

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO CON EQUIDAD

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

La sabiduría convencional de quienes postulan la permanencia de la estrategia económica neoliberal como la mejor opción para México, asume como verdad incuestionable que las variables macroeconómicas han sido eficientemente conducidas bajo esta estrategia. Además, aunque suele admitirse que las “reformas estructurales” y los “programas de estabilización” aplicados durante tres décadas y media de experimentación neoliberal han traído consigo costos sociales, se postula que éstos son susceptibles de subsanarse sin modificar las políticas macroeconómicas.

Desafortunadamente, esta sabiduría convencional no es congruente con las evidencias empíricas: durante los seis sexenios de experimentación neoliberal (especialmente desde el llamado Pacto de Solidaridad Económica, firmado en 1987), las políticas macroeconómicas para el crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo han sido abandonadas bajo la visión ortodoxa, según la cual la contribución nodal del Estado al desarrollo consiste en la creación de un marco de “estabilidad macroeconómica”, entendida estrechamente como inflación decreciente, próxima al nivel inflacionario de Estados Unidos y finanzas públicas cercanas al equilibrio ingreso-gasto.

El problema consiste en que al desatender las macrovariables reales de la economía y, por tanto, los más relevantes equilibrios macroeconómicos (el crecimiento sostenido del PIB a tasas cercanas a las potenciales y, *eo ipso*, la operación de la economía en un nivel de ocupación próximo al pleno empleo), las estrategias macroeconómicas desplegadas por los gobiernos neoliberales han sacrificado la economía real de los mexicanos, exhibiendo un concepto mutilado de la estabilidad macroeconómica.

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

No ha sido ciertamente un fenómeno privativo de México: entre las tecnocracias neoliberales latinoamericanas el concepto de estabilidad macroeconómica dejó de referirse a las variables reales de la economía, y pasó a ser utilizado simplemente como sinónimo de baja inflación y de “disciplina” fiscal, y a veces simplemente como sinónimo de baja inflación. Por eso, hasta el profesor Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía, se ha sentido obligado a recordar a los olvidadizos economistas neoliberales que “existen otras dimensiones de la política macroeconómica además de la inflación. El elemento «macro» se refiere al comportamiento agregado de los niveles totales de crecimiento, empleo e inflación; un país puede tener una inflación baja pero ningún crecimiento y un desempleo elevado. Para la mayoría de los economistas ese país tendría un esquema macroeconómico desastroso” (Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002). En efecto, como ha señalado el destacado economista latinoamericano José Antonio Ocampo: “un concepto limitado de estabilización basado en un objetivo inflacionario puede tener un efecto tan negativo como las antiguas prácticas macroeconómicas en las que se subestimaba el costo de la inflación [...]. La volatilidad del crecimiento genera una alta subutilización promedio de la capacidad productiva instalada, que reduce la productividad y las utilidades y por ende afecta adversamente la inversión. Así, la incertidumbre que produce la inestabilidad de las tasas de crecimiento puede tener efectos más severos sobre la acumulación de capital que una inflación moderada. De hecho, tal incertidumbre acentúa las estrategias microeconómicas «defensivas» (es decir, aquellas orientadas a proteger los activos de las empresas frente a un ambiente poco amigable), en vez de las estrategias «ofensivas» que conducen a altos niveles de inversión y de cambio tecnológico” (José Antonio Ocampo, “Retomar la agenda del desarrollo”, en Fernando Solana (coord.), *América Latina XXI: ¿avanzará o retrocederá la pobreza?*, México, FCE, 2002). Desde luego, la inestabilidad de las macrovariables reales de la economía trae también consigo costos sociales muy elevados y ramificados.

Por eso, es necesario desechar el concepto estrecho de estabilidad macroeconómica centrado unilateralmente en la estabilidad de los precios y del balance fiscal; y pasar a una visión más amplia de la estabilidad macroeconómica, que atienda también la estabilidad de las variables reales de la economía, sin descuidar las variables financieras. Más aun, se trata de ampliar la visión de la estabilidad macroeconómica para incluir variables altamente relevantes —tales como el equilibrio de las cuentas externas, la competitividad del tipo de cambio, los coeficientes de ahorro interno e inversión, el volumen agregado de crédito interno y del endeudamiento privado con el exterior, los precios de los activos financieros e inmobiliarios,

y la solidez del sistema bancario—, cuyo descuido también ha conducido a la economía mexicana de crisis en crisis.

