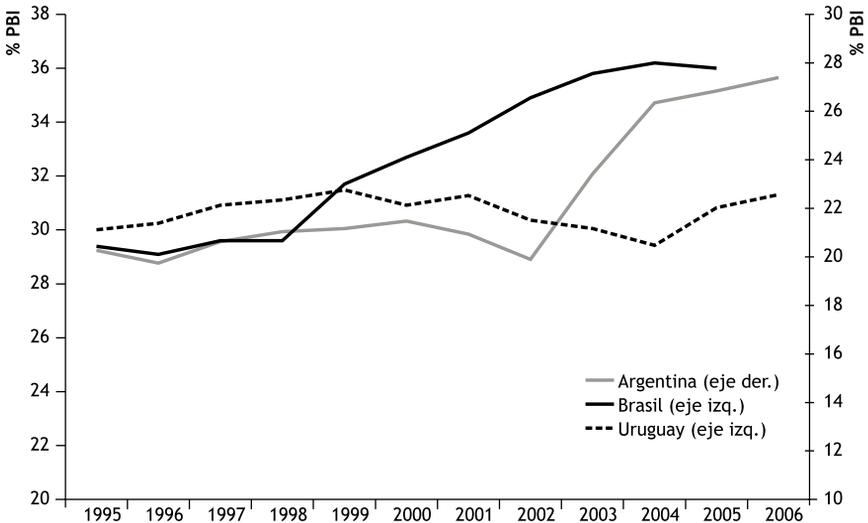
La metodología para identificar los elementos relevantes del espacio fiscal desde la perspectiva regional fue la de estudios de caso. Así, se utilizaron estudios nacionales existentes, los lineamientos utilizados por el Banco Mundial (2006a y 2006b), y técnicas de series de tiempo para identificar el conjunto de variables fiscales que tienen efectos sobre el crecimiento y, dentro de tal conjunto, aquéllas que sería ventajoso coordinar en el nivel regional para acelerar el crecimiento de la productividad.

III. SUSTENTABILIDAD Y ESPACIO FISCAL PARA EL CRECIMIENTO

Los estudios de caso sobre Argentina, Brasil y Uruguay permiten identificar una serie de hechos que inciden sobre el espacio fiscal para el crecimiento. Desde una perspectiva regional, los mismos pueden ser sintetizados como sigue.

Con respecto a los impuestos, la evidencia nos muestra que la presión impositiva ha crecido persistentemente en los últimos años (ver gráfico 6). Los casos ejemplares son Brasil y Argentina. En las décadas de 1970 y 1980 la presión impositiva de Brasil no superaba el 25%. El plan de estabilización del real logró reducir la inflación y con ello redujo sensiblemente la recaudación del impuesto inflacionario (en 3 puntos del PBI en la comparación 1990/94 vs. 1995/98, de acuerdo a Luporini y Licha, ver capítulo 3), por lo que se aumentó la presión sobre los bienes y servicios. Luego, la política de generación de superávit fiscales iniciada en 1999 tuvo como principal herramienta la recaudación (no así al gasto, como veremos a continuación). Por ello la presión impositiva ha ido en aumento en los últimos años, llegando al 35% del PBI.

Gráfico 6
Presión impositiva en Argentina, Brasil y Uruguay



Fuente: elaboración propia en base a los estudios de caso e información de los bancos centrales de Argentina, Brasil y Uruguay.

Argentina tuvo históricamente un nivel de presión impositiva más bajo que Brasil, consistentemente menor al 20%. Sin embargo, en los últimos años la presión impositiva aumentó 5 puntos del PBI, acercándose al 30%. ¿A qué se debió este cambio? Albrieu *et al.* señalan varias causas (ver capítulo 2). Por un lado, la dinámica de crecimiento de la economía —a tasas altas en relación al promedio histórico y con crecimiento del empleo registrado, de los salarios y de los precios— fue responsable del impresionante aumento en rubros tributarios tradicionales, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Por otro lado, a la salida de la crisis se llevó a cabo un conjunto de cambios en la legislación tributaria, al incorporar impuestos “de emergencia” que aún hoy siguen estando vigentes, como es el caso del impuesto a los débitos y créditos bancarios y las retenciones a las exportaciones.

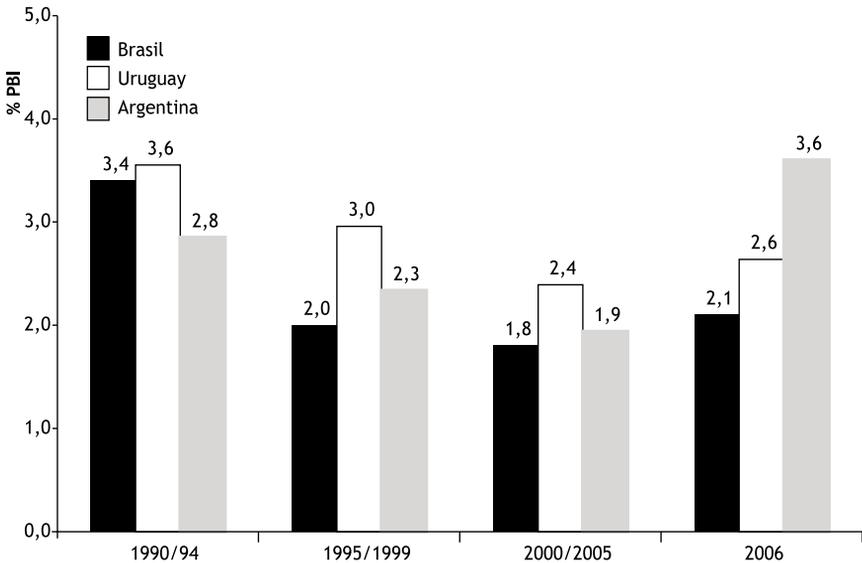
Es interesante notar que la recaudación puede afectar al crecimiento no sólo por su *nivel*, sino también por su *composición*. En ese sentido, tanto el estudio de Brasil como el de Argentina mencionan el carácter distorsivo de la estructura impositiva. En el caso brasileño, se hace referencia a dos cuestiones. La primera es el sesgo tributario hacia la producción en vez de la renta o el consumo, que desalienta la inversión y reduce la tasa de crecimiento. La segunda es la excesiva complejidad del sistema, con distorsiones generadas en parte por la sobre-imposición del gobierno central y los estados. En el caso de Argentina, en tanto, las distorsiones se relacionan en general con los impuestos “de emergencia” aún vigentes y en particular con la imposición sobre el sector exportable de la economía. De hecho, este tema está en el centro de los dilemas actuales de política económica en ese país.

