

Paradigmas y políticas públicas frente a la precariedad de suministros y acceso a los alimentos en los países desarrollados y en los de renta media y baja

*David Haquim**

Resumen

En general, las políticas públicas están condicionadas o supeditadas al paradigma dominante o al enfoque de desarrollo de los proyectos políticos, razón por la cual presentan restricciones en el diseño y aplicación en términos de efectividad, eficiencia, adecuación, equidad, respuesta y propiedad de aplicación. Estas restricciones distorsionan la relación directa entre el problema que se pretende enfrentar y la política pública. Los resultados buscados con la intervención pública, por lo tanto, son muy limitados, en particular para los complejos problemas de estabilidad de suministros de alimentos. En este trabajo se analizan las políticas públicas en las dos grandes crisis del sistema capitalista, 1973 y 2008, y sus efectos en los suministros de alimentos.

Palabras clave: *Acceso a alimentos, suministro de alimentos, crisis, equidad, propiedad y políticas públicas.*

Summary

Public policies generally submit to either the dominant paradigm or the development approach opted by political projects. Because of this, public policies are restricted in terms of effectiveness, efficiency, adequacy, equity, response and suitability when designed and applied. These restrictions distort the direct relationship existing between the problem they aim to face and the public policy. Thus, results expected through public interventions are limited when faced to specific

* Economista, Máster en Desarrollo Agrario. El presente artículo es el resumen de una investigación académica del autor.

problems in general and the complex problems of food supply stability in particular. In this paper we analyse public policies in the two large crises of the capitalist system, namely 1973 and 2008 crises, and its effects on food supply.

Key words: *Access to food, supply of food, crisis, equality, property and public policies.*

Introducción

Más allá de si esté bien o mal, partimos del reconocimiento de que las cadenas alimentarias naturales y los sistemas alimentarios construidos por las sociedades humanas están supeditadas a leyes naturales en el primer caso, y a las tecnologías, medio ambiente y “lógicas de mercado” en el segundo caso.

En el caso de los ecosistemas, la cadena alimentaria en la que interviene la micro y macro flora y fauna, la supervivencia depende de la confluencia de un conjunto de factores y fenómenos naturales cuya presencia hace inevitable que el ecosistema se reproduzca o se degrade y muera. Los ecosistemas naturales son objeto de intervenciones naturales entre las que se encuentran las humanas, cuyas consecuencias pueden ser positivas o negativas. Los fenómenos naturales como inundaciones e incendios provocados por irradiación solar, sismos, terremotos y otros pueden romper el equilibrio establecido dentro de un ecosistema y provocar su deterioro y degradación.

La restauración de ese equilibrio dependerá del potencial de resiliencia y homeostasis de cada ecosistema, que en algunos casos es fuerte y robusto y en otros débil o vulnerable. Si el ecosistema es fuerte recuperará, en el mejor de los casos, su equilibrio aunque muy difícilmente su situación prístina; en los ecosistemas frágiles, deviene la degradación y muerte.

Las intervenciones antrópicas en los ecosistemas mencionados tendrán también consecuencias positivas o negativas en función del modo en que la intervención potencie o debilite la resiliencia y homeostasis del ecosistema. En la mayoría de los casos las consecuencias positivas o negativas para el ecosistema dependerán de las leyes naturales que lo regulan y de las consecuencias de los actos antrópicos en pro o en contra de la naturaleza.

Las intervenciones antrópicas están supeditadas a la tecnología, al potencial natural y a las lógicas del mercado. Los factores mencionados, particularmente las “lógicas del mercado”,¹ son intervenidos a su vez por políticas públicas sometidas, por un lado, a paradigmas alimentados por teorías de desarrollo y, por otro, a proyectos políticos de grupos de poder. La aplicación de la política, generalmente de vigencia temporal, podrá solucionar o agravar los problemas económicos, sociales y naturales.

Si se asume que el suministro de alimentos para cubrir las necesidades humanas está ligado a factores de equilibrio de los ecosistemas, factores tecnológicos amigables o agresivos al medio ambiente natural,² y al mercado, la estabilidad o equilibrio será la situación ideal y los cambios bruscos los que podrían acarrear problemas. Cuando se presentan problemas de inestabilidad en la oferta de alimentos, por diversos factores, son las políticas públicas de cada Estado y contexto las que dirimen cuál será finalmente el desenlace.

Actualmente, se atraviesa una etapa de frágil estabilidad en los suministros a los mercados mundiales, son cada vez más frecuentes fenómenos de escasez, volatilidad de precios y, en casos extremos, amenazas de hambruna. La escasez de alimentos relacionada con la inflación de precios, el estancamiento del crecimiento de las economías, el desempleo que restringe el acceso económico, etc. han provocado conmociones sociales en los países más vulnerables. Esta situación ha llevado a que el tema de la estabilidad de los suministros alimentarios entre en el debate político mundial (Grupo de los 20 y Grupo de los 8, entre 2008 y 2011) y en debates académicos.

1 El argumento para utilizar el concepto “lógicas del mercado” y no leyes del mercado es que las orientaciones hacia el mercado son dispares en las diferentes sociedades (mercados desarrollados, mercados incipientes, mercados intervenidos o distorsionados) y la confluencia de factores o fenómenos de mercado, para que ocurra algo con regularidad son, más bien, un conjunto de supuestos que no siempre se cumplen en la realidad. En este trabajo, lógica de mercado se entiende como tendencia hacia ciertas regularidades.

2 Las tecnologías de intervención antrópica en el medio ambiente para producir alimentos tienen una larga historia. Mencionamos aquí las tecnologías aplicadas en la revolución verde, las campesinas o de subsistencia, y las actuales agriculturas con manejo integrado y biotecnología aplicada a producción agropecuaria que está revolucionado la producción de alimentos. En todos los casos, los mercados y lógicas de mercado se visualizan como el timón de las dinámicas tecnológico-productivas.

El debate referido a la inestabilidad de los suministros alimentarios, provocado por aumento de la demanda mundial de los países asiáticos, los fenómenos climáticos adversos, el auge de los biocombustibles, la elevación de los precios del petróleo, etc., ha puesto de manifiesto la inestabilidad de la oferta y la volatilidad de los precios. Los problemas señalados demandan intervenciones a nivel internacional que, para su concreción, estén supeditadas a las políticas públicas al interior de cada Estado.

Si las políticas públicas de cada Estado están sujetas a los paradigmas dominantes o proyectos políticos de los grupos de poder, éstos se configuran en un marco restrictivo para el proceso de diseño y gestión de políticas públicas. En los países capitalistas en los que se ha consolidado una estructura de Estado orientada al libre mercado (instituciones, normas, etc.), los grados de libertad para las decisiones de política pública, frente a problemas concretos, son poco flexibles debido a que dicha estructura del Estado define las reglas del “qué es posible y cómo hacer” en lo político, económico y social.

En los llamados “países en desarrollo” o de renta media, es el grupo de poder dominante el que restringe los grados de libertad para intervenir con políticas públicas, dado que para enfrentar un problema, la intervención debe estar ligada a reproducir y consolidar el poder. En este último caso, el proceso de consolidación de la visión de desarrollo va creando estructuras estatales, institucionales y legales para reforzar la consolidación del proyecto político y la reproducción del poder.