Hay que recordarlo: la experiencia mexicana y de la mayoría de los países de América Latina indica que lograr un crecimiento económico rápido con fuertes rezagos cambiarios y elevados déficits fiscales —como ocurrió en México bajo los gobiernos de Echeverría y López Portillo— resulta a la larga costoso, porque la insana adicción al ahorro externo —derivada del desequilibrio comercial, asociado a la sobrevaluación del tipo de cambio y al excesivo gasto público financiado con endeudamiento externo— suele desembocar en severas crisis de balanza de pagos.

Asimismo, el logro del equilibrio en las cuentas externas y fiscales, conseguido mediante un drástico recorte del gasto público promocional del desarrollo y una severa restricción monetaria y fiscal —como ocurrió en México bajo el gobierno de Miguel de la Madrid—, resulta tremendamente costoso por la destrucción de empleos, la enorme subutilización de capacidades productivas instaladas y el casi nulo crecimiento del PIB (0.29% anual en el periodo 1983-1988).

De igual modo, las estrategias macroeconómicas que erigen la estabilidad de precios en objetivo prioritario a ultranza —apuntalado en rígidas políticas de austeridad fiscal y en la utilización del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria— resultan eficaces para estabilizar los precios, pero desestabilizan el crecimiento del PIB y del empleo, arrojando altísimos costos en términos de desperdicio de capacidades productivas. Además, cuando estas estrategias incurren en una excesiva adicción al ahorro externo —para pagar los crecientes déficits de cuenta corriente derivados de la sobrevaluación del tipo de cambio— pueden desembocar en crisis de balanza de pagos, como ocurrió en México bajo el gobierno de Carlos Salinas, cuando el déficit de cuenta corriente alcanzó el 7.1% del PIB en 1994, provocando la crisis financiera de 1994-1995 y la peor caída del PIB (-6.2% en 1995) observada en nuestro país desde la Gran Depresión.

En 2009, el PIB mexicano sufrió otra vez una tremenda caída de 5.9%, en medio de la Gran Recesión de la economía mundial, porque mientras otros países salieron a flote aplicando enérgicas políticas monetarias y fiscales contracíclicas, la tecnocracia neoliberal mexicana —como se muestra en este volumen— se mantuvo unilateralmente aferrada al control de la inflación y del balance fiscal, aun a costa de la caída del PIB y del empleo.

Hay que poner punto final a la unilateralidad en la política macroeconómica. Los problemas surgen precisamente cuando los árboles impiden ver el bosque: cuando se cuida con extraordinario celo la consecución del equilibrio en algunas variables macroeconómicas, considerándolas como la llave mágica de la prosperidad; pero se descuidan los demás equilibrios macroeco-

nómicos, menospreciándose el alto costo y la fragilidad de los equilibrios macroeconómicos parciales.

Ciertamente, el equilibrio macroeconómico general es un momento ideal en el análisis económico abstracto, sin que jamás exista como realidad concreta. Las economías reales se mueven, más bien, dentro de perpetuos desequilibrios macroeconómicos. Pero el arte de una buena política económica consiste en mantenerlos dentro de una razonable franja de seguridad macroeconómica integral. Más aún, no siempre los desequilibrios son perniciosos. Eventualmente hay que tolerar, con prudencia, cierto desequilibrio moderado de una variable macroeconómica para propiciar la corrección o el mejor desenvolvimiento de otra (v.gr. cierto desequilibrio fiscal temporal para salir de una recesión; o una moderada inflación de costos derivada de un deslizamiento cambiario en aras de la corrección de un desequilibrio externo); el punto está en mantenerlos dentro de la franja de seguridad macroeconómica. Este es el gran reto de una buena gestión macroeconómica. Evidentemente no es tarea fácil. Los caminos son diversos y resultan de sortear numerosas disyuntivas o encrucijadas.

Por eso, la política económica es un arte, lo mismo que la guerra. Ambas pueden apoyarse en importantes acervos de técnicas comprobadas; pero es el talento, la creatividad, la capacidad de tomar decisiones eficaces en medio de situaciones cambiantes, lo que hace el éxito de los hacedores de política económica o de la guerra. No hay una fórmula única; hay múltiples dilemas; caminos alternos, más largos o cortos, más llanos o escarpados, más seguros o riesgosos; y mutantes de tramo en tramo.