Pasemos ahora a los gastos. La primera conclusión que se desprende de los trabajos es que la inversión pública ha ido retrocediendo tendencialmente desde la década de 1980. El gráfico 7 muestra la evolución de la inversión del sector público como porcentaje del PBI en promedios 1990/94, 1995/99 y 2000/05. Nótese allí que en los tres países la inversión pública ha ido en disminución. Por supuesto, algo de esto se explica por el efecto de las crisis de fines de la década de 1990 y principios de la actual. Es un hecho bien documentado que en momentos de crisis la inversión —en particular, en infraestructura— es la variable sobre la que recae de manera más fuerte el ajuste de las cuentas públicas (Calderón y Servén, 2004) y el MERCOSUR no fue una excepción a la regla. Adicionalmente, la caída en la inversión pública puede estar reflejando la privatización de empresas que contribuirían a la inversión pero desde el sector privado. Sin embargo, evidencia reciente recolectada por Fay y Morrison (2006) muestra que en los países de América Latina no se dio el caso: de hecho la caída en la inversión pública no fue enteramente compensada por la suba en la inversión privada en las áreas que fueron privatizadas. La falta de dinamismo de la inversión privada es particularmente notable en Brasil, donde el coeficiente de inversión se ha ubicado por debajo del 20% del PBI.

Es interesante mencionar, además, que en los últimos años la evolución ha sido dispar. En la figura se muestra el dato para 2006. Nótese que Argentina ha

recuperado su nivel de inversión; de hecho ha logrado superar las tasas de principios de los noventa. Uruguay y Brasil, en cambio, siguen retrasados. No es causalidad entonces que el gobierno de Brasil haya lanzado el Programa de Aceleración de la Inversión (PAC) de 504 millones de reales para el período 2007/2010.

Gráfico 7
Inversión Pública en Argentina, Brasil y Uruguay

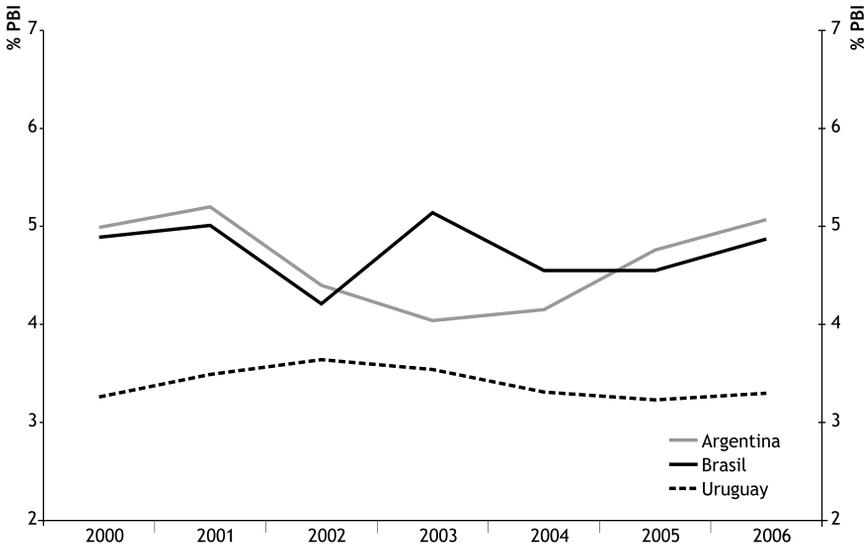


Fuente: elaboración propia en base a los estudios de caso e información de los bancos centrales de Argentina, Brasil y Uruguay.

El gráfico 8 muestra la evolución comparativa del gasto público en un componente del capital humano al que los trabajos sobre crecimiento le asignan un rol prominente: la educación. Argentina y Brasil registran un mayor gasto, en torno a 5% del PBI. Uruguay, en tanto, registra valores promedio cercanos a 3% del PBI. Como señala CEPAL en su panorama social de América Latina de 2006, en términos cuantitativos, este nivel de gasto es consistente con el grado de desarrollo de estos países. De ahí que, probablemente, las deficiencias en relación con la acumulación de capital educativo se relacionen con la calidad; los estudios muestran que la región como un todo se rezagó con respecto a otras regiones del mundo (ver Pang y Herrera, 2005; Clements *et al.*, 2007).

