

El reto del siglo

El cambio climático debe abordarse conjuntamente con la deuda y los desequilibrios económicos mundiales

Alex Bowen, Mattia Romani y Nicholas Stern

LA economía mundial afronta tres desafíos principales: niveles muy altos de deuda pública, una amplia divergencia entre los países que ahorran y los que consumen, y la necesidad de promover una economía con menores emisiones de carbono. Las tres cuestiones están interrelacionadas y deben abordarse conjuntamente. Algunas soluciones pueden ser complementarias y otras incompatibles. El FMI puede desempeñar un papel central a este respecto.

Desafíos

Primero, en vista de la reciente crisis financiera mundial y la desaceleración del crecimiento, los gobiernos de todo el mundo han incrementado el gasto para apuntalar sus sistemas financieros y proporcionar estímulo fiscal; al mismo tiempo, los ingresos tributarios se han reducido. Ahora estos gobiernos deben hacer frente a altos niveles de deuda pública y deben mostrar a sus acreedores que tienen estrategias creíbles para la reducción del déficit a mediano plazo. Como señalan Carlo Cottarelli y José Viñals, del FMI, esto plantea un desafío financiero público, dado que si no se toman medidas, se prevé que la razón deuda/PIB de las economías avanzadas aumentará en más de la mitad, del 75% al 115%, durante 2008–14 (*F&D*, diciembre de 2009). Este desafío probablemente no se resolverá en menos de 10 años.

Segundo, los sustanciales desequilibrios macroeconómicos —en particular los desequilibrios mundiales entre el ahorro y la inversión y en la cuenta de capital— siguen caracterizando la economía mundial. Estos desequilibrios ponen en peligro las perspectivas de una recuperación del crecimiento mundial a tasas similares a las registradas a principios del milenio. Los países deudores están tratando de contener los déficits en cuenta corriente, pero los países acreedores no consiguen impulsar suficientemente el crecimiento de la demanda interna. No obstante, si los desequilibrios se corrigen de manera desordenada, podría volver a deteriorarse considerablemente la estabilidad de los sistemas financieros y los flujos de inversión y comercio. La presión política debida a los altos niveles de desempleo podría por sí sola frenar el comercio. La reducción de estos desequilibrios debería ser un proceso claro y contundente, pero gradual.

Tercero, el mundo necesita avanzar hacia una economía con bajas emisiones de carbono. El modelo actual probablemente provocará una concentración de gases de efecto invernadero (GEI) que implicará temperaturas sin precedentes en decenas de millones de años, con drásticas consecuencias. Las emisiones anuales de GEI ascienden actualmente a alrededor de 47.000 millones de toneladas métricas de equivalente a dióxido de carbono. Para tener una probabilidad del 50% de mantener el aumento de la temperatura mundial (en relación con la de mediados del siglo XIX) en 2 °C —un objetivo a largo plazo aceptado a nivel internacional para evitar un cambio climático peligroso—, las emisiones tendrían que reducirse en alrededor de 44.000 millones de toneladas métricas para 2020, en más de 35.000 millones de toneladas métricas para 2030 y de 20.000 millones de toneladas métricas para 2050. Si la economía mundial crece en 2% ó 3% cada año en los próximos 40 años (es decir, se triplica), las emisiones por unidad de producto tendrán que reducirse por un factor de alrededor de 8. Esto representa, en cualquier caso, una transformación radical, que requerirá casi una descarbonización completa de la producción de electricidad para 2050. Se necesitarán una inversión sólida y sostenida en la reducción de las emisiones y políticas cuidadosamente diseñadas para corregir las fallas del mercado causadas por las externalidades de las emisiones de GEI. Esta transformación llevará varias décadas, pero los próximos 10 años son esenciales.

Sinergia

Es crucial comprender la interrelación entre estos tres desafíos: fallar en alguno de ellos será extremadamente costoso. Algunas sinergias son especialmente importantes.

A corto y mediano plazo, el precio del carbono, a través de un mercado del carbono o de los impuestos, puede generar ingresos muy necesarios para los países y reducir los déficits públicos. Además, la inversión en infraestructura de bajo uso de carbono durante una desaceleración mundial permite aprovechar los recursos subutilizados, reduciendo el riesgo de desplazamiento de otras inversiones importantes.

A más largo plazo, un sistema de energía sin carbono representará una gran reducción de las importaciones de combus-

tibles fósiles, lo que tendrá un impacto positivo en los saldos comerciales de los importadores netos de dichos combustibles con déficits en cuenta corriente. También contribuirá a que las economías puedan resistir mejor los cambios drásticos de los precios de los combustibles fósiles. Además, un crecimiento con bajo uso de carbono también significará un mundo más limpio, más tranquilo, más seguro y más biodiversificado.

La transición hacia una economía con bajo uso de carbono ofrecerá importantes oportunidades de inversión. Con incentivos adecuados y marcos de política a largo plazo creíbles se estimulará la inversión privada en estas tecnologías, reduciendo algunos de los desequilibrios previstos.