Además, no sólo existen disyuntivas de política económica que arrojan resultados distintos en términos de crecimiento económico y de sostenibilidad de los demás equilibrios macroeconómicos (en el corto, mediano y largo plazos), sino también resultados que afectan de manera asimétrica a las ramas de la producción y a los grupos sociales. “La función del proceso político —escribió el profesor Joseph Stiglitz— es escoger entre las distintas opciones, con conciencia de las ventajas y desventajas que se compensan; de que algunos ganan como consecuencia de ciertas políticas, mientras que otros pierden”. “Si hay una compensación (trade-off) entre el desempleo y la inflación, y si los trabajadores se preocupan más por el desempleo, mientras que a los mercados financieros les importa más la erosión del valor de sus activos nominales como consecuencia de la inflación, entonces los trabajadores y los mercados financieros verán las compensaciones desde puntos de vista diferentes; si se confían las decisiones relativas a la política monetaria a un banco central independiente controlado por intereses financieros, o se ordena al banco central que centre la atención únicamente en la inflación, es más probable que los resultados respondan a los intereses

financieros y no a los intereses de los trabajadores”. (Joseph E. Stiglitz, “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, 2003).

De allí la importancia de contar con instituciones públicas —especialmente de las hacedoras de políticas económicas— que realmente representen los intereses generales de la nación y no sólo sirvan a intereses especiales.

Sólo con una amplia visión de las disyuntivas múltiples de política macroeconómica y con un claro sentido de prevalencia de los intereses generales de la nación sobre los intereses especiales, será factible pasar a una estrategia de eficiencia macroeconómica integral, que atienda simultáneamente todos los equilibrios macroeconómicos, cuidando especialmente el crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo.

En esta perspectiva, la aplicación de políticas macroeconómicas capaces de reducir la volatilidad del crecimiento económico —que en México es de las más elevadas del mundo— es condición *sine qua non* de una estrategia de crecimiento sostenido de la economía real en concordancia con nuestro potencial productivo.

Para empezar, es necesario reivindicar la utilización de la política monetaria como instrumento contracíclico. Aunque parezca increíble, en la zona del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México es *excéntrico* en su política monetaria: mientras los otros socios del TLCAN tienen una política monetaria activa para el crecimiento económico y el empleo, y no sólo para la estabilidad de precios, México tiene una política monetaria exclusivamente dirigida al control de la inflación. La ley canadiense establece como mandato de su banco central “mitigar la influencia de fluctuaciones en el nivel general de la producción, el comercio, los precios y el empleo” (*Bank of Canada Act*, Chapter B-2); y en la legislación estadounidense —como se argumenta en este libro— el banco de la Reserva Federal tiene un mandato hacia la inflación, pero también hacia el crecimiento y el empleo. En contraste, la ley vigente que otorgó autonomía al Banco de México, decretada en 1993, establece en su artículo segundo: “El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda”. Eso es todo: entre los objetivos macroeconómicos del banco central mexicano no figuran el crecimiento económico ni el pleno empleo.

El problema consiste en que la mutilación ortodoxa de la política monetaria que convierte el abatimiento de la inflación en objetivo exclusivo, cancelando la otra función primordial de una buena política monetaria, que es la procuración del crecimiento económico sostenido y del pleno empleo,

priva a nuestro país de un poderoso instrumento contra las recesiones y trae consigo —en conjunción con la política fiscal procíclica— los repetidos ciclos de *freno y arranque*, que han reducido drásticamente las tasas medias de crecimiento económico en el mediano y largo plazos. (Durante todo el periodo 1993-2017, de autonomía del Banco de México con mandato macroeconómico unilateral sobre el control de la inflación, el PIB creció a una tasa media del 2.5% anual. Para comparar, durante el periodo 1934-1982, de operación de la estrategia económica de desarrollo liderado por el Estado, el PIB creció a una tasa media del 6.1% anual).

Por eso es necesario reformar la *Ley del Banco de México*, ampliando el mandato macroeconómico de nuestro banco central para que se encargue no sólo de procurar la estabilidad de precios, sino también promover el crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo.

Debemos levantar la mirada: hoy día, los países desarrollados —así como las más exitosas economías en desarrollo— conservan la capacidad de combatir eficazmente las recesiones no sólo con políticas monetarias expansivas, sino también con déficits presupuestales. En contraste, los países en desarrollo que caen en los dogmas del Consenso de Washington se ven compelidos a aplicar políticas de austeridad fiscal y disciplina monetaria, incluso en tiempos de recesión. Recuérdese que —en materia fiscal— las prescripciones del Consenso de Washington comprenden: 1) la estricta disciplina fiscal (esto es, el equilibrio ingreso/gasto público como fin a ultranza, que cancela el papel activo de la política fiscal para regular el ciclo económico); 2) la erradicación de los desequilibrios fiscales previos, pero no mediante un incremento de la recaudación tributaria, sino a través de la reducción de la inversión y el gasto públicos (que conduce a la supresión o reducción de los programas de fomento económico y desarrollo social); 3) la reducción de las tasas máximas de impuestos sobre el ingreso y la ampliación de la base de contribuyentes, lo que excluye una reforma fiscal basada en impuestos progresivos sobre el ingreso (véase John Williamson, *The Progress Of Policy Reform In Latin America*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990).