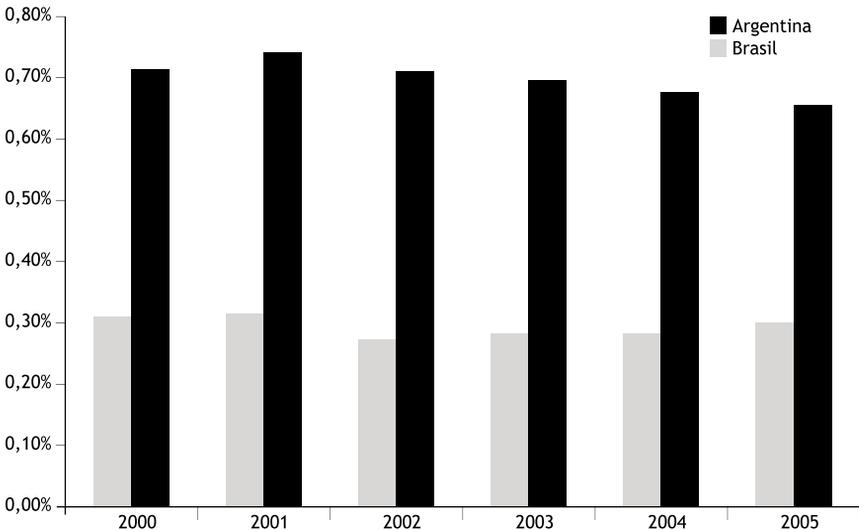
Los gastos asociados con innovación en la región son bajos cuando se los compara con las regiones más dinámicas (no supera el 1% del PBI, ver gráfico 9). En proporción del PBI el gasto de Brasil duplica al de la Argentina, aunque la diferencia desaparece cuando se considera el gasto en relación al PBI *per capita*.

Gráfico 8
Gasto Público en Educación



Fuente: elaboración propia en base a los estudios de caso e información de la CEPAL.

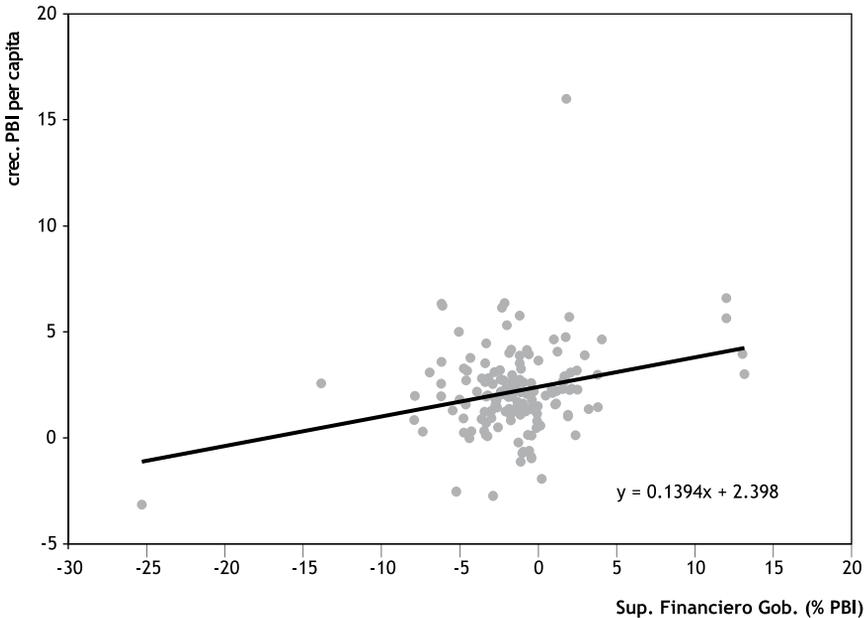
Gráfico 9
Gasto Público en Investigación y Desarrollo



Fuente: elaboración propia en base a los estudios de caso e información de la RICYT.

Los trabajos aportan evidencia clara respecto de que en los últimos años se ha revertido la propensión tradicional de la región a generar déficit fiscales muy difíciles de financiar. Dado que los ajustes fiscales se asociaron frecuentemente con colapsos de crecimiento, este es un hecho altamente auspicioso. De hecho, la evidencia internacional sugiere que existe una relación negativa entre crecimiento y desbalance fiscal. El gráfico 10 ilustra este punto.

Gráfico 10
Superávit Público y Crecimiento



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

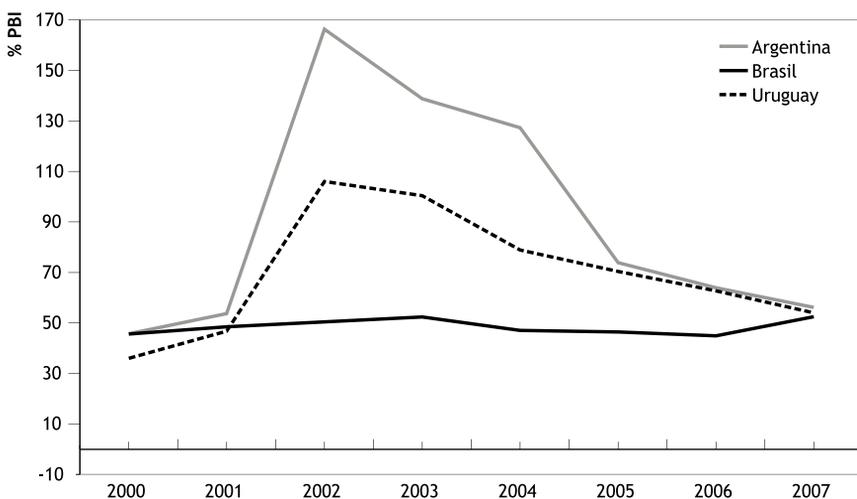
Este hecho, no obstante, encubre una serie de factores que deben ser tenidos en cuenta, ya que existen formas de generar superávit fiscal que pueden ser perjudiciales para el crecimiento. Los estudios de casos indican que, justamente, este tipo de peligros no está ausente en el caso de la región.

Un factor que marcan los estudios en relación con esto es la inédita presión impositiva que se observa en la actualidad, que en los casos de Brasil y de Argentina se ubica en máximos históricos. A los efectos sobre los incentivos de este nivel de imposición, hay que agregarle que la estructura tributaria induce importantes distorsiones a la producción en general (Brasil) y al sector transable (Argentina) que afectan negativamente al crecimiento.

Otro factor negativo es que el superávit creció menos que la presión impositiva, por lo que hubo un aumento en el gasto público. Además, como vimos, el aumento del gasto no se ha focalizado en los rubros pro-crecimiento. En particular, en los tres países la inversión pública se mantiene en niveles bajos, con algún comportamiento diferencial positivo de Argentina en los últimos dos años. Asimismo, los gastos en investigación y desarrollo no han avanzado. Ribeiro y Rodríguez (2007) marcan estos puntos para señalar la ineficiencia del gasto público en Argentina, Brasil y Uruguay.

