

## POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SECTORIALES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE\*

ALEJANDRO NADAL†

Las políticas macroeconómicas afectan de manera determinante los ritmos de actividad económica y, por lo tanto, de empleo. Influyen en la capacidad de una economía para llevar a cabo transformaciones estructurales de carácter sistémico. También condicionan los patrones de distribución del ingreso y la dinámica de la inversión y, por esa razón, los ritmos de introducción de nuevas tecnologías. Estas políticas tienen impactos profundos sobre las estrategias productivas de todo tipo de agentes en una economía, desde los agentes más pequeños hasta las corporaciones más grandes y poderosas. Por ese motivo la política macroeconómica afecta también las prácticas de manejo de recursos de los agentes individuales y su forma de relacionarse con el medio ambiente. Adicionalmente, la política macroeconómica es capaz de generar recursos en toda la economía para canalizarlos hacia los rubros que son los más relevantes para el desarrollo sustentable.

Es importante señalar aquí que la política macroeconómica incluye no sólo los pilares de la política fiscal y la monetaria (y cambiaria). También incluye la política financiera (y sobre la cuenta de capital), la política de ingresos y los esquemas de determinación de precios clave en una economía (alimentos y energéticos). Otro componente de la política macroeconómica es la política comercial. Desde nuestra perspectiva, la política macroeconómica debe estar armónicamente enlazada con las políticas sectoriales.

\* En homenaje a nuestro desaparecido colega Alejandro Nadal reeditamos este excelente texto publicado originalmente como tercera sección de su trabajo “Política económica y estrategia de desarrollo sustentable en México”, incluido como capítulo del libro *Políticas de desarrollo sustentable*, Consejo Nacional de Universitarios y Juan Pablos Editor, México, 2018. Sus profundas reflexiones son de gran relevancia para el México de hoy.

De lo contrario, la falta de consistencia anulará la efectividad de unas y otras. En cierto sentido, la frontera entre políticas macroeconómicas y sectoriales no es tan nítida como se piensa vulgarmente.

Por estas razones, el cuadro de políticas macroeconómicas debe desempeñar un papel crucial en la aplicación de una estrategia de desarrollo sustentable. Desgraciadamente, hasta hoy, en todas las discusiones sobre desarrollo sustentable, y hasta en los análisis de esquemas como la curva de Kuznets, brilla por su ausencia cualquier referencia a la política macroeconómica. El siguiente ejemplo es quizás el más ilustrativo en este plano. Las Metas del Desarrollo del Milenio, diseñadas en el marco de largas negociaciones y aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, involucran metas como la reducción de la desnutrición y la pobreza extrema, el acceso a la salud y el aumento en la escolaridad. Pero en ningún momento se consideró necesario discutir las prioridades o los instrumentos de la política macroeconómica, como si la reducción del hambre y la pobreza, o el acceso a la salud y la educación, no tuvieran relación alguna con el gasto público, la oferta de crédito y la tasa de interés.

En las conferencias de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas (UNFCCC, por sus siglas en inglés) se reconoce el hecho de que la reducción de emisiones de gases invernadero exige cambios estructurales o sistémicos en una economía. Para el sector público, esto representa la necesidad de realizar inversiones en infraestructura y típicamente en la plataforma energética. También implica la exigencia de poner en pie un marco favorable para que los agentes individuales puedan invertir en equipo y bienes de capital, así como en instalaciones fijas y hasta residenciales con el fin de establecer una nueva plataforma tecnológica. En las conferencias de la UNFCCC también se discute el tema de la adaptación frente a los efectos que acarrea el cambio climático y se reconoce la necesidad de canalizar recursos masivos para poner en pie obras de infraestructura que resistan el embate de fenómenos meteorológicos extremos (que serán más frecuentes y violentos), así como el aumento en el nivel de los océanos. Pero en ninguna de las conferencias y documentos de la UNFCCC, ni en los estudios cuadrianuales de su equipo de científicos en el panel intergubernamental de cambio climático, se dedica un capítulo especial para discutir el tema de la política macroeconómica.