Los gobiernos neoliberales de México se han apegado estrictamente a las prescripciones del Consenso de Washington. En consecuencia, la política fiscal pasó a regirse por estrictas metas de balance ingreso-gasto, de modo que las reducciones de ingresos —que normalmente ocurren durante las recesiones— han tenido típicamente como contraparte recortes en el gasto público para cumplir las metas de balance fiscal. De hecho, desde el primer gobierno neoliberal, de Miguel de la Madrid, la “estricta disciplina fiscal” fue tan religiosamente asumida, que los drásticos recortes de la inversión y

el gasto públicos resultaron impresionantes, al grado de que al finalizar los ochenta el propio John Williamson (*op. cit.*) encontró en México un “fuerte superávit fiscal primario” y una “austeridad fiscal extrema”. Su costo: el PIB per cápita cayó a una tasa media de 2.1% anual durante el sexenio 1983-1988, con los consiguientes efectos sobre el empleo y el ingreso de las familias.

De manera puntual, el dogma de la *disciplina* fue consagrado como *objetivo* fundamental de la estrategia económica desde el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*; y se convirtió en motivo constante de la propaganda gubernamental. Así, el secretario de Hacienda, Pedro Aspe, festinaba: “La administración del Presidente Salinas ha logrado un saneamiento profundo y sostenible de las finanzas públicas. Se pasó [...] a finanzas superavitarias desde 1992 y este año tendremos un presupuesto balanceado” (Pedro Aspe Armella, *Balance de la Transformación Económica durante la Administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari*, SHCP, julio de 1994). De igual modo, el presidente Salinas, con su característica arrogancia, afirmó en su *Cuarto Informe de Gobierno*: “La disciplina fiscal es el encuadre fundamental de la estabilización económica [...]. En México sostendremos la estricta disciplina fiscal, aun cuando alcancemos una inflación de un dígito. Esta estrategia está dando resultado. Por eso, reitero, la seguiremos manteniendo”. Dos años después estallaría la tremenda crisis financiera de 1994-1995, seguida por la mayor caída del PIB mexicano desde la Gran Depresión. No obstante, la fe supersticiosa en la “estricta disciplina fiscal” como garantía de la estabilidad macroeconómica se ha mantenido bajo los gobiernos subsecuentes.

Así, el neoliberalismo mexicano dio —y continúa dando— la espalda a la experiencia universal que muestra numerosas situaciones de bonanza con finanzas públicas deficitarias en niveles manejables. Por ejemplo, el país que ha logrado el crecimiento más espectacular durante las últimas tres décadas, no ha compartido el dogma del equilibrio fiscal a toda costa: China presentó déficits fiscales de 4.2% del PIB en 1998, 2.8% en 2000, 3% en 2002, 3.1% del PIB en 2009 y de 3.7% del PIB en 2016, logrando una tasa media de crecimiento del PIB de 9.4% anual durante el periodo 1990-2017.

La razón por la cual los países exitosos suelen operar en ciertos periodos con elevados déficits fiscales consiste en que la flexibilidad en el manejo de las finanzas públicas es indispensable para combatir el ciclo económico: si la actividad económica se contrae, el incremento de la inversión y el gasto públicos —o bien la reducción temporal de impuestos a los estratos de ingresos bajos y medios, a fin de estimular la demanda agregada— impulsan la actividad económica, sin que después tenga que regresarse exactamente al punto inicial, puesto que una actividad económica acrecentada genera ingresos fiscales mayores, permitiendo cerrar la brecha ingreso-gasto público.

Por el contrario, la ausencia de flexibilidad en las metas de balance fiscal —combinada con la aplicación del segundo dogma del Consenso de Washington en materia fiscal, que consiste en realizar el ajuste presupuestal vía reducción del gasto, en lugar de cerrar la brecha ingreso-gasto mediante una reforma tributaria basada en impuestos progresivos sobre el ingreso (véase el libro *Equidad fiscal* de esta colección)— no sólo ha contribuido a la volatilidad en el crecimiento económico por los efectos contraccionistas inmediatos sobre la actividad económica que traen consigo los apretones de la inversión y el gasto públicos; sino que los recortes presupuestales han afectado también las piedras angulares de la productividad y la competitividad —formación de recursos humanos, infraestructura (carretera, hidráulica, etcétera), industrias estratégicas (sobre todo la energética), fomento económico sectorial, etcétera—, vulnerando el desarrollo del país en el mediano y largo plazos.