Más allá de la complejidad de la relación entre el ajuste fiscal y el crecimiento, lo cierto es que la buena evolución del superávit primario, tuvo efectos muy positivos sobre la sustentabilidad de la deuda. El gráfico 11 muestra la evolución de la deuda pública en cada país.

Gráfico 11
Evolución de la deuda pública en Argentina, Brasil y Uruguay



Nota: La deuda de Brasil es neta.

Fuente: elaboración propia en base a los estudios de caso e información de bancos centrales.

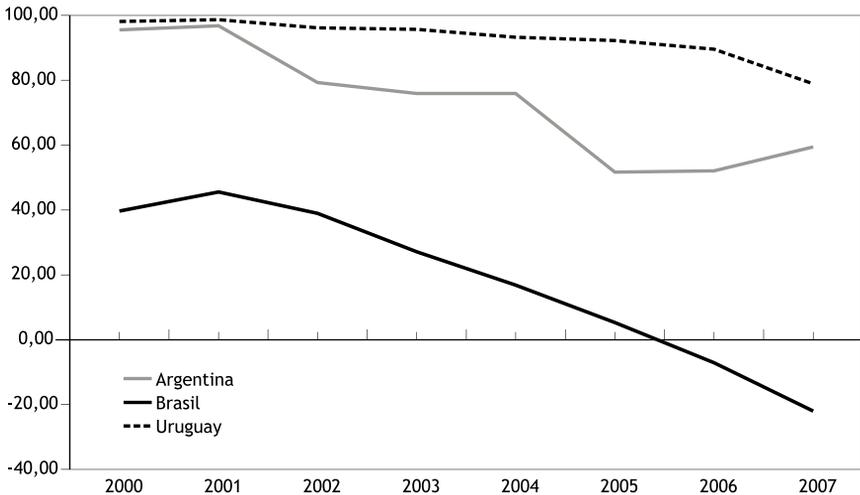
Como se ve, la evolución es remarcable. En Brasil la deuda pública había ascendido de 30% a 50% del PBI entre 1997 y 2003 y en los últimos años logró estabilizarse en torno al 45%. En Uruguay la deuda bruta llegó a un máximo en 2002 (cercano a 100% del PBI) y luego descendió fuertemente en los últimos años hasta llegar a un 67% en 2007. En Argentina, en el peor momento de la crisis de 2002 alcanzó 165% del PBI y actualmente, reestructuración y repago mediante, se ubica en 61%. En el caso de la Argentina, además, este indicador sobreestima el peso

de la deuda ya que gran parte de la misma está colocada a tasas que no reflejan las vigentes en el mercado. De ahí que con un nivel de deuda mayor Argentina paga una cifra de intereses menor a la mitad de la que paga Brasil en términos de su PBI.

Por supuesto, examinar el nivel de deuda puede no ser suficiente para evaluar la cuán lejos se está de experimentar una crisis. En particular, las contribuciones de Aboal *et al.* y Albrieu *et al.* a este volumen destacan el rol negativo que la dolarización jugó en las recientes crisis de Uruguay y Argentina. Al respecto, el gráfico siguiente muestra el porcentaje de la deuda emitida en moneda doméstica. Nótese allí que la situación ha mejorado notablemente. En Uruguay, en el tercer trimestre de 2002, la proporción de la deuda emitida en moneda doméstica era nula, mientras que en la actualidad supera el 20%. En Argentina, en momentos previos a la crisis la deuda en dólares representaba un 67% de la deuda total; luego del canje ese ratio disminuyó a 33%. En ese sentido, a la par de la reducción en el nivel de deuda, su grado de dolarización también ha disminuido. La evidencia sobre duración, la otra pata frágil de la deuda en economías emergentes, también es favorable. Uruguay es el mejor caso: la proporción de deuda emitida a un plazo mayor de 5 años fue de 100% en 2007.

A los efectos de evaluar el papel de la incertidumbre, los estudios de caso realizaron análisis econométricos de la sustentabilidad. Para ello, desde el punto

Gráfico 12
Evolución de la dolarización de la deuda pública
en Argentina, Brasil y Uruguay



Nota: La deuda de Brasil es neta.

Fuente: elaboración propia en base a los estudios de caso e información de bancos centrales.

de vista metodológico, adoptaron los enfoques utilizados por la literatura sobre modelos probabilísticos de sostenibilidad fiscal (v. por ejemplo Barnhill y Kopits, 2003; Alvarado *et al.*, 2004; IADB, 2006). Con este enfoque, se realizaron diversos ejercicios de sostenibilidad fiscal utilizando técnicas de series de tiempo y simulaciones de Montecarlo en la línea del enfoque de *fan charts* y de la utilización de modelos de sostenibilidad de deuda alimentados con modelos VAR para modelar la relación entre las variables macroeconómicas fundamentales que determinan la sustentabilidad (tasas de interés, tasa de crecimiento y tipo de cambio real).