Esta omisión en el caso del cambio climático es por demás sorprendente. Todos los estudios de la UNFCCC y de analistas independientes coinciden en que la vulnerabilidad frente al cambio climático se agrava con la pobreza y la marginación social. Sin embargo, el vínculo entre política macroeconómica y desigualdad social es un tema totalmente ausente en los

foros en los que se discute la política sobre mitigación y adaptación. Esto es algo explicable, porque en el momento en que se abre el tema de las prioridades macroeconómicas se introduce la dimensión política. Tal parece que ése es el tema que hay que evitar introducir en estas discusiones. Nuestro enfoque va a contracorriente de esa posición absurda. En un libro publicado en 2011 analizamos la relevancia de la política macroeconómica para el análisis y discusión de cualquier estrategia de desarrollo sustentable. En el caso de nuestro país, una estrategia de desarrollo sustentable necesariamente va a tener que ser acompañada de profundas modificaciones en la política macroeconómica.

La lección es clara. Si se quiere evadir el tema de la política macroeconómica en las discusiones sobre desarrollo sustentable es porque se desea conservar a toda costa el modelo de política macroeconómica neoliberal. Este modelo está basado en la idea de que la política monetaria tiene por única y exclusiva prioridad la estabilidad de precios, la política fiscal debe estar centrada en un presupuesto equilibrado, la cuenta de capitales de la balanza de pagos debe estar liberalizada para permitir los flujos de capital y debe regir una completa apertura comercial. Todo eso se completa con una mínima intervención del Estado y un intenso esfuerzo privatizador y desregulador. A todo eso le llamamos el modelo neoliberal de economía abierta y es lo que se ha querido preservar a escala mundial al evitar discutir el esquema de política macroeconómica en las negociaciones multilaterales sobre desarrollo sustentable.

Nuestra posición se opone a este planteamiento. El desempeño del modelo neoliberal de economía abierta es completamente insatisfactorio y partimos de la necesidad de diseñar y aplicar una estrategia macroeconómica distinta que permita transitar hacia un sendero de crecimiento con desarrollo sustentable lo más pronto posible. El modelo de economía abierta que se ha impuesto en México adolece de contradicciones internas que impiden a la economía mexicana tener un buen desempeño en los renglones básicos de crecimiento y empleo, finanzas públicas sanas y equilibrio en las cuentas externas. Un análisis detallado sobre la estructura inconsistente de ese modelo puede encontrarse en Nadal (2002 y 2006).

El diseño de una estrategia alternativa debe tomar en cuenta el impacto de todos los componentes de la política macroeconómica, así como las interdependencias entre dimensiones ambientales (agua, suelos, atmósfera y vegetación), sin la conexión con las estrategias de producción de los agentes económicos. Una lista exhaustiva de los componentes de dicha estrategia rebasa con mucho los límites de este trabajo, pero por lo menos se pueden identificar algunos grandes lineamientos para su puesta en marcha.

Lo primero que hay que considerar es que existe una multiplicidad de alternativas para el marco de la política macroeconómica. El paquete de política macroeconómica que se ha aplicado en México desde el llamado Pacto de Solidaridad Económica (PSE) hasta el presente no es más que una de varias posibilidades. No existen razones técnicas que impongan esta opción como la única alternativa. Lo segundo es que el desempeño de la economía mexicana ha estado marcado precisamente por el esquema de política económica neoliberal. Sin cambios claros en esta combinación de política macroeconómica, nuestro país nunca podrá acercarse a algo digno de recibir el nombre de desarrollo sustentable. Es más, de no aplicarse cambios fundamentales en las prioridades macroeconómicas, no será posible apartarse del sendero actual de estancamiento, atraso y crisis recurrentes.