Sin embargo, la observación empírica en diferentes contextos del mundo muestra la existencia de paradigmas híbridos, como en el caso de China –cuya orientación hacia el mercado tiene reglas de juego restringidas– y de las economías mixtas en los países capitalistas desarrollados. En los países menos adelantados o de renta media, las presiones de organizaciones sociales, movimientos sociales, corporativos y de la sociedad civil pueden orientar o incluso lograr la intervención pública a favor de la solución de problemas concretos que les afecten como parcela social. En estos últimos casos, en mayor o menor medida, la intervención o política pública deberá contener aspectos para reforzar, consolidar y reproducir el proyecto político y el poder.

La hegemonía del paradigma y del proyecto político es, en diferentes medidas y contextos, restrictiva con los acuerdos y convenios internacionales, cuando una decisión internacional entra al contexto de cada Estado, los acuerdos, convenios y pactos internacionales, para su gestión, deben adecuarse a la estructura institucional y legal de cada Estado que los suscribe. En la mayoría de los casos los convenios y pactos internacionales son de carácter “vinculante” y requieren la aprobación de las asambleas nacionales o parlamentos de cada Estado (un ejemplo es el Protocolo de Kioto rechazado en las estructuras estatales de los Estados Unidos de Norte América).

En este documento se exploran las restricciones de los suministros alimentarios provocadas por la confluencia y sinergia de políticas supeditadas a sucesivos paradigmas de desarrollo en pro y contra de las “lógicas de mercado”, por una parte, y por otra, a la variación de los factores naturales provocada por intervenciones tecnológico-antrópicas en el proceso de desarrollo.

Se excluyen del alcance de este trabajo las intervenciones que la naturaleza hace contra sí misma, destruyendo las cadenas alimentarias en los ecosistemas. En la revisión de los paradigmas de desarrollo se toman sólo los aspectos esenciales, sin profundizar en su argumentación filosófica. Además, se presentan sólo los paradigmas relevantes con influencia a escala mundial y los proyectos políticos en los países de renta media; la finalidad de esta revisión es dilucidar sus efectos en la estabilidad de suministros de alimentos. Se asume que cada paradigma incluye varios enfoques, con diferentes matices, que amplían los grados de libertad o flexibilidad para las decisiones de política pública.

Las hipótesis que guían este trabajo son: a) El diseño de políticas está bajo el paraguas de un paradigma dominante o de un proyecto político de un grupo de poder; en ambos casos, la emergencia de un problema social o económico, que debe ser resuelto por el gobierno y el Estado, tiene restricciones en las opciones de decisión y acción por la rigidez del propio paradigma o proyecto político que se restringe por las estructuras institucionales y legales consolidadas en unos casos y en vías de consolidación en otros. b) Las soluciones al problema tienen vigencia temporal, que van

desde lo coyuntural, al corto, mediano y largo plazo. Algunas políticas públicas para solucionar problemas económicos y sociales pueden ser exitosas en la coyuntura y el corto plazo, pero podrían engendrar problemas aún mayores para el futuro (es el caso de las subvenciones, el control de precios, etc.). c) Las lógicas de mercado prevalecen ante las políticas asociadas a un determinado paradigma o proyecto político, unas veces sin obstáculos en escenarios de mercados desarrollados y, en otros casos, con mercados paralelos o negros en escenarios con mercados intervenidos, distorsionados y, en mercados incipientes (en los que los que, por ejemplo, las reglas de juego no están institucionalizadas y normadas y donde los costes de transacción limitados provocan que los ajustes de precios y de volúmenes de oferta y demanda sean lentos).³

Consideraciones teóricas sobre el proceso de diseño de políticas públicas y su gestión

Existen argumentos en sentido de que, en diferentes contextos, el diseño y gestión de políticas públicas no siempre responde a los problemas económicos y sociales. La política “en cuanto intención” puede estar dirigida más bien a consolidar el paradigma sostenido por un grupo de poder en el gobierno, para reproducir el paradigma en la propia estructura del Estado. Los problemas que se deben resolver a través de políticas están sujetos a los grados de libertad o flexibilidad que otorga el paradigma dominante. A continuación se examinan los enfoques más relevantes.

Las perspectivas teóricas en el análisis de políticas públicas

Este acápite no pretende ser un análisis exhaustivo de los diferentes enfoques del diseño y gestión de políticas públicas, su finalidad es visibilizar el papel del paradigma dominante en este proceso.

3 No en el sentido de que la institución central de análisis económico es el mercado, como afirma el enfoque neoclásico, más bien, como un factor presente en todos los paradigmas.

Un marco conceptual típico (Atkinson y Stiglitz 1998: 27) es el referido a economías capitalistas modernas en las que existen “reglas de juego económico” y en las que el Estado juega el papel de establecer y hacer cumplir la reglas de juego mediante su capacidad legal de hacer cumplir los contratos, las provisiones para la bancarrota y las leyes que definen los derechos de propiedad. De manera más limitada, con relación al papel que juega el gobierno, este enfoque se refiere a los caminos a través de los cuales el gobierno afecta a un decisor individual típico. Este enfoque tiene mucho que ver con la manera en que funciona la economía en general y con cómo se mueve la economía del sector privado. Se centra en las opciones de política referidas a los impuestos, al gasto público y a la participación del Estado en la producción (empresas nacionales y públicas).

Una visión más extrema sobre el papel del gobierno en una economía capitalista sostiene que las actividades impositivas y de gastos del gobierno son menos esenciales que la función primaria de “preservar y estabilizar las relaciones de propiedad de la economía capitalista” (Gordon, 1972: 322).⁴

En el contexto de una economía capitalista mixta, el gobierno dispone de un amplio abanico de instrumentos y controles directos (racionamiento, planificación central, etc.).

El análisis de políticas públicas consiste en “el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (Mény y Thoenig, 1989: 10);⁵ y la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una política pública. Desde esta perspectiva se considera que una política pública no es solamente una acción concreta, puede ser una acción simbólica o un no-programa. Otro elemento clave de definición se refiere a un conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. Es decir, una política pública no es una acción aislada, una medida apartada, en este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y

4 David M. Gordon (1972: 319-328), Taxation of the poor and the normative theory of tax incidence, en: *American Economic Review*, vol. 62.

5 Mény y Thoenig. Acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y que ésta se transforma en el programa de acción de una autoridad pública. (*Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel: 1992).

grupos; esta definición la comparten la gran mayoría de autores que se han especializado en el tema.

Según Wildavsky (1979: 15), el análisis de políticas públicas es un campo multidisciplinar y aplicado cuyos contenidos no pueden precisarse a través de los límites propios de las disciplinas científicas, sino que es la naturaleza del problema la que determina los instrumentos que será necesario utilizar. Asimismo, Muller (1990: 3) menciona que “el análisis de políticas públicas se sitúa en la encrucijada de saberes ya establecidos a los cuales toma prestado muchos de sus conceptos esenciales”.

Las diferentes corrientes en el análisis de políticas públicas

Según Subirats,⁶ las políticas públicas se plantean en función del entorno socioeconómico, las perspectivas teóricas y contextos económicos, sociales institucionales, normativos en los que se ubican los diversos autores. De manera general, Subirats distingue tres grandes corrientes del análisis de políticas públicas que persiguen finalidades diferentes, sin ser excluyentes; la primera corriente de pensamiento relaciona el análisis de políticas públicas y la Teoría del Estado; la segunda se centra en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos; la tercera se centra en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas.