Por eso, la pléyade de economistas que en septiembre de 2004 formularon la *Agenda del Desarrollo de Barcelona* —Paul Krugman, Joseph Stiglitz, Dani Rodrik, Jeffrey Sachs, José Antonio Ocampo, Alice Amdsen, entre otros— señalaron como punto especial de la *Agenda*: “Las naciones en desarrollo que esperan prosperar deberían seguir unas políticas financieras, monetarias, fiscales y de endeudamiento prudentes. Pero una posición fiscal prudente no es lo mismo que un presupuesto equilibrado cada año, sean cuales sean las circunstancias. Las políticas macroeconómicas contracíclicas son más eficientes [...]. Los países en desarrollo deberían crear instituciones para hacer posibles estas políticas”.

Sin embargo, lo que ha hecho la tecnocracia neoliberal en México es exactamente lo contrario: crear un marco jurídico que hace prácticamente imposibles las políticas macroeconómicas contracíclicas. Aunque parezca increíble, a la mutilación ortodoxa de la política monetaria que fue amarrada en 1993 con la *Ley del Banco de México*, se agregó la mutilación ortodoxa de la política fiscal que fue amarrada en 2006 con la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, que convierte en mandato de ley el cumplimiento de las metas de balance fiscal, aun cuando el PIB y el empleo estén desplomándose. (Puntualmente la LFPRH ordena recortar el gasto público cuando caigan los ingresos fiscales sin que esta caída pueda ser compensada con los raquíuticos fondos de estabilización). Así, durante la Gran Recesión de 2009, se realizó en México un recorte presupuestal de 85 000 millones de pesos, aun cuando el PIB sufría una caída que cerró en 5.9% en ese año, con un dramático incremento del desempleo y de la pobreza.

Ciertamente, hay que rechazar al manejo imprudente de las finanzas públicas que se observó bajo los gobiernos de Echeverría y López Portillo, cuyos grandes déficits fiscales combinados con la enorme sobrevaluación

del tipo de cambio, desembocaron en la crisis de la deuda; pero debe rechazarse también el manejo irresponsable de las finanzas públicas característico de los gobiernos neoliberales, que convierten en fetiche las metas de balance fiscal aun a costa del derrumbe del PIB y del empleo.

En consecuencia, la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* debe ser reformada para ampliar el mandato macroeconómico de la autoridad hacendaria, de manera que no sólo se ocupe de cuidar la solvencia fiscal, sino también del crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo.

Además, una eficiente estrategia macroeconómica debe también utilizar eficazmente la política cambiaria como poderoso instrumento macroeconómico de desarrollo: el tipo de cambio debe cumplir su tarea primordial como palanca de la competitividad agregada de la planta productiva mexicana y del equilibrio de las cuentas externas, evitando los procesos de sobrevaluación del peso mexicano que conducen a la insana adicción al ahorro externo y se convierten en un pesadísimo lastre para el crecimiento económico y la generación de empleos.

De hecho, desde el denominado *Pacto de Solidaridad Económica*, firmado en 1987, las estrategias macroeconómicas dirigidas a la estabilidad de precios como objetivo prioritario a ultranza, utilizaron el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria: primero mediante la fijación de la tasa de cambio (durante 1988); después, mediante un régimen de banda cambiaria dentro de la cual el peso se deslizaba frente al dólar estadounidense a una tasa predeterminada, que servía de precio guía de las expectativas inflacionarias. En la práctica, la inflación resultó casi siempre superior al deslizamiento cambiario, originando una creciente sobrevaluación del peso que disparó los déficits comercial y de cuenta corriente, hasta desembocar en el colapso financiero y la macrodevaluación de 1994.

Después del ajuste externo conseguido en 1995-1996, la estrategia macroeconómica volvió a centrarse en la estabilidad de precios como objetivo prioritario a ultranza, utilizando nuevamente el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria, pero ya no bajo un régimen de banda cambiaria, sino mediante un régimen de flotación sucia. De hecho, en su *Informe sobre la Inflación Abril-Junio 2000*, al exponer el *modus operandi* de su política monetaria, el Banco de México señaló expresamente: “Al imponer un «corto» el Banco de México presiona al alza las tasas de interés. En un contexto de libre movilidad de capitales las variaciones de la tasa de interés influyen también sobre el comportamiento del tipo de cambio. Dado el nivel de la tasa de interés externa y la percepción del riesgo-país, un aumento de la tasa de interés nacional induce una apreciación del tipo de cambio, lo que disminuye el

precio de los bienes comerciables. Por otro lado, una apreciación del tipo de cambio lleva a una reducción de la demanda por exportaciones y a un aumento de las importaciones, mitigándose las presiones de la demanda agregada sobre los precios internos”. Además de aflorar la mano negra del Banco de México sobre la “flotación cambiaria”, se exhibe la utilización deliberada del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria.