La política fiscal no puede seguir dominada por el dogma absurdo de un presupuesto equilibrado. De hecho, en nuestro país este dogma esconde un esquema de desvío de recursos desde la economía real hacia el sector financiero que debe ser modificado. Desde el PSE hasta el presente, la política fiscal se ha dirigido a generar un superávit primario. Este objetivo se ha logrado sin incrementar los impuestos a los sectores más privilegiados de la economía. Al contrario, se ha aumentado el impuesto al valor agregado, uno de los mecanismos fiscales más regresivos. Pero el mecanismo fundamental para generar un superávit primario ha consistido en limitar el gasto programable. Es decir, se han estado sacrificando rubros como salud, educación, vivienda, servicios municipales, medio ambiente y conservación, investigación científica y tecnológica, etc. Los rubros relacionados con el servicio de la deuda pública interna y externa han podido cubrirse con el superávit primario. Pero, por un lado, se ha producido un terrible rezago en todos estos rubros estratégicos, de tal manera que se ha comprometido el futuro del país, y por el otro lado, ni siquiera se ha alcanzado la meta de las finanzas públicas “sanas”. Cuando el balance general o económico de las finanzas públicas es considerado, encontramos un déficit que es más o menos importante. Es decir, aun el desvío de recursos desde los rubros del gasto programable es insuficiente para cubrir el servicio de la deuda y esto genera un nuevo ciclo de endeudamiento. Por esa razón observamos en México que el nivel de endeudamiento sigue siendo muy alto y hasta ha aumentado, a pesar de que se han destinado recursos masivos para el servicio de esa carga. Es urgente buscar una solución que permita canalizar mayores recursos a los rubros que son el corazón del desarrollo sustentable.

La política fiscal tiene un papel fundamental en una estrategia de desarrollo sustentable. Incluso desde una perspectiva reformista, sin cuestionar el sistema de producción capitalista, la política fiscal ofrece la posibilidad

de generar recursos encaminados hacia las inversiones en rubros que son directa e indirectamente relevantes para la sustentabilidad ambiental. Para empezar, por medio de una reforma fiscal se puede mejorar la distribución del ingreso, lo que contribuye de manera significativa a fortalecer la capacidad de manejo de recursos de los grupos más desfavorecidos. Por otra parte, por el lado del gasto, la política de egresos puede mejorar de manera directa e inmediata la asignación de recursos para la política de conservación de la biodiversidad y para que el sector agrícola pueda cumplir los objetivos que se desprenden de su multifuncionalidad.

Existe otra función clave de la política fiscal por el lado del control social de la inversión. En vista de que las economías capitalistas son inherentemente inestables, la política fiscal puede desempeñar un papel contracíclico de gran relevancia. Esto permite mantener niveles adecuados de empleo y, en el largo plazo, contribuye a reducir el grado de incertidumbre al que se enfrenta la inversión privada. De esta forma, la conducción juiciosa de la política fiscal tiene una función crucial en el aumento de la eficiencia marginal del capital (en el sentido keynesiano del término) y permite mantener niveles adecuados de la inversión privada. En síntesis, la política fiscal no es sólo un instrumento que puede ser utilizado en la parte descendente del ciclo económico, sino que permite mantener la fase ascendente del ciclo durante más tiempo. Es decir, la política fiscal es un instrumento clave que imprime estabilidad en el ciclo de inversiones de una economía capitalista y, al mismo tiempo, permite generar mayores recursos que pueden ser canalizados hacia rubros clave para el desarrollo sustentable. Para poder utilizar este instrumento es necesario liberarlo del dogma que exige finanzas dedicadas a generar un superávit primario.

En cuanto a la política monetaria, desde el PSE hasta el presente su prioridad ha sido mantener la estabilidad del nivel general de precios. Esto ha tenido profundas implicaciones sobre la sociedad mexicana y sobre la estructura económica. Ciertamente ha tenido una marcada influencia negativa sobre la capacidad de la economía mexicana para encaminarse algún día en un sendero de desarrollo sustentable. Para comenzar, la estabilidad de precios por sí sola no garantiza casi nada, ni el crecimiento, ni la tranquilidad del sistema financiero, ni una adecuada o sana distribución del ingreso y, por lo tanto, de la demanda agregada en una economía. La meta de estabilidad de precios es en realidad una prioridad que fija el capital financiero porque su primer enemigo es la inflación. Pero es tan limitada que ni siquiera permite al rentista financiero dormir tranquilo, como lo demuestra la actual crisis financiera global. Además, el precio de mantener una estricta estabilidad de precios ha sido el freno de la actividad económica

y, por lo tanto, la generación de altas tasas de desempleo. En los siguientes párrafos examinamos estas características del modelo macroeconómico neoliberal.