El análisis de políticas públicas y las teorías del Estado

En los análisis de políticas públicas desde el contexto europeo se establece que el análisis es un medio para explicar lo esencial de la acción pública. Esta corriente, en línea con la ciencia política, asocia el análisis de las políticas públicas a la filosofía política y a los grandes temas de la teoría del Estado. Así, Mény y Thoenig (1989) definen su enfoque como una contribución a las cuestiones relativas al “surgimiento y naturaleza del Estado”, o a la “esencia de lo político”. Jobert y Muller⁷ sitúan su obra “L’Etat en action”

6 Subirats y otros. *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel: 2008, pp. 17.

7 Jobert y Muller (1987: 67).

en la línea de “llenar el vacío hoy existente entre las investigaciones sobre políticas y las reflexiones más generales sobre el Estado en la sociedad contemporánea”. Este enfoque desde el contexto europeo enmarca diferentes escuelas de pensamiento que Mény y Thoenig clasifican según tres “modelos teóricos”:

El primer modelo concibe al Estado como una especie de “ventanilla” en la que se resuelven las demandas sociales. De esta manera, las políticas públicas son la respuesta a las demandas sociales. Las demandas sociales tendrían que ser sometidas a un proceso de optimización de las decisiones colectivas y de racionalización de los procesos de toma de decisiones y, paralelamente, de la conducta de los “burócratas” (teoría de la racionalidad limitada).⁸ De acuerdo con este enfoque teórico, la omisión de una política pública en sectores en los que no se han identificado problemas públicos a resolver no significa necesariamente que no existan, pueden existir problemas públicos importantes no visualizados o priorizados y la ausencia de una política pública puede derivarse no tanto de la falta de caracterización del problema sino de acciones corporativas o privadas que tratan de controlar ese sector y evitar así la actuación de los poderes públicos.

El segundo modelo se refiere a la concepción del Estado como instrumento al servicio de una clase social (enfoque neomarxista),⁹ o de grupos específicos según la sociología de las élites y de las organizaciones (enfoque neomanagerial).¹⁰ Desde esta perspectiva, el Estado tiene un margen de autonomía limitado respecto a los intereses de una clase o de un grupo y las políticas públicas constituyen el reflejo de los intereses de los grupos dominantes. A partir de esta perspectiva, un problema social se convierte en un problema público, sobre todo cuando ello corresponde a los intereses de las clases (económicamente) dominantes. La versión neomanagerial de

8 Véase Simon (1957) y Lindblom (1959). Escuela del “public choice”.

9 El enfoque neomarxista fue desarrollado esencialmente en los años 70, Castells y Godard (1974), Castells, M.; Godard, F.: *Monopolville, l'Entreprise, l'Etat, l'Urbain* (1974), Offe (1972) y Habermas (1973). Un resumen de *Edith F. Kauffer Michel* puede encontrarse en: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntos.pdf>

10 El enfoque neomanagerial refiere a la teoría de las élites administrativas o, de manera más extensa, a la sociología de las organizaciones (Crozier y Friedberg, 1977).

este segundo modelo parte de una interpretación similar pero reemplaza el concepto de clases dominantes por el de élites.

El tercer modelo pone el acento en la distribución de parcelas de poder entre los actores y en las interacciones entre los mismos, analizando la representación y la organización de los diferentes intereses sectoriales o de las distintas categorías de actores (enfoque neocorporativista),¹¹ o analizando las organizaciones y reglas institucionales que enmarcan tales interacciones (enfoque neoinstitucionalista).¹² Según el enfoque neocorporativista, los servidores públicos están en gran medida “capturados” por los grupos de interés (“clientes”) con los que mantienen relaciones privilegiadas y exclusivas en el ejercicio del poder público.

Según Aguilar y Lima Facio,¹³ las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas” (Aguilar, 2003a: 25).

Las políticas se entienden como una declaración de intenciones, metas y objetivos. Para Pressman y Wildavsky: “las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y” (Pressman y Wildavsky citado en Aguilar, 2000: 44). Es decir, las políticas públicas son hipótesis, v.gr.: si se implementa este curso de acción (X), se tendrán metas y objetivos cumplidos (Y).

Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Para Rose (1967), Pressman y Wildavsky (1973), las políticas denotan también las intenciones de las

11 Jobert y Muller (1987).

12 March y Olsen (1984).

13 Aguilar Astorga; Lima Facio: *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?*, en: *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos tienden a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales (Rose, Pressman y Wildavsky, citados en Aguilar, 2003a: 25).

Desde el paradigma socialista (Pons Duarte, 2001)¹⁴ en el marco de “El Estado como instrumento al servicio de una clase social” la definición de administración pública requiere responder y valorar cuánto, qué, cómo, dónde y cuándo. El *cuánto* se expresa en el alcance de las políticas públicas que traza el gobierno para dar cumplimiento a sus objetivos en las condiciones de construcción del socialismo, para esto y para la toma de decisiones se tiene en cuenta la participación popular en la creación y aceptación de las mismas. *El qué* es el objetivo que se persigue, el conocimiento que se tiene de lo que se quiere alcanzar, la estrategia para su ejecución es trazada con el apoyo de las organizaciones políticas y de masas. *El cómo* es el mecanismo económico, los principios que se manifiestan en el mismo a través de las empresas y organismos, que son las fuentes fundamentales de financiamiento para cumplir los programas trazados, en los que se manifiesta la participación popular en la ejecución y elaboración de dichos programas. *El dónde* se muestra en el carácter de territorialidad que está presente en el contexto en el que se ejecutan los anteriores elementos de la administración pública, el contenido prioritario de la asignación hacia un territorio u otro, dado el carácter limitado de los recursos y las capacidades de recursos regionales. *El cuándo* se expresa mediante la temporalidad, que está presente en el momento propicio y posible de aplicar lo necesario, adecuar lo posible y ejecutar lo definido.

Otro aspecto para definir la administración pública es su carácter estructural contenido en las políticas públicas implementadas a través de programas, objetivos y metas y, por otro lado, la capacidad de gestión de políticas públicas eficiente, sin descuidar la dinámica de la sociedad y del sistema.

La política pública –entendida como un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, que se

14 Pons Duarte C.; Hugo, M. (2001). *Gestión pública: Un acercamiento al concepto socialista*. Facultad de Economía. Universidad de la Habana.

asume vinculado a las condiciones histórico-concretas que lo generan y a los intereses sociales, en el que las medidas que se aplican contribuyen al creciente bienestar y perfeccionamiento de la sociedad en su conjunto—permite acercarse a una definición de administración pública específica, en este caso, socialista.

Para Pons Duarte (2001), la política pública es capaz de expresarse en el conjunto de decisiones que se adoptan para alcanzar las metas sociales y satisfacer prioritariamente las necesidades de la mayoría de la sociedad, a través de la gestión pública, por los actores que participan en ella, mediante la distribución efectiva de los recursos disponibles y la coordinación precisa, organizada y eficaz de sus capacidades, bajo el amparo de los principios jurídicos, éticos y políticos que reflejan la capacidad creciente del autogobierno social.