El problema consiste en que la apreciación real del tipo de cambio afecta desfavorablemente la competitividad-precio de los productos mexicanos, tanto en el mercado exterior, como en el interior (frente a las importaciones), de modo que la sobrevaluación quita compradores a la planta productiva mexicana, incidiendo desfavorablemente sobre la economía real, afectando la tasa de crecimiento económico, la estructura y articulación de las cadenas productivas, así como el nivel general de ocupación de la capacidad instalada y de la fuerza laboral.

Además, el Banco de México no sólo incide sobre el tipo de cambio mediante movimientos en la tasa de interés, sino también mediante intervenciones directas en el mercado cambiario, adquiriendo divisas y realizando subastas de divisas, amén de ventas extraordinarias en situaciones de turbulencia para evitar la brusca depreciación del peso.

Desde luego, el problema no consiste en que tengamos un régimen de flotación administrada, sino en su utilización unilateral como instrumento antiinflacionario. Así, la tecnocracia mexicana ha resultado ser “más papista que el Papa”. El propio autor de la síntesis del Consenso de Washington, John Williamson (*op. cit.*), recuerda que en el cónclave de “expertos” reunidos para arribar a ese Consenso, la visión según la cual “el tipo de cambio tiene que suministrar un anclaje nominal a la inflación, en tanto que debe dejarse que la competitividad se cuide sola”, constituyó apenas una de las posturas; de hecho, el propio Williamson defendió la postura opuesta, de un tipo de cambio competitivo para estimular las exportaciones.

Por lo tanto, la tecnocracia neoliberal mexicana ha optado por la peor de las opciones: utilizar el tipo de cambio como “ancla nominal de la inflación”. En consecuencia, ha mutilado la política cambiaria, privándola de su más importante función: asegurar el equilibrio comercial y de cuenta corriente a través de la competitividad-precio agregada de nuestros productos, contribuyendo así al crecimiento de la economía nacional. Para decirlo con Dani Rodrik: un tipo de cambio competitivo “es de facto la forma de política industrial más eficaz que se pueda imaginar” (D. Rodrik, “The IMF Needs Fresh Thinking on Capital Controls”, *Project Syndicate*, 11/XI/09). Sin duda, uno de los países que con mayor audacia y éxito ha utilizado esta “eficaz forma de política industrial” es China: la sistemática subvaluación de su moneda para apuntalar la competitividad-precio de sus productos, ha

sido instrumento nodal de su acelerada industrialización. Baste recordar que durante el periodo 1989-2017, China acumuló un superávit comercial de 4 341 688.9 millones de dólares (leyó usted bien: más de cuatro millones de millones de dólares), lo que constituye el indicador estructural más fehaciente de la enorme subvaluación de su moneda. Por el contrario, la sistemática utilización del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria en México (desde el *Pacto de Solidaridad Económico* acordado en 1987 hasta el presente, con excepción del bienio 1995-1996), ha traído consigo la casi crónica sobrevaluación del peso mexicano, de manera que el balance comercial acumulado durante el periodo 1989-2017 asciende a -235 421.4 millones de dólares, incluyendo los enormes ingresos petroleros (si se excluyen, el balance comercial acumulado ascendió a -712 379.7 millones de dólares), evidenciando así la sobrevaluación sistémica de nuestra moneda.

Ergo, la política macroeconómica que utiliza el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria ha provocado en México el grave padecimiento conocido como enfermedad holandesa, cuyo concepto —permítasenos recordarlo— derivó del impacto adverso que tuvo en la economía de Holanda el *boom* de ingresos procedentes de sus exportaciones de gas natural, tras los grandes descubrimientos del Mar del Norte en la década de 1960. En lugar de que estos ingresos extraordinarios aceleraran el crecimiento económico de Holanda, provocaron su desindustrialización, debido a la pérdida de competitividad-precio de sus productos derivada de la apreciación real de su moneda (el florín) causada por la sobreoferta de divisas procedentes del gas. Desde entonces, el concepto de síndrome holandés se ha hecho extensivo a todo tipo de situaciones en que una enorme sobreoferta de divisas, cualquiera que sea su origen —ingresos por exportación de recursos naturales, remesas familiares (que proceden de la exportación masiva del más importante recurso nacional: la mano de obra), inversión extranjera especulativa o de cartera, etcétera— provoca procesos de apreciación real del tipo de cambio, que socaban la competitividad-precio de los productos industriales del país y afectan negativamente el crecimiento económico.