Entre los resultados que vale la pena remarcar desde una perspectiva comparativa resaltan los siguientes. En el caso de Argentina, la mejora en el resultado primario del sector público, la reestructuración de la deuda pública, y el fuerte proceso de crecimiento del país implicó un reforzamiento de la sostenibilidad de la deuda del sector, que es robusto a variaciones en el contexto macroeconómico. Sin embargo, los intervalos de confianza son aún amplios, lo que indica que la vulnerabilidad puede regresar en un escenario de altas tasas y bajo crecimiento. En el caso de Uruguay en los últimos años la gestión de la deuda (asociada a mejoras en su perfil y al aprovechamiento de la situación favorable en los mercados para adelantar necesidades de financiamiento), sumada a una significativa disciplina fiscal, han reducido la vulnerabilidad de las finanzas públicas. Las simulaciones realizadas indican trayectorias descendentes de la relación de deuda bruta-producto en la mayoría de los escenarios. Como amenaza se destaca que la capacidad del sector público para disminuir la deuda depende de la evolución del tipo de cambio y de la capacidad para reducir el grado de dolarización. Por último, en el caso de Brasil, el estudio muestra que el problema de su perfil de deuda pasa por los plazos y no por la dolarización. En los últimos años la composición de la deuda se modificó, pasando de estar atada a la tasa SELIC a estar indexadas por los precios, lo que alivió tanto a la política fiscal como a la política monetaria. El estudio de Luporini y Licha muestra que incluso podría ganarse espacio fiscal a través de la colocación de deuda, pero que la probabilidad de una crisis aumenta considerablemente a medida que se sube el nivel de endeudamiento.

En suma, de los estudios de caso se sigue que, efectivamente, ha habido una ampliación del espacio fiscal para hacer políticas en los últimos años. Asimismo, en términos intertemporales la región está en una situación más desahogada lo que permite extender el horizonte de planeación a la hora de diseñar políticas, al reducirse la amenaza de no sustentabilidad de la deuda. Estas mejoras, no obstante, no se tradujeron en una ampliación inmediata del espacio fiscal para el crecimiento. Si bien la presión tributaria subió, esto sólo en parte permitió aumentar los gastos relacionados con el crecimiento debido a la rigidez de otros componentes del gasto que hicieron que el superávit no subiera en forma automática al aumentar la tributación. Este hecho, que fue marcado tanto en Brasil como en Argentina, es de gran relevancia ya que los efectos sobre los incentivos de una mayor tributación no

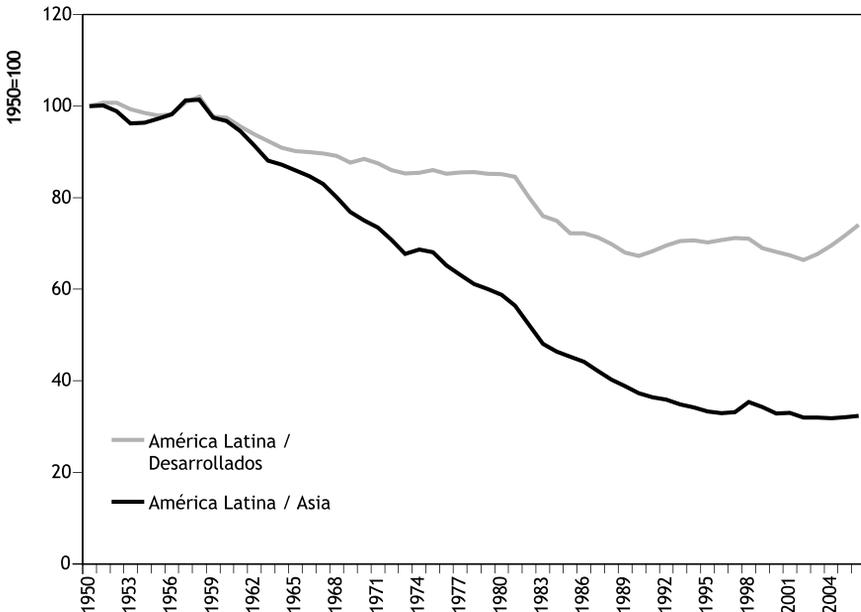
han sido compensados con un mayor nivel de gastos pro-crecimiento. Estos hechos abonan la hipótesis de que otras restricciones que operan limitando los espacios de política, como las asociadas con la acción de los grupos de interés, han jugado un papel para que el espacio fiscal para crecer no se agrandara lo suficiente.

IV. ESPACIO FISCAL Y COOPERACIÓN REGIONAL PARA CRECER

El MERCOSUR se encuentra en una región que ha estado perdiendo posiciones en relación al resto del mundo en lo que hace al nivel de desarrollo. Como se observa en el gráfico 13, sea por “mala suerte” (recurrencia de *shocks* negativos) o por deficiencias en las políticas implementadas, América latina se ha retrasado con respecto a los países desarrollados. Esto ha sido particularmente así desde la ocurrencia de la “crisis de la deuda” a principios de los ochenta. Esta trayectoria contrasta con la de los países del Asia, que en las últimas cuatro décadas crecieron a tasas por encima de las registradas en los países desarrollados, acortando la brecha de productividad que los separa de ellos

Argentina, Brasil y Uruguay no son una excepción en relación con la evolución global de América latina, como se observa en los gráficos 14a, 14b y 14c.

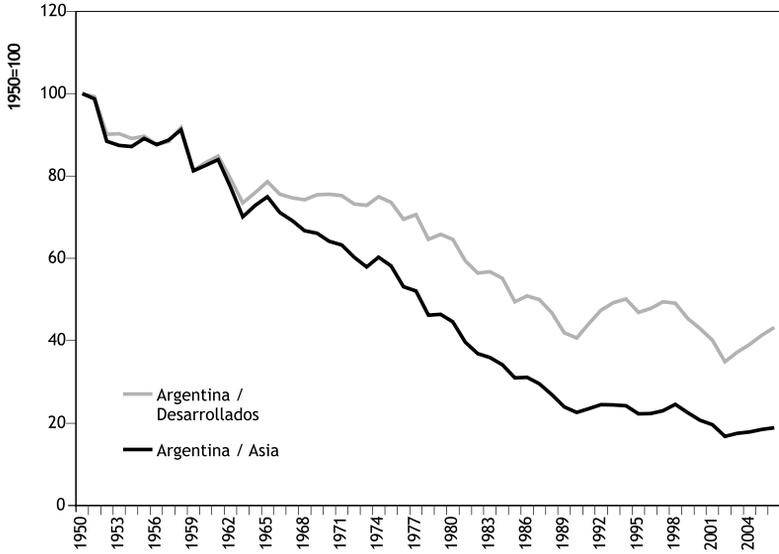
Gráfico 13
Evolución relativa del PBI *per capita* de América Latina