Existen diferentes enfoques conceptuales a partir de la forma más general, concebida como política en su contenido tradicional, en que se inscriben el conjunto de sectores que interesan al Estado:

Política pública: se manifiesta como un conjunto de decisiones que abarca el contenido antes expresado, en un contexto global.

Políticas públicas ramales o sectoriales: se aplican en determinada esfera de actividad socioeconómica, como la educativa, de salud, medioambiental, de seguridad social y otras.

Políticas públicas institucionales: lineamientos que guían y enmarcan el proceso de gestión de una entidad o forma organizativa no productiva. Enunciados o acuerdos sobreentendidos que encauzan el pensamiento y la acción en la toma de decisiones.

Políticas públicas frente a problemas en países desarrollados con economías de mercado

De manera muy general se utiliza como ejemplo el conjunto de respuestas de política económica frente a la crisis de 1973 y a la crisis financiera iniciada en 2008 en los EE.UU. El objetivo de este ejemplo es visualizar las restricciones de la intervención pública para enfrentar la crisis. Para ello es necesario ver los antecedentes de los enfoques teóricos internos del

paradigma dominante: desde Keynes a Friedman-Hayek o, mejor, desde las políticas keynesianas al neoliberalismo.

En la actualidad, en el contexto de los países desarrollados, las políticas públicas keynesianas son parte del pasado obsoleto aunque de manera inercial están presentes en la mente de los entes decisorios de política, como instrumentos que no se deben utilizar y, en otros casos, como el de la Unión Europea, que no se pueden utilizar.

De cualquier manera, el punto de quiebre entre el abandono de las políticas keynesianas y el surgimiento del neoliberalismo es identificado en los niveles académicos con la aparición de un fenómeno que no estaba previsto en la teoría general de Keynes y los modelos de crecimiento que se desarrollaron posteriormente: “la inflación de costos” en coyunturas de estancamiento y depresión de las economías desarrolladas. En los enfoques keynesianos no estaba previsto, era imposible que en un ciclo de estancamiento de la economía se presente la inflación.

El enfoque de Keynes¹⁵

La obra central de Keynes (economista británico considerado como uno de los más influyentes del siglo XX y que vivió entre 1883 y 1946), publicada en 1936, es la teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. En este libro Keynes presenta una teoría basada en la noción de demanda agregada para explicar la variación general de actividad económica, tal como la observada durante la Gran Depresión de los años 30.

Según su teoría, el ingreso total de la sociedad está definido por la suma del consumo y la inversión; y en una situación de desempleo y capacidad productiva no utilizada, el empleo y el ingreso total “solamente” pueden aumentarse incrementando primero los gastos, sea en consumo o en inversión. La cantidad total de ahorro en la sociedad es determinada por el ingreso total y, por tanto, la economía podría alcanzar un incremento del ahorro total, aun si las tasas de interés bajaran para estimular los gastos en inversión. El libro abogaba por políticas económicas activas por parte del

15 Keynes, John Maynard (1971). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. FCE. México.

gobierno para estimular la demanda en tiempos de elevado desempleo, por ejemplo, a través de gastos en obras públicas.

Keynes estuvo muy involucrado en las negociaciones que establecieron el sistema Bretton Woods, como líder de la delegación británica y presidente de la comisión del Banco Mundial.

La base de la política económica pública keynesiana considera la demanda global como variable fundamental. La demanda global está formada por la demanda de bienes de consumo, la demanda de bienes de inversión de las empresas, la demanda del sector público –gasto público– y por la demanda de los mercados internacionales a través de las exportaciones.

Una expresión resumida del análisis de Keynes es la siguiente fórmula:

$$Dg = C + I + G + X$$

Con la fórmula indicada se podía diseñar políticas públicas para enfrentar los problemas de cualquier economía: el desempleo y la inflación. El desempleo, según Keynes, se produce por una insuficiencia de la demanda global (Dg). Para combatir el desempleo había que subir la demanda global (Dg) estimulando el consumo (C) y para estimular el consumo había que bajar los impuestos (con lo cual las familias aumentaban su ingreso disponible para consumir), y bajar el coste del dinero bajando las tasas de interés para aumentar las inversiones (I); aumentar el gasto público (G) y aumentar las exportaciones (X) mediante una disminución del tipo de cambio, debido a que las X se hacen más competitivas en los mercados internacionales.

La fórmula $Dg = C + I + G + X$ permite recorrer un camino inverso, para combatir la inflación que es provocada por la demanda global (Dg) excesiva (con el supuesto de que los precios suben porque sube la demanda); la política pública sería bajar la Dg y para los efectos de esta medida se requiere bajar el consumo (C), la política consiste en elevar los impuestos (que se traduce en una disminución del ingreso disponible de las familias), para controlar la inversión (I), la política sería subir los tipos de interés, disminuir el gasto público y promover la elevación del tipo de cambio. La elevación del tipo de cambio restringe las X o demanda externa y tendría

efectos en reducir los precios o aminorar la inflación interna; esta última medida de política pública, tendría efectos en reducir empleos.

En el planteamiento de Keynes las coyunturas de recesión y depresión de una economía no pueden coexistir con la inflación (elevación de los precios) que, según el modelo de análisis, sólo podía ser provocada por la demanda global excesiva. Sin embargo, el desempleo es un fenómeno propio de la recesión y depresión de una economía.

Estas recetas de política pública funcionaron desde 1945 hasta 1973. En 1973 la elevación de los precios del petróleo (de \$US 2 a \$US 35 el barril) presenta el fenómeno de coexistencia de la recesión (desempleo) con la inflación o, como se conoce, “la estanflación”. No se trataba de una inflación de demanda como la prevista por Keynes, se trataba de una inflación de costes, los precios subían porque subían los precios de la energía y el petróleo. Los precios subían aun cuando la demanda global estaba estancada. Los enfoques keynesianos ya no daban respuesta a este fenómeno económico. Este punto de inflexión da lugar al surgimiento del enfoque neoliberal.

El enfoque neoliberal

A principios de los años 80, con los gobiernos de Ronald Reagan en EE.UU. y Margaret Thatcher en Inglaterra, para mencionar los más influyentes, las políticas públicas keynesianas fueron sustituidas por políticas neoliberales basadas principalmente en los aportes teóricos de los economistas Milton Friedman y Friedrich August von Hayek.

Milton Friedman (1912-2006), economista estadounidense, Premio Nobel de Economía 1976,¹⁶ junto a Henry Simons y a F. A. Von Hayek, representan a la llamada Escuela de Chicago, grupo de economistas que considera que los mercados competitivos libres de la intervención del Estado contribuyen a que el funcionamiento de la economía sea más eficiente. Sus postulados fueron la base de las políticas neoliberales que se establecieron en algunos países en la década de 1980.

16 Otras obras destacadas de Friedman en las que expuso sus teorías económicas son: *Una teoría de la función del consumo* (1957), *Dinero y desarrollo económico* (1973) y *Teoría de los precios* (1976). Escribió además *Capitalismo y libertad*, 1962; *Libertad de elegir*, 1980.

A diferencia del keynesianismo, las teorías económicas de la Escuela de Chicago, o Escuela Neocuantitativa, se basaban en la reivindicación del liberalismo neoclásico de Adam Smith. Sostenían que el mercado es la única fuente de riqueza; los beneficios de las empresas serían los únicos generadores del crecimiento económico que, según ellos, se produciría sólo cuando el mercado pudiese funcionar con total libertad. Desde este punto de vista, el Estado no sólo debería dejar de ejercer un papel principal como inversor, sino que debería animar a los particulares a invertir rebajando los impuestos pues éstos retraen la inversión y disminuyen los beneficios.