Por eso hemos recomendado reiteradamente (véase J.L. Calva, *México más allá del neoliberalismo*, Plaza y Janés, México, 2000) una política cambiaria orientada a apuntalar permanentemente la competitividad-precio de nuestra planta productiva y, en consecuencia, a promover el crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo. Manteniendo la flotación hacia arriba —a fin de no comprometer reservas para defender un tipo de cambio determinado— hemos propuesto introducir un *piso cambiario* próximo a la paridad real de equilibrio de largo plazo.

Definiendo el *tipo de cambio de equilibrio* como la paridad peso/dólar estadounidense que se observa cuando la *balanza comercial sin maquiladoras* y

sin ingresos petroleros extraordinarios se encuentra en equilibrio —lo que indica que la *planta productiva mexicana es globalmente competitiva con esa tasa de cambio*, situación que se observó en el año 1988 (cuando se registró un modesto superávit comercial sin maquiladoras de 272 MDD, bajo las actuales condiciones de apertura comercial que ya entonces se había realizado) y nuevamente en el primer semestre de 1996 (aun descontando los ingresos petroleros extraordinarios, la balanza comercial sin maquiladoras estuvo prácticamente equilibrada, con un modesto superávit de 107.5 MDD)—, dicho *tipo de cambio de equilibrio* debe ser adoptado *como piso cambiario*. Manteniendo en general el régimen de flotación hacia arriba y *ajustando periódicamente el piso cambiario* conforme a la diferencia entre las tasas de inflación mexicana y estadounidense, el Banco de México debe evitar que el precio del dólar baje del piso de equilibrio cambiario, simplemente comprando dólares y esterilizando el efecto inflacionario de estas operaciones mediante la emisión de títulos de deuda (lo que desde luego conduce a acrecentar la reserva de divisas, que pueden utilizarse productivamente bajo algunas modalidades propuestas en este libro).

De esta manera, dispondremos de una política cambiaria que no sólo permitirá *mantener la competitividad agregada* de la planta productiva mexicana, sino también hará *predecible el tipo de cambio*, reducirá drásticamente los espacios de la especulación monetaria, otorgará certidumbre a las inversiones, así como *realismo y permanencia* al proceso de estabilización de los precios, contribuirá como poderoso factor al equilibrio sostenible de las cuentas externas y, *eo ipso*, al crecimiento sostenido de la economía mexicana.

Por último —en orden, no en importancia—, una eficiente estrategia macroeconómica para el crecimiento acelerado y sostenido con equidad debe poner punto final a la utilización del salario mínimo como ancla antiinflacionaria. Durante seis sexenios de experimentación neoliberal, los incrementos anuales del salario mínimo —fijados al final de cada año con la misma tasa de inflación proyectada para el año siguiente— han sido utilizados como precio guía de las expectativas inflacionarias. Pero como las tasas de inflación realmente observadas han sido casi siempre mayores que las tasas de inflación proyectadas, ello ha provocado el fuerte deterioro acumulado del salario mínimo real (entre 1983 y 2017 perdió el 69.1% de su poder de compra). Además, puesto que los incrementos del salario mínimo han servido de referente para las negociaciones salariales de los trabajadores del sector formal de la economía, éstos sufrieron también una fuerte pérdida de poder adquisitivo: los salarios contractuales de las ramas de jurisdicción federal perdieron el 63.6% de su poder de compra durante el periodo 1983-2017. (Paradójicamente, aunque en 2016 fue aprobada una

reforma constitucional que creó una unidad de cuenta para reemplazar al salario mínimo general como unidad de medida de precios y tarifas del sector público, esta reforma no ha puesto fin a la utilización de la política salarial como instrumento antiinflacionario. Para 2017, los salarios mínimos profesionales —de carpinteros, secretarías, choferes, etc.— solo se incrementaron con una tasa igual a la inflación proyectada de 3.9% anual, pero como la inflación observada en los precios de la canasta básica fue de 8.3%, los salarios mínimos profesionales perdieron más del 4% de su poder adquisitivo, arrastrando a la baja los salarios contractuales de las ramas de jurisdicción federal que perdieron el 3.2% de su poder de compra).