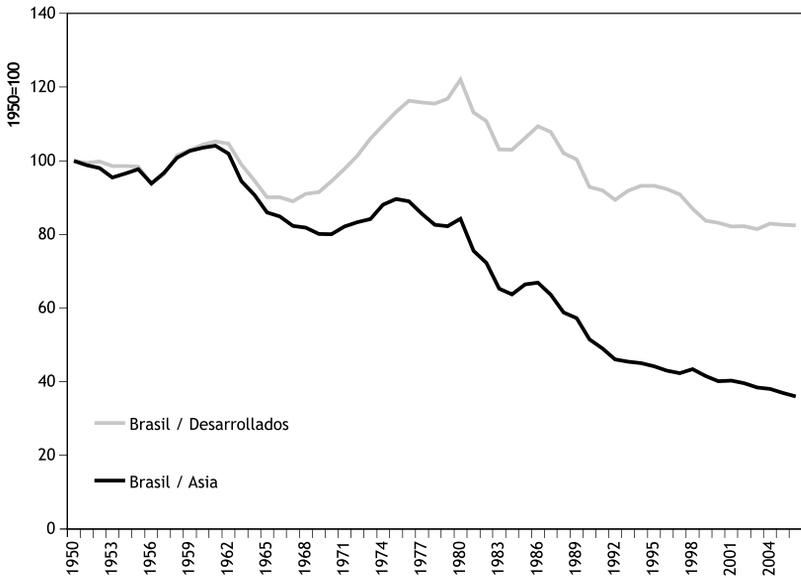
Fuente: elaboración propia en base de datos de Conference Board.

Gráfico 14

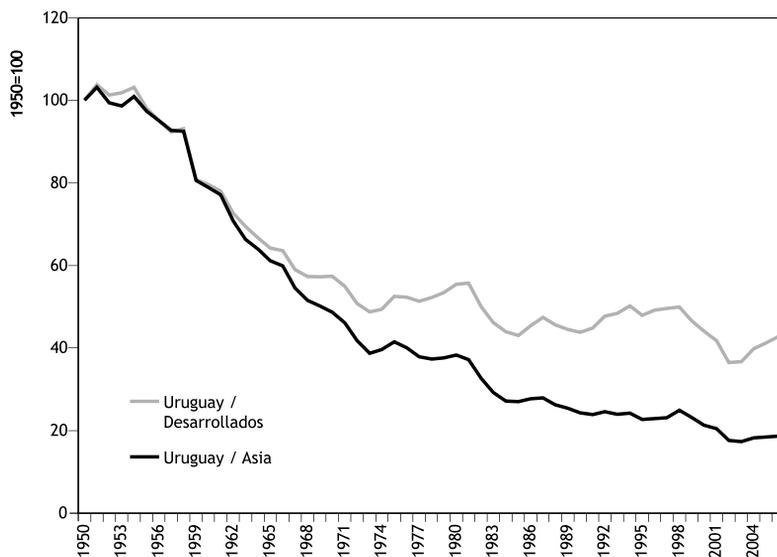
(a) Argentina



(b) Brasil



(c) Uruguay



Fuente: elaboración propia en base de datos de Conference Board.

A la luz de esta evidencia, el hecho que los progresos referidos a sustentabilidad de la deuda y aumento en la recaudación tributaria no se hayan traducido en un ensanchamiento significativo del espacio fiscal para crecer no es auspicioso y deberá ser revertido. Por ejemplo, no parece factible acelerar el crecimiento de forma de reducir la brecha de PBI *per capita* entre la región y los países industrializados con niveles tan bajos de inversión pública y estructuras tributarias con distorsiones de peso. Asimismo, en un contexto en que los socios están expuestos a experimentar síntomas de enfermedad holandesa debido al aumento de los precios de los recursos naturales y sufren al mismo tiempo la competencia asiática en los mercados de exportación industrial, parece deseable que las políticas para vigorizar la productividad reciban mayor atención y recursos.

Considerando este cuadro de situación, ¿qué podría aportar la cooperación regional? De los trabajos del libro surge que lo regional ha jugado un rol nulo en la determinación de las políticas fiscales domésticas. Si bien es cierto que los socios en su conjunto se han acercado a las metas de la Declaración de Florianópolis, también lo es que ello ocurrió como fruto de procesos de política inspirados en razones ajenas a tal declaración.

Esto implica que, en gran medida, los recursos fiscales que estén disponibles para el crecimiento deberán ser tomados como un dato a la hora de diseñar estrategias

de cooperación regional. Esto no quiere decir, por supuesto, que en el futuro este hecho no pueda cambiar, sobre todo si por la vía de la cooperación aparecieran oportunidades nuevas, como se discute más abajo.

Lo anterior indica que, en las presentes circunstancias, si la cooperación estuviera en condiciones de contribuir a consolidar un espacio fiscal para crecer, ello estará relacionado no tanto con la generación de recursos como con el relajamiento de las otras restricciones que operan limitando el espacio fiscal y que pueden ser clave para mejorar la calidad de las políticas pro-crecimiento: la economía política, la calidad de las burocracias y la disponibilidad de instrumentos. Aunque, obviamente, esta es una opción válida en la medida que los estados miembro se muestren dispuestos a invertir políticamente en el progreso del acuerdo regional, también es cierto que la voluntad política se verá fortalecida en la medida en que se identifiquen oportunidades suficientemente beneficiosas para acelerar el crecimiento a nivel regional. La coyuntura actual parece muy apropiada para indagar si tales oportunidades existen ya que los estudios de caso marcan que hay una mayor disponibilidad de recursos fiscales. Una situación de esta naturaleza, que abarca a todos los socios de manera simultánea, no se presenta de manera frecuente.