Friedman criticó el gran tamaño adquirido por el sector público en los países occidentales, denunciando la distorsión que la intervención estatal introduce en el funcionamiento de los mercados. Propuso desmontar el Estado de Bienestar y dejar que actúen libremente las leyes de la oferta y la demanda, volviendo a la pureza original del sistema que definiera Adam Smith. Recuperando viejas ideas, actualizó la teoría cuantitativa de la moneda, denunciando los efectos inflacionistas de las políticas expansivas keynesianas. Sin embargo, defendió al mismo tiempo medidas de protección contra la pobreza, como un impuesto sobre la renta con tramos negativos para los ciudadanos de menores ingresos.

La principal novedad que aportó la llamada Escuela de Chicago fue la importancia que daba a la influencia de la masa monetaria en el crecimiento económico. Considerando la economía como una ciencia empírica, Milton Friedman y Anna Schwartz, en su libro *Historia monetaria de los Estados Unidos*, trataron de demostrar que la rápida expansión de la masa monetaria era la causa de la inflación, mientras que una brusca retención era la causa principal de las crisis más profundas. A partir de esta aportación se concluía que el papel del Estado en la economía debe limitarse al control de la masa monetaria en circulación.

Friedrich August von Hayek (1899 -1992), Premio Nobel de Economía en 1974, fue un filósofo, jurista y economista de la Escuela Austríaca, discípulo de Friedrich von Wieser y de Ludwig von Mises. Hayek es considerado como uno de los padres del liberalismo moderno. Fue también uno de los mayores críticos de la economía planificada socialista, que

considera que conduce al totalitarismo y a la ausencia de la libertad para el desarrollo individual, como sostiene en su obra *Camino de servidumbre*, publicada en 1944.¹⁷

El enfoque teórico neoliberal se basa en políticas de oferta que consideran que el gasto público debe ser neutral y en equilibrio fiscal estricto: ingresos = gasto público. Bajo este enfoque se postula el manejo de la tasa de interés para controlar la economía. El nuevo enfoque otorga mayor énfasis a la microeconomía y menor a la macroeconomía. Para combatir la inflación de costes el nuevo enfoque privilegia políticas de estímulo y adaptación de las empresas dirigidas a combatir la elevación de costes energéticos y salariales, disminuir los costes de producción elevando la competitividad, mejorando la calidad, etc. De esta manera, en los países desarrollados se entraba en la economía de los intangibles a nivel de empresa.

El enfoque neoliberal de Hayek plantea básicamente un Estado mínimo, mercados poco regulados, equilibrio presupuestario rígido, énfasis en el largo plazo y enfoque microeconómico. El debate entre los seguidores de los keynesianos frente a los neoliberales (ya con el control de gobiernos en varios países desarrollados) es otro de los elementos que se deben tomar en cuenta, ya que los neoliberales definen sus enfoques con premisas anti keynesianas, al extremo de considerarlas irracionales, fijando los límites de lo posible en las políticas públicas en absoluta negación de las políticas keynesianas, de esta manera fueron los neoliberales quienes mantuvieron en el escenario del debate el espectro de Keynes.

Tanto el enfoque keynesiano como el neoliberal fueron puestos a prueba en sendas crisis de escala mundial: la crisis del 73 sepultó las políticas basadas en el enfoque keynesiano, perdieron vigencia como marco de políticas públicas y dieron lugar al enfoque neoliberal a principios de los 80 hasta la crisis capitalista de 2008, incubada en los sectores financieros del mundo capitalista. En ambas crisis se presentaron graves restricciones al suministro de alimentos.

17 Hayek, Friedrich August von (2002). *Camino de servidumbre*, El libro de Bolsillo, Madrid.

La crisis de 1973 en los países capitalistas desarrollados

Las políticas keynesianas funcionaron desde 1945 a 1973 y generaron un ciclo de crecimiento económico en los países capitalistas hasta la crisis monetaria internacional provocada por la devaluación del dólar en 1971. Según Blinder Alan S. (1981: 10-45), bajo el enfoque keynesiano se había producido un crecimiento desmesurado del sector público, lo que convirtió a las economías en ineficientes.

Las dificultades económicas en la economía norteamericana provocadas por la Guerra de Vietnam condujeron a políticas destinadas a desligar el dólar del patrón oro. El sistema acuñado en Bretton Woods en 1944, que había garantizado la estabilidad monetaria vino a su fin. Las principales monedas del mundo occidental flotaron en un contexto de gran inestabilidad. En los países desarrollados, el sistema de cambios fijos pasó a un sistema de cambios flotantes. La situación económica de estancamiento y desempleo se agravó con la crisis del petróleo a fines de 1973.¹⁸

La crisis del petróleo de 1973 (también conocida como *primera crisis del petróleo*) comenzó el 17 de octubre de ese año, a raíz de la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que agrupaba a los países árabes miembros además de Egipto, Siria e Irán de suspender las exportaciones de petróleo a los países que habían apoyado a Israel durante la guerra del Yom Kippur, que involucró a Israel con Siria y Egipto. Esta medida incluía a EE.UU. y a sus aliados de Europa Occidental.

El aumento del precio, sumado a la gran dependencia de los países industrializados del petróleo producido en el Medio Oriente, provocó un fuerte efecto de inflación y la reducción de su actividad económica. Respondieron con una serie de medidas permanentes para frenar su dependencia exterior.

Otro factor coadyuvante en la “crisis del petróleo de 1973” fue el desorden del sistema monetario internacional, precipitado por la caída del dólar. En ese contexto, la brusca elevación del precio del petróleo desestabilizó

18 Blinder, Alan S. (1981). *Economic Policy and the Great Stagflation*. Nueva York: Academic Press.

la economía internacional. El precio del crudo se cuadruplicó de octubre a diciembre de 1973.¹⁹

Efecto en los suministros y acceso a los alimentos durante la crisis de 1973

En el decenio de 1970, según el informe de la FAO de 2000,²⁰ la inestabilidad de los suministros alimentarios y la inflación fueron provocadas por la confluencia de varios factores, tales como la contracción de la oferta de alimentos por fenómenos naturales adversos e inflación de costos en la agricultura por la brusca elevación del precio del petróleo hacia fines de 1973, inestabilidad monetaria, recesión en los países industrializados, etc. La primera mitad del decenio se caracterizó por una serie de retrocesos en la producción agropecuaria mundial.

La producción alimentaria mundial descendió en 1972 y seguidamente en 1974 debido en ambos casos a las malas condiciones atmosféricas en las grandes zonas productoras de alimentos. En 1972, la producción mundial de cereales disminuyó en 41 millones de toneladas, pérdida que se distribuyó en partes iguales entre las regiones desarrolladas y en desarrollo, y en 1974 el descenso fue de 30 millones de toneladas. Estas caídas dieron lugar a un fuerte agotamiento de las existencias, sobre todo en los países tradicionalmente exportadores de cereales; las existencias mundiales de trigo bajaron de 50 millones de toneladas en 1971 a 27 millones de toneladas en 1973, el nivel más bajo de los últimos 20 años. El arroz también escaseó debido a la caída de la producción en los grandes países productores de Asia.