El argumento que ha sustentado esta política salarial, desde el primer programa económico neoliberal (véase *Programa Inmediato de Reordenación Económica*, diciembre de 1982), consistió en que los aumentos salariales superiores a la inflación esperada provocan presiones inflacionarias que acaban deteriorando aún más el poder adquisitivo del salario. Sin embargo, el carácter espurio de este argumento tecnocrático-neoliberal se evidencia con la propia historia económica de nuestro país. Durante la época del desarrollo estabilizador (1958-1970), los incrementos nominales del salario mínimo fueron de 9% en promedio anual, superiores a la tasa de inflación observada, que fue de 2.5% en promedio anual. Además, la tasa de incremento del salario mínimo real, de 6.5% en promedio anual durante el mismo lapso, resultó también superior a la tasa de incremento de la productividad del trabajo, la cual creció 4.7% anual durante el periodo 1959-1970.

No obstante, los incrementos salariales a tasas mayores que la suma de las tasas de inflación y de incremento de la productividad, jamás desencadenaron una escalada inflacionaria. ¿Por qué?

Porque entre los propósitos *honestamente postulados y congruentemente aplicados* del desarrollo estabilizador —dados a conocer ex ante— figuraron precisamente los siguientes: “aumentar los salarios reales” y “mejorar la participación de los asalariados en el ingreso nacional disponible” (Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador. Reflexiones de una época*, FCE, México, 1998). En congruencia con este objetivo dual, los aumentos salariales debían precisamente superar los incrementos agregados de los precios y la productividad, a fin de lograr la mejora en la distribución factorial del ingreso. Y efectivamente, la participación de los salarios en el ingreso nacional disponible (IND) pasó del 26.3% en 1950-1958 al 35.2% en 1959-1967 y al 37.5% del IND en el bienio 1969-1970; mientras que el excedente de operación se redujo del 70.2% del IND en 1950-1958, al 60.7% del IND en el periodo 1959-1967, y al 58.1% del IND en el bienio 1969-1970.

Desde luego, para que esta mejora en la distribución factorial del ingreso fuera factible, se requería un acuerdo social; y en la práctica este acuerdo

operaba en forma de compromiso de no trasladar a los precios de los productos los incrementos reales de los salarios. No obstante, aunque la relación salarios/utilidades se incrementaba progresivamente en favor de los asalariados, la *masa de ganancias empresariales* crecía aceleradamente, debido al fuerte crecimiento económico sustentado en un pujante mercado interno, de manera que la inversión fija bruta (IFB: en maquinaria, equipo y construcciones) se incrementó aceleradamente: a una tasa media del 8.8% anual durante el sexenio 1959-1964 y del 9.2% anual en el sexenio 1965-1970, lo que permitió el crecimiento del PIB a una tasa media del 6.8% anual en el periodo 1959-1970.

En contraste, durante el periodo de operación de la estrategia económica neoliberal, la inversión fija bruta apenas creció a una tasa media del 2.4% anual durante el periodo 1983-2017, que sólo permitió un crecimiento del PIB a una tasa media del 2.3% anual en igual periodo. Lo peor fue que la participación de los salarios en el ingreso nacional disponible, que había alcanzado el 41.9% durante el periodo 1971-1982, descendió al 33.8% del IND en el periodo 1983-2016, y al 32% del IND en el trienio 2014-2016.

En consecuencia, la estrategia macroeconómica que erige la estabilidad de precios en objetivo a ultranza utilizando los incrementos del salario mínimo como guía de las expectativas inflacionarias, no sólo ha traído consigo el empobrecimiento de las mayorías nacionales, sino también un paupérrimo crecimiento del mercado interno, con efectos negativos sobre el crecimiento del PIB y del empleo.

Sin un robusto mercado interno, debilitado por la reducción de la participación de los salarios en el ingreso nacional disponible; con una débil o adversa competitividad-precio de los productos mexicanos derivada de la casi crónica sobrevaluación del tipo de cambio; y, para colmo, sin políticas macroeconómicas contracíclicas que atemperen la volatilidad del crecimiento económico, evitando los ciclos de *freno y arranque*, no es difícil explicar por qué la economía mexicana creció a una raquítica tasa del 2.3% anual durante las tres décadas y media de experimentación neoliberal.

La moraleja es obvia: una eficiente estrategia económica de desarrollo sostenido con equidad debe desechar el concepto estrecho de estabilidad macroeconómica centrado unilateralmente en el control de la inflación y del balance fiscal, para asumir una visión integral de la estabilidad macroeconómica. En consecuencia, las políticas macroeconómicas (monetaria, cambiaria y fiscal), así como la política salarial, deberán estar dirigidas no sólo al control de la inflación y del balance fiscal, sino también —y principalmente— hacia el crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo, al mejoramiento de la distribución factorial del ingreso y a la elevación del bienestar social de los mexicanos.