La contribución regional a la ampliación del espacio de políticas podría darse en dos dimensiones: la coordinación macroeconómica y las iniciativas pro-crecimiento.

Una mayor coordinación de políticas fiscales podría contribuir significativamente a la estabilidad macroeconómica y beneficiaría al crecimiento al mejorar el clima de inversión para la región como un todo y alargar el horizonte de planeamiento. Los autores de los trabajos nacionales son unánimes al sugerir, no obstante, que no se vislumbra voluntad política para avanzar en este sentido. Aún cuando la evidencia empírica recogida en los estudios de caso marca que las metas fiscales establecidas en la Declaración de Florianópolis —déficit fiscal consolidado de 3% del PBI y un límite máximo para la deuda pública de 40% del producto— deberían ser menos difíciles de cumplir, lo cierto es que una obligación creíble de cumplimiento de esas metas implicaría un compromiso estricto para el largo plazo. Y, en verdad, no está claro cuán restrictivo será tal compromiso, considerando que la región está pasando por un período de bonanza en lo que hace al sector externo y el crecimiento. Atenerse a las metas de Florianópolis podría ser difícil en escenarios menos promisorios. Esto es lo que muestran algunos de los escenarios que fueron considerados en los estudios de caso al introducir la incertidumbre. Por otra parte, en el discurso político cotidiano, ni siquiera se menciona como un logro que los niveles de ajuste logrados en el frente fiscal permitirían acercarse a las metas de Florianópolis. Esta omisión no es demasiado sorprendente ya que es poco lo que podría aportar un avance en el plano de la coordinación regional para manejar los desequilibrios que podrían amenazar la mayor estabilidad actual de los socios mayores. En la Argentina, la cuestión más apremiante es la inflación y en Brasil, probablemente, los problemas de competitividad asociados con la apreciación de la moneda. La

inflación y la apreciación son desequilibrios que tanto Brasil como la Argentina han encarado de manera unilateral en el pasado y no se espera que esto vaya a cambiar en el corto plazo. Es importante mencionar, no obstante, que el trabajo de Uruguay encuentra que este país sí tiene incentivos para una mayor coordinación entre los socios grandes dado que, como país más pequeño, típicamente es afectado por las iniciativas unilaterales de las economías de mayor tamaño.

En síntesis, si bien los estudios de caso no se focalizaron en la cuestión macroeconómica, los autores no fueron en general optimistas respecto de la coordinación de las metas fiscales en un plazo más o menos cercano. Por supuesto que no hay nada que impida que los países establezcan reglas de juego regionales para coordinarse, pero la historia del acuerdo regional indica que ante situaciones en las cuales los gobiernos deben decidir entre progresar en las tareas regionales conjuntas y cumplir con objetivos urgentes como ajustar la economía ante un desequilibrio macroeconómico de importancia, elijan lo segundo.

Lo anterior implica que las oportunidades para actuar sobre las restricciones que limitan el espacio de políticas fiscales, si existen, estarán relacionadas con la cooperación en el plano de las políticas pro-crecimiento.

Al discutir las opciones de cooperación, la experiencia de la UE aparece siempre en primer plano. Esto es natural, y hay dos cuestiones importantes a tener en cuenta. La primera es que, hasta llegar al estado actual de integración la UE pasó por diferentes etapas. La segunda es que, más allá de los éxitos notables en el plano de la facilitación del comercio y la coordinación de la macroeconomía, la integración tuvo un fuerte componente de políticas pro-crecimiento en general e industriales y de apoyo al cambio estructural. De hecho, el período de milagro económico coincide con la etapa de los años sesenta en que el bloque estaba en formación y tenía un relevante componente de política industrial (ver UNCTAD, 2007). En este sentido, vale la pena tomar en cuenta que la integración europea comenzó como una experiencia de coordinación que trataba de evitar los problemas de sobre-inversión en las ramas del acero y el carbón. Esta colaboración fue clave para crear intereses en el nivel regional y fue funcional para el avance posterior en el plano comercial e institucional. Asimismo, los fondos de ayuda estructural a las zonas más rezagadas fueron vitales para evitar los fenómenos de dualidad estructural al apoyar con políticas públicas el proceso de cambio estructural en los países menos desarrollados. En casos como el de España e Irlanda las políticas probaron ser potentes para acelerar el crecimiento. Así, más allá de la encomiable capacidad de construcción institucional demostrada en etapas más recientes en el plano monetario, Europa ha mostrado habilidad para crear intereses en el plano regional que, al depender para su satisfacción de la continuidad de las políticas, ayudaron a relajar las restricciones de economía política.

En lo que hace a la creación de nuevos instrumentos de política, también es interesante tener en cuenta las iniciativas que se han estado implementando en el

área asiática. En ella, la colaboración en el nivel regional ha avanzado sin que haya una institucionalidad “fuerte”, como en el caso de la UE. Se destaca, en este sentido, la iniciativa Chiang Mai y la estructuración de mercados de bonos regionales. Una ampliación de los mercados en este sentido sin dudas contribuye a crear espacio para las políticas de financiamiento del sector público y en el plano del manejo de las reservas.

Una estrategia de cooperación regional que tome en cuenta las lecciones de estas experiencias y se oriente a aprovechar la mayor disponibilidad actual de recursos fiscales debería cumplir con cuatro requisitos al diseñar políticas pro-crecimiento:

- (1) elegir aquéllas alternativas que tengan alta “rentabilidad” en términos de acelerar el crecimiento;
- (2) que esa rentabilidad dependa de la explotación de ventajas comparativas que están disponibles para la región pero no para cada socio por separado;
- (3) que las iniciativas generen grupos de interés en el nivel regional con incentivos para defender la continuidad de las políticas;
- (4) que la iniciativa aporte instrumentos de política que no están disponibles para los socios individualmente.