Los precios de consumo de los alimentos subieron en todas las regiones del mundo, lo que fue causa de restricciones en el acceso económico a los alimentos de la población pobre, agravando los problemas de desnutrición entre los grupos vulnerables de la población. Las tribulaciones fueron

19 <http://historiasigloXX.org>

20 FAO. El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2000: Medio Siglo de Agricultura y Alimentación.

especialmente graves en el África subsahariana, donde la producción de alimentos per cápita se había mantenido estancada durante la primera mitad de los años setenta.

Aunque la producción mundial de alimentos se recuperó en 1973 (la producción de cereales creció 100 millones de toneladas), no fue suficiente para impedir el agotamiento de las existencias de cereales en los principales países exportadores, sobre todo en América del Norte, ni pudo detener la constante subida de los precios de los alimentos. La agricultura mundial sufrió los efectos de la crisis energética, la inflación, la inestabilidad monetaria, la desaceleración del crecimiento en los países industrializados y una atmósfera general de incertidumbre (FAO, 2000).

La disminución de la producción agrícola a nivel mundial coincidió con una grave escasez alimentaria de alcance regional y local en la primera mitad de los años setenta. En África se produjo una dramática crisis alimentaria tras dos sequías catastróficas. Una fue la prolongada sequía de los países del Sahel (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania, Níger y Senegal), que alcanzó su punto máximo en 1973. En ese año, la producción neta de alimentos *per cápita* en los países del Sahel fue un tercio menor que la media de 1961-65 y unas 100.000 personas murieron como consecuencia del hambre, lo que contribuyó además a la difusión de enfermedades epidémicas, en particular en los campamentos de socorro.

Para salvar vidas, a comienzos de 1973 se emprendió una masiva operación internacional de socorro de emergencia. La creación del Comité Permanente Interestatal para la Lucha contra la Sequía en el Sahel fue consecuencia directa de esta prolongada situación. La otra sequía provocó la hambruna de Etiopía que duró desde 1972 a 1974. La ayuda internacional llegó demasiado tarde y se perdieron entre 50.000 y 200.000 vidas en una población de 27 millones (FAO, 2000).

La disminución de las reservas de cereales en EE.UU. se tradujo en la disminución de la asistencia alimentaria (P.L. 480 T II y T III) a los países pobres o menos adelantados.

La política de EE.UU. de efectuar compras de productos agrícolas a productores no competitivos para mantener la oferta interna de alimentos

hizo posible mantener bajos los precios de los alimentos a nivel interno. Para beneficiarse de esta ley, varios productores habían entrado a la esfera de la producción generando excedentes de alimentos. De esta manera, existían grandes excedentes exportables subvencionados y excedentes para asistencia alimentaria a países pobres. Frente a esta política los países de renta media y menos adelantados efectuaron sucesivos reclamos para que se eliminen estos subsidios que distorsionaban los precios en los mercados mundiales.

Sin embargo, contrarrestando el reclamo de los perjudicados, los países pobres y de renta baja con déficit alimentario, importadores netos de alimentos, se beneficiaban con la importación de alimentos subvencionados desde EE.UU. El debate continuó en el GATT y en la Ronda del Uruguay, previo al nacimiento de la OMC²¹ en 1994.

La contracción de la oferta, la elevación de precios de los alimentos y la inestabilidad en los suministros afectan de manera diferente a la población de los países desarrollados en comparación a los de renta baja o países menos adelantados. En los estadios iniciales del desarrollo de una sociedad, la agricultura y la producción de alimentos se configuran como la principal actividad; en una sociedad avanzada, la agricultura y la producción de alimentos representan una pequeña fracción de la producción, tienen más peso las ramas de manufactura, industria, energía, etc. Dada la diferencia de ingresos en la población de los países ricos y pobres, otro aspecto que se debe tomar en cuenta es que en los países de renta media y baja la proporción del ingreso que se destina a la compra de alimentos se ubica entre el 50% y el 90% del ingreso.

21 Ver Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm Las negociaciones (Ronda del Uruguay) se tradujeron en: el Acuerdo sobre la Agricultura; las concesiones y compromisos que los miembros han de asumir respecto del acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación; el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; y la Decisión Ministerial relativa a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

Políticas públicas en la década de los 80. Repercusiones del ambiente neoliberal en los países de renta media o en vías de desarrollo²²

La llegada de los vientos neoliberales a principios de los 80 encontró a la mayoría de países de renta media y a los menos adelantados en condiciones muy desfavorables, con desequilibrios macroeconómicos pronunciados: gasto público elevado y sin contrapartidas de ingreso público, tasas de interés distorsionadas, alto endeudamiento impagable, bajos niveles de competitividad y productividad, tecnologías obsoletas, tipos de cambio distorsionados, deficitarios en balanza de pagos e inflación. A las características señaladas podrían agregarse aún más distorsiones: alta evasión impositiva, elevado contrabando, corrupción y mercado subterráneo de drogas como la cocaína, etc.

Desde mediados de los 70, muchos países de renta media y baja, entre ellos los más pobres del mundo (FAO, Thomson y Metz, 1999: 124),²³ tenían problemas de desequilibrios estructurales cada vez más insostenibles:

22 El término “país en desarrollo” no es aplicado a países industrializados aunque se constata que año tras año continúan desarrollando; es un término dinámico que se aplica a países que están totalmente estancados y a aquellos que realizan, a diferente ritmo, progresos a partir de sus condiciones incipientes. Según Alfred Sauvy (1952), la denominación de tercer mundo, originada durante la Guerra Fría, caracterizaba a EE.UU. y sus aliados como primer mundo, a la URSS y sus aliados como segundo mundo y al resto como tercer mundo. En la actualidad, NN.UU. utiliza el término de “países en vías de desarrollo” (PVD) para denominar a tres cuartas partes de la población mundial. Los PVD incluyen países del Asia (excepto Japón), África y América Latina y países desarrollados de Europa, América del Norte y Oceanía. Las características económicas de los PVD: ingreso per cápita bajo y medio; elevados índices de pobreza rural y urbana; proporción elevada de población rural; desempleo en la agricultura y en ámbitos urbanos; proporción importante del ingreso destinado a alimentos; crédito y medios mercantiles escasos; tecnología incipiente o inadecuada; medios de transporte y comunicación escasos; existencia de mano de obra infantil; proporción alta de población rural con agricultura de subsistencia. Características demográficas: índices de natalidad y de mortalidad elevados; emigración rural-urbana y externa. Características sociales: alimentación inadecuada; servicios médicos y sanitarios limitados; proporción elevada de analfabetismo; clase media reducida; comportamientos del grueso de la población determinados por las tradiciones.

23 FAO, Implicaciones de las Políticas Económicas en la Seguridad Alimentaria, Thomson y Metz, 1999.

balanza de pagos y presupuesto del sector público deficitarios, lo mismo de transacciones internas y externas. Frente a dichos problemas los gobiernos recurrían en el corto plazo a la deuda pública externa, solicitando préstamos en los mercados internacionales, muy accesibles por el exceso de liquidez como efecto de los petrodólares que acumulaban los sectores financieros del mundo. Algunos de los países entraban en una situación de incremento de deuda y de pagos por servicio de deuda. Según Thomson y Metz, los préstamos para mantener niveles de consumo e inversiones a mediano plazo producían un déficit de balanza de pagos en cuanto sostenían una demanda de bienes comercializables y no comercializables que se situaba por encima de los niveles de producción de la economía.