El cambio tecnológico requerido para transformar nuestras economías ya está en marcha y probablemente impulsará un período de gran innovación, siempre que los posibles innovadores confíen en el compromiso a largo plazo de los gobiernos de aplicar políticas razonables sobre el cambio climático. Deben eliminarse rápidamente las fallas del mercado que frenan la innovación. La tecnología de bajo uso de carbono podría modificar nuestras economías casi tanto o más que la máquina de vapor, la electricidad o la tecnología de la información. Como en el pasado, los avances tecnológicos podrían tener un impacto sustancial en el crecimiento de la economía, impulsando una respuesta a los desafíos subrayados anteriormente.

Tensión

Pero también hay tensiones entre estos tres desafíos y las políticas conexas. Una economía con bajo uso de carbono puede implicar aumentos de los precios relativos de los productos intensivos en emisiones de carbono y sus sustitutos, algunas alteraciones, y un crecimiento ligeramente más lento de los ingresos reales durante algún tiempo. Además, algunas tecnologías de bajo uso de carbono pueden frenar la productividad, por lo menos en una etapa inicial, lo que podría reducir el apoyo del público a las políticas sobre cambio climático, dado el impacto de la recesión mundial en los ingresos reales y la confianza del consumidor. El uso de los ingresos derivados de los impuestos ambientales para reducir otras cargas impositivas podría compensar en cierta medida, pero este enfoque tiene limitaciones, dada la necesidad de reducir la deuda pública, estimular el gasto en investigación y desarrollo, y (en los países ricos) aumentar los flujos financieros hacia los países pobres para ayudarlos a adaptarse al cambio climático y a reducir las emisiones.

La reacción de los exportadores netos de combustibles fósiles durante la transición será muy importante, ya que estos podrían entorpecer los avances mediante una reducción de los precios, lo que encarecería relativamente las tecnologías alternativas. Mediante un aumento de los precios y una maximización de los ingresos a corto plazo, estos países podrían ejercer una presión excesiva sobre los presupuestos de los gobiernos y las empresas de los países importadores de energía, empeorando las posiciones ya débiles de estos países, incrementando el ahorro neto proyectado y desacelerando el crecimiento de la economía mundial. La aplicación de sólidas políticas de precios del carbono puede ayudar a contrarrestar estos problemas.

El desarrollo de la inversión privada podría ayudar a corregir uno de los desequilibrios, pero si la transición hacia una eco-

nomía de bajo uso de carbono requiere una mayor provisión de bienes públicos, como la infraestructura relacionada con la energía y el transporte y la investigación y desarrollo en las primeras etapas, podrían intensificarse las presiones sobre los presupuestos del sector público y causar el desplazamiento de otras inversiones. Se requerirán métodos innovadores de financiamiento y distribución del riesgo para las grandes inversiones en infraestructura.

El papel del FMI

Existe un estrecho vínculo entre la gestión de los riesgos y oportunidades a corto plazo y la promoción del crecimiento sostenible y la estabilidad financiera a largo plazo. El FMI tiene la capacidad necesaria para desempeñar un papel esencial al respecto, especialmente mediante la aplicación de las medidas siguientes.

- **Respaldar a los gobiernos** en el análisis y el diseño de políticas para abordar las fallas del mercado que pueden frenar la transición hacia una economía de bajo uso de carbono.
- **Apoyar la aplicación de políticas** encaminadas a aprovechar la sinergia entre las inversiones de bajo uso de carbono y corregir el desequilibrio mundial entre el ahorro y la inversión.
- **Supervisar y gestionar los riesgos** vinculados con las tensiones subrayadas anteriormente, a fin de asegurar el avance de los objetivos de política en torno a los tres desafíos citados.
- **Ayudar a generar fuentes alternativas de financiamiento** para el cambio climático a fin de respaldar las estrategias nacionales de bajo uso de carbono sin alterar la capacidad de gestión de las finanzas públicas.
- **Colaborar con otras instituciones financieras internacionales** y con las Naciones Unidas para reforzar la cooperación internacional, llegando a un acuerdo con respecto a la sinergia y las tensiones, y respaldar los métodos innovadores de impuestos, financiamiento y distribución del riesgo a nivel internacional.

En este contexto la propuesta del Fondo Verde del FMI es muy positiva. Este fondo contribuirá a respaldar la adaptación al cambio climático y la transición hacia las tecnologías de bajo uso de carbono mediante el uso de instrumentos financieros innovadores que sean más atractivos para los gobiernos que deben reducir sus déficits.

El cambio climático está vinculado a fallas del mercado a escala mundial. El reto es manejar la delicada y crucial transición hacia un nuevo período de prosperidad y estabilidad para la economía mundial. El fracaso en este ámbito podría obstaculizar la batalla contra la pobreza mundial. El cambio climático es el desafío de política y de finanzas públicas más importante del siglo. ■

Alex Bowen es Investigador Principal y Mattia Romania es Investigador Principal Visitante en el Instituto de Estudios Grantham de la London School of Economics; Nicholas Stern es Profesor titular de la Cátedra IG Patel de Economía y Gobierno de la London School of Economics y Presidente del Instituto de Estudios Grantham.

Referencia:

Cottarelli, Carlo, y José Viñals, "A Strategy for Renormalizing Fiscal and Monetary Policies in Advanced Economies", IMF Staff Position Note 09/22 (Washington: Fondo Monetario Internacional).