En cuanto a los medios para alcanzar el objetivo de estabilidad de precios, se puede decir que han estado basados en un control de la demanda agregada y que esto se ha logrado a través de tres instrumentos básicos. El primero ha sido el mantenimiento de una tasa de interés relativamente alta. El segundo es la restricción fiscal que se traduce en un modesto crecimiento del gasto público (acompañado de una presión fiscal débil y más bien basada en la ampliación de la base impositiva). El tercero es la contracción salarial que se ha expresado en una reducción del salario real. Estos tres elementos contribuyen a un crecimiento mediocre (o un semiestancamiento) y a una pésima distribución del ingreso, ya que mientras el salario real se ha ido contrayendo, los servicios públicos de salud, educación y transporte se han ido deteriorando.

Es evidente que esta arquitectura de política macroeconómica debe ser cambiada de manera fundamental y no sólo en los pequeños detalles, si se busca alcanzar un derrotero de desarrollo sustentable. Esto se puede lograr redefiniendo las prioridades de la política monetaria para que no sólo se alcance un objetivo de pleno empleo, sino también de desarrollo sustentable. Eso implica imponer a la banca un sistema regulatorio para que se canalice el crédito hacia los sectores reales de la economía que permitan transformar la base energética de la economía mexicana, así como un mejor manejo de todos los recursos naturales. En materia fiscal, es necesario revisar la meta de mantener un superávit primario a toda costa para pagar cargas financieras. Por una parte, se necesita abandonar el dogma de que todo déficit fiscal es dañino; por otra, se necesita reestructurar el manejo de las cargas financieras ocasionadas por un mal manejo económico y financiero del pasado, en especial el pesado rescate bancario impuesto hace ya 16 años a raíz de la crisis de 1995.

La política macroeconómica debe integrar de manera clara las preocupaciones de largo plazo en sus objetivos e instrumentos. En especial, los datos de las cuentas nacionales ecológicas deben ser tomados en cuenta como una referencia permanente de las decisiones de la política monetaria y fiscal. La preocupación por alcanzar el objetivo de estabilizar la evolución de las variables de corto plazo no puede eclipsar totalmente la relevancia de variables que tienen horizontes temporales mayores. De hecho, la política macroeconómica debería estar relacionada con objetivos de largo plazo (como la competitividad, la productividad, el empleo y la equidad), por lo que es necesario integrar las cuentas nacionales ecológicas con

los objetivos de la política macroeconómica. Además, se debe articular la política macroeconómica con la política sectorial, sobre todo en el caso de la política para el sector agropecuario.

En materia de políticas sectoriales, se deben destinar recursos para varios temas de importancia estratégica, entre los que destacan los siguientes tres. En lugar de mantener la hostilidad contra el sector agropecuario que hoy caracteriza el modelo económico, se debe proporcionar el apoyo necesario para que la agricultura mexicana pueda desempeñar su papel multifuncional (además de la producción de alimentos y materias primas, en la conservación de la agrobiodiversidad, suelos y optimización en el uso de acuíferos). La transición hacia un régimen energético posthidrocarburos es otra tarea urgente que demanda una atención inmediata. Las reservas de hidrocarburos se agotan rápidamente y es necesario pasar a un régimen basado en fuentes renovables de energía. Finalmente, la disponibilidad de agua es el otro tema prioritario. Es urgente revertir el fuerte rezago existente en materia de inversiones para captar el agua de lluvia. México recibe alrededor de 1,570 kilómetros cúbicos de agua, pero 70% se pierde por evapotranspiración; las inversiones para reducir esta pérdida podrían resolver rápidamente la falta del líquido y asegurar una mayor y más diversificada producción agrícola, así como un incremento en el bienestar de la población.

Finalmente, la elaboración de las cuentas nacionales ecológicas debe recibir mayor atención y apoyo para que se pueda tener una idea mucho más certera de los costos del deterioro ambiental. Sólo de este modo será posible tener una idea adecuada sobre las implicaciones del deterioro ambiental para el resto de la economía y, sobre todo, para poder definir prioridades para la sustentabilidad.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Nadal, Alejandro (2002), "Contradicciones del modelo de economía abierta en México", en Calva, José Luis (comp.), *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, tomo I, México: Casa Juan Pablos.
- Nadal, Alejandro (2006), "Estabilidad y flujos de capital en el modelo de economía abierta", en Nadal, Alejandro y Aguayo, Francisco (eds.), *Experiencias de crisis y estrategias de desarrollo: autonomía económica y globalización*, México: El Colegio de México.