¿Qué debería, entonces, guiar una estrategia compatible con estos principios? Para cumplir con el primer requisito de aceleración del crecimiento, es central tomar en consideración los aportes de la nueva geografía económica (ver Venables, 2007) y la visión del crecimiento en términos de episodios de aceleración (Hausmann *et al.*, 2004; Hausmann *et al.*, 2005; Goyal y Sahay, 2007) Esto llevaría a diseñar políticas de cooperación regional que enfatizarían la necesidad de actuar sobre las externalidades que debilitan la innovación y las actividades de auto-descubrimiento y sobre las fallas de coordinación que obstaculizan la explotación de las economías de escala y de aglomeración.

En cuanto a fallas de coordinación, el MERCOSUR podría hacer un aporte en lo referido a la construcción de infraestructura y la facilitación del cambio estructural. Los costos de transporte, en particular, son tan importantes como la distancia para incentivar el comercio y la formación de espacios económicos. Las inversiones en infraestructura son funcionales para cumplir con los requisitos (2) y (3) ya que la coordinación de la infraestructura básica para la integración debe ser realizada en el nivel regional y genera naturalmente grupos que presionarán para la ejecución de las obras, sea porque se benefician de ellas por su localización, sea porque abaratan sus insumos, sea porque participan en su construcción. En los trabajos sobre integración financiera realizados por la Red MERCOSUR también se subraya que la emisión de instrumentos de deuda para financiar grandes proyectos de infraestructura pueden servir como base para desarrollar un mercado regional de bonos que involucre al sector privado.

Desde el punto de vista de la generación de espacio fiscal la inversión pública en infraestructura es importante por otra razón. Dada la rigidez de los componentes del gasto y la presión constante de grupos de interés por aumentar los componentes del gasto primario diferentes de la inversión, el planeamiento del gasto en infraestructura en el nivel regional podría servir para encapsular tal tipo de gastos inmuni-zándolos de las presiones domésticas. Esto sugiere que una política de construcción de infraestructura podría contribuir a crear nuevos instrumentos en el sentido de evitar que otras políticas “dominen” las políticas orientadas a crear espacio fiscal. El trabajo en el nivel regional podría coadyuvar a la “defensa” del espacio fiscal para el crecimiento comprometiendo fondos específicos.

Como se discute en el proyecto sobre diagnóstico de crecimiento realizado en el marco de la Red MERCOSUR (Arza *et al.*, 2008), también hay oportunidades para avanzar en el plano de la innovación a través de iniciativas para integrar los sistemas nacionales de innovación y armonizar las políticas orientadas a la inversión extranjera. Esta es también un área donde al evitarse duplicaciones de esfuerzos y facilitarse la coordinación podrían realizarse economías de escala importantes y, también, podrían crearse grupos con intereses definidos a partir de lo regional.

En cuanto a políticas industriales para incentivar la productividad, hay que considerar que las reformas de los noventa tendieron a dejarlas excesivamente de lado, a favor de los cambios regulatorios orientados a crear un buen clima de negocios y atraer capital extranjero. El MERCOSUR no fue una excepción en este sentido. En la actualidad, la literatura sobre desarrollo ha vuelto a enfatizar la importancia de las políticas industriales orientadas a desarrollar ventajas comparativas potenciales. En particular, se enfatizan las iniciativas relacionadas con la explotación de las externalidades en el proceso de descubrimiento de nuevas actividades (“auto-descubrimiento”, Hausmann *et al.*, 2005) y las intervenciones orientadas a solucionar fallas de coordinación a los efectos de facilitar la formación de *clusters* (Rodríguez-Clare, 2005). En el MERCOSUR existen algunas iniciativas que en relación con esto, pero los esfuerzos son aislados y los gobiernos no han mostrado una gran voluntad en su apoyo a las mismas. Aunque es necesario reconocer que la implementación de políticas industriales no es sencilla y los recursos públicos asignados a ellas pueden fácilmente ser capturados por grupos de interés. Para prevenir este hecho, sería necesario lograr un nivel adecuado de articulación de las burocracias públicas nacionales de forma que sea posible decidir sobre la viabilidad y rentabilidad de los proyectos en un marco protegido hasta donde sea posible de presiones provenientes tanto del ámbito de los intereses privados como de la política.

El MERCOSUR ha dado pasos que se orientan en la dirección que marca la estrategia que hemos sugerido. Los estudios de caso llaman la atención sobre la necesidad de consolidar y reforzar las iniciativas en la línea del FOCEM (fondo orientado a la convergencia estructural y el fortalecimiento institucional) y las

iniciativas relacionadas con energía, biocombustibles, apoyo a las pequeñas y medianas empresas y la innovación. Por otra parte, es necesario reforzar y armonizar la relación del MERCOSUR con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y movilizar financiamiento a través de entes regionales de financiamiento (en la actualidad se trabaja en el Banco del Sur). En línea con las iniciativas asiáticas en el plano del manejo de reservas, habría que reforzar todas aquellas políticas que permitan liberar recursos para el crecimiento, como en el caso de la utilización de las monedas regionales para el comercio. Las iniciativas existentes, sin embargo, parecen tímidas a la luz tanto de la disponibilidad actual de recursos como de la necesidad de cerrar la brecha de productividad con el mundo desarrollado y dar respuesta al reto asiático en los mercados de exportación industrial.

En suma, cuando se constata que además de la disponibilidad de recursos es necesario eliminar las restricciones que ponen la economía política, la falta de instrumentos de política y un aparato burocrático no muy eficiente, elaborar propuestas a nivel regional puede aparecer como una oportunidad. Es vital para la región encontrar la forma de no desaprovechar la bonanza actual y capitalizarla canalizando más recursos para el crecimiento, más allá de los conflictos de interés domésticos que al introducir rigideces tanto por el lado del gasto como de la estructura tributaria impiden que la bonanza se traduzca en una ampliación substancial del espacio fiscal para el crecimiento.