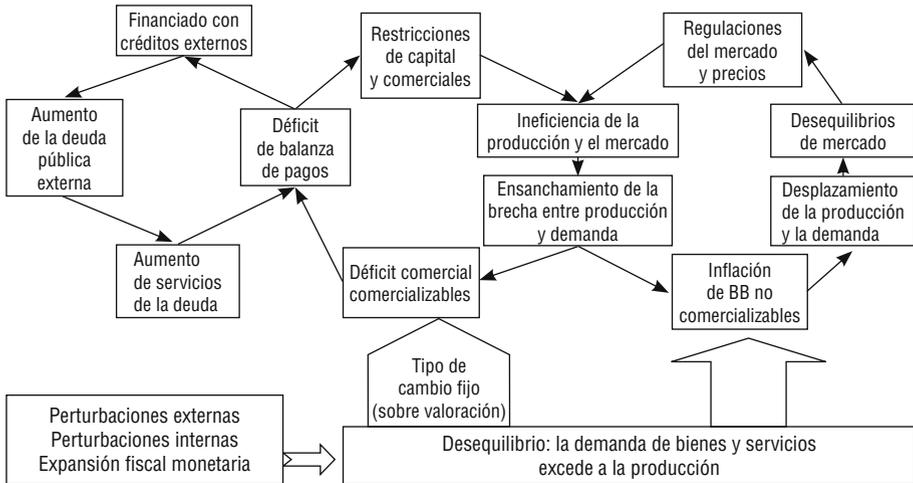
El aumento de las importaciones obligaba a subir el precio de los bienes no comercializables provocando distorsión en los niveles de precios internos y orientando la producción hacia los bienes no comercializables en detrimento de los sectores agrícola y de producción de alimentos. El incremento de las tasas de interés internacionales a principios de los 80 provocó un aumento de los pagos por el servicio de la deuda.

Las principales restricciones que afectaban a los países de renta media y baja eran: la recesión de los países desarrollados que debilitaba los mercados para los países exportadores; las relaciones de intercambio decrecientes; las tasas de interés internacionales elevadas y la carga de reembolso de la deuda. Las restricciones anotadas, asociadas a inadecuadas políticas públicas, en conjunto, habían causado una reducción del crecimiento económico.

Para contrarrestar los desequilibrios entre la oferta interna y la demanda se recurría a las importaciones financiadas con préstamos externos. Mientras el círculo vicioso se acrecentaba peligrosamente, por el acceso fácil al crédito externo, los gobiernos no vieron la necesidad de aplicar políticas públicas urgentes para realizar reformas substanciales.

A principios de los 80, la contracción de los mercados de los países desarrollados, la brusca elevación de las tasas de interés en los mercados financieros y el cierre de las ventanillas de crédito, provocadas por la mora de algunos países, detonaron una profunda crisis de los países pobres altamente endeudados y algunos de renta media con profundos e insostenibles desequilibrios estructurales.

Círculo vicioso de crecientes desequilibrios macroeconómicos:²⁴



En suma, todo un desafío para aplicar políticas públicas para cualquiera de los enfoques del paradigma de los países capitalistas desarrollados (políticas keynesianas o políticas neoliberales), o del paradigma socialista. La ausencia de normas e institucionalidad en la propia estructura de cada Estado es lo que se denominó “desajuste estructural”.

Ambos enfoques, el keynesiano y el neoliberal, tienen un supuesto implícito: se asume que las políticas serán aplicadas en economías de mercado con reglas de juego institucionalizadas y que funcionan por siglos. El enfoque keynesiano recomienda recetas para políticas destinadas a dinamizar una economía que, a pesar de mantener sus equilibrios macroeconómicos, ha perdido dinamismo y capacidad de crecimiento.

En un contexto de desequilibrio y desajuste estructural, las recetas de Keynes no funcionan: un ejemplo sería tratar de aplicar una política pública keynesiana para reactivar la demanda global como la referida a la dismi-

24 FAO. Implicaciones de las Políticas Económicas en la Seguridad Alimentaria, Thomson y Metz, 1999, pp. 126.

nución de impuestos para aumentar el ingreso disponible de las familias. ¿Cómo aplicar esta política en un escenario de alta evasión impositiva y en el que no existen impuestos homogéneos? Otro ejemplo con el enfoque neoliberal: aplicar políticas públicas para alcanzar un estricto equilibrio entre ingresos públicos y gasto público, en escenarios donde el gasto se financia con emisiones monetarias inorgánicas y con deuda pública externa. Los enfoques de Friedman y Hayek no habían previsto mecanismos para construir primero una estructura estatal para luego aplicar sus recomendaciones de políticas públicas.

Las recetas neoliberales implantadas en los países desarrollados fueron adaptadas para la primera fase de corto plazo denominada de estabilización. El objetivo en la estabilización fue restablecer principalmente los equilibrios macroeconómicos.

A la luz del anterior análisis se puede concluir que las políticas de estabilización y ajuste estructural, aplicadas en diferentes países de renta media y de renta baja (menos adelantados o con el rótulo de pobres altamente endeudados), fueron una receta neoliberal en la primera fase de corto plazo de estabilización y fueron aplicadas en un ambiente mundial neoliberal y con el financiamiento del FMI, Banco Mundial y la cooperación internacional bilateral, en el caso de Latinoamérica.

El proceso de ajuste estructural que comprendía la construcción del armazón legal e institucional, proceso que no puede atribuirse al modelo neoliberal, fue más bien el intento de llenar vacíos legales e institucionales y efectuar avances en una tarea inconclusa e inacabada, pendiente desde la fundación de las repúblicas. El armazón legal e institucional permitiría, en el futuro, estructuras mínimas para que sucesivos gobiernos democráticos pudiesen aplicar políticas públicas, ya sean de corte keynesiano para dinamizar crecimiento, neoliberales para restablecer equilibrios o socialistas para que los frutos del crecimiento sean compartidos de manera equitativa por toda la sociedad.

En las etapas de estabilización y ajuste estructural no se aplicó el modelo neoliberal completo, sino sólo las herramientas para lograr la estabilización. Para aplicar políticas públicas de corte neoliberal (equilibrio fiscal estricto, políticas con la tasa de interés y enfoque microeconómico con las empresas

para combatir la inflación de costos), se requerían condiciones como las que sólo existían en países de renta media más adelantados, como Argentina, Brasil y México. En estas economías eran aplicables políticas públicas que hagan énfasis en lo microeconómico, o políticas dirigidas a mejorar la competitividad con tecnologías y aumentos de productividad de las empresas.

En el resto de los países había que esperar el largo plazo (que enfatiza el enfoque neoliberal), el mantenimiento de los equilibrios fiscales, la paulatina consolidación de sus instituciones y la evolución de sus embrionarias PYMES y de sus mercados. Hasta que esto ocurra el modelo neoliberal (actualmente sin respuestas para la crisis de EE.UU.) ya habría quedado obsoleto: las viejas recetas van quedando inútiles en un mundo cambiante y con nuevos y diferentes desafíos.

Como efecto de la estabilización y el ajuste, lo que las sociedades recuerdan (sin hacer la distinción entre estabilización y ajuste estructural) son las consecuencias traumáticas de la estabilización: el restablecimiento de los equilibrios fiscales con eliminación brusca de subsidios, la desaparición de empleos y el desamparo de las familias frente a los mercados abarrotados con salarios insuficientes; del periodo de ajuste: las privatizaciones de las empresas estatales, la flexibilización laboral y la disminución de los salarios reales. En conjunto, hicieron ver al enfoque neoliberal como malo y pernicioso y a sus promotores como indeseables y desalmados. Es en ese ambiente social que surgen proyectos políticos de cambio con discurso anti neoliberal, originados en movimientos sociales y nutridos por organizaciones sociales que, en varios países de América Latina, tomaron el poder por la vía democrática.

Una evaluación del resultado de estas políticas públicas en el caso de Bolivia permite aseverar que no fueron totalmente exitosas, debido a que algunas de las características del desajuste estructural señaladas aún persisten. Lo que se constata, en el presente, es que el armazón legal e institucional creado como parte del ajuste estructural, a pesar del desmembramiento y desmontaje de sus partes, es –en lo que queda– perfectamente funcional incluso para un proyecto político diferente como el actual proceso de cambio que se encamina a la construcción de un Estado socio comunitario en Bolivia. El sistema legal e institucional creado con el ajuste estructural es

flexible a reformas de mejora y adaptaciones: estructura impositiva, ley de bancos y fiscalización de bancos, relativa flotación de la moneda, sistemas de control y fiscalización presupuestaria, etc.

Sin embargo, ante la evidencia de que los enfoques económicos a los que van asociadas las políticas públicas no tienen carácter permanente, cambian a la par de las administraciones de gobierno, la historia podría producirse como tragedia y, en escenarios turbulentos como los actuales, no dejaría nada en pie para que pueda repetirse, otra vez, como farsa, como diría Marx.²⁵

La crisis del 2008 en los países capitalistas desarrollados

Los orígenes de la crisis del 2008²⁶ se ubican en el sector financiero; la crisis está basada en una desregulación excesiva de los mercados financieros que condujeron a una pirámide de préstamos bancarios sin respaldo real. La intervención de las políticas públicas para mitigar la crisis y evitar que la recesión se convierta en tal fue la inyección de recursos públicos al sistema financiero en inminente quiebra por la circulación a escala mundial de las denominadas “hipotecas basura”. Este traspaso de recursos públicos al sistema financiero provocó una elevación cuantiosa de la deuda pública y el déficit público en escenarios de elevado desempleo (alrededor del 9% en EE.UU. y 20% en España, Italia, Portugal y Grecia).²⁷

Hayek considera que el origen de las depresiones económicas del ciclo económico se produce cuando se presenta un periodo largo de tipos de interés muy bajo que provoca un aumento considerable de inversiones no rentables (como las del mercado hipotecario), con endeudamiento que a la larga es difícil de amortizar. La crisis del 2008 en EE.UU. y otros países capitalistas desarrollados fue provocada por un periodo continuado de bajos tipos de interés.

25 Parte I de “El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte”(1869).

26 Crisis financiera internacional por el efecto Subprime. Para Libros Medios <http://www.paralibros.com/tm210/p21-suc/dr2107csp.htm>

27 CEPAL (2011). El panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. pp. 7-19.

La teoría económica del doble déficit o de déficit gemelos (Siranovic Steve, 2004: 68)²⁸ explica el proceso de la crisis: si un país tiene un déficit público alto por un elevado gasto público, el sector público requerirá endeudarse y el déficit público se cubre con deuda pública. Para endeudarse la política pública eleva los tipos de interés, para contraer deuda pública emitida con títulos aumenta la demanda de dólares americanos en los mercados financieros internacionales, la demanda incrementada de la divisa provoca un alza en el tipo de cambio y se revalúa la divisa, el efecto siguiente es que se afectan las exportaciones y las importaciones, las exportaciones se encarecen y pierden competitividad y disminuyen, simultáneamente, aumentan las importaciones y el proceso genera un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

Frente a esta teoría del doble déficit cabe preguntarse por qué la tasa de interés continuó baja en EE.UU. por un periodo largo. Al mantener la tasa de interés baja se continuó con el proceso de sobreinversión, particularmente en el mercado inmobiliario a través de créditos difíciles de pagar. La generación de las hipotecas basura tuvo una cadena: préstamos de los bancos a las empresas inmobiliarias para construcción de viviendas y colocación de estos préstamos a familias con empleos e ingresos precarios; la burbuja creció cuando los bancos titularizaron las deudas para conseguir dinero de otros bancos, el exceso de oferta y sobreinversión y la mora de los prestamistas convirtió las hipotecas en “basura”. La mora hizo bajar los precios de las viviendas, generando la paradoja de que rematando las viviendas con préstamos en mora el valor de éstas no cubría el valor del préstamo. Todo este proceso se originó en la mantención de bajas tasas de interés en una economía con alto déficit público.

Una explicación para que se hayan mantenido las tasas de interés bajas (Pavón, 2011) se atribuye a la compra de deuda de EE.UU. por China, que a principios de los 90 adoptó una estrategia de inserción en los mercados occidentales. China empezó a comprar deuda pública de EE.UU. con bajas tasas de interés. Esto indujo a EE.UU. a convivir con elevado déficit público sin elevar las tasas de interés. La estrategia china consistía en vincular su

28 Steve Siranovic (2004). *International Finance: Theory and Policy*.

moneda, el Yuan, a un dólar barato para favorecer sus exportaciones. El otro componente de la estrategia china fue mantener el valor de la fuerza de trabajo muy por debajo de los promedios en occidente, no obstante que cuenta con mano de obra calificada y de alta productividad.

La reunión del Foro Económico Mundial en Davos, en enero de 2011, mostró que hay al menos dos posiciones para salir de la crisis: la posición de EE.UU. y la de Europa.

La posición de EE.UU. es típicamente keynesiana: $Dg = C + I + G + X$

Para atacar el déficit de la deuda pública de EE.UU. (cuyos niveles ya han superado el PIB) y un desempleo del 9%, las opciones de política pública plantean dar prioridad al problema del desempleo. En esta línea, el planteamiento original de la administración norteamericana era estimular la demanda global, bajar los impuestos y tipos de interés bajos, aumentar el gasto público y hacer competitivas las exportaciones con un dólar devaluado. Sin embargo, esta primera propuesta hizo concesiones, aclarando que el gasto público sería selectivo, no realizó gasto público corriente (el que debía disminuir y aumentar el gasto público de inversión en infraestructura). En tres discursos del presidente de EE.UU. el planteamiento fue contradictorio respecto del gasto público en seguridad social y del aumento de deuda pública que los neoliberales (republicanos) objetaban. La última propuesta consistía en rebajar los impuestos de manera universal tanto a estratos ricos como a clase media por igual, de esta manera la política keynesiana quedaba expedita.

Un alto endeudamiento público de EE.UU. sólo es posible con el concurso de China que sigue comprando su deuda pública. China, al comprar deuda pública de EE.UU. (a fines de 2011 ya contaba con tres billones de dólares en títulos de deuda de EE.UU.) se beneficia manteniendo el tipo de interés de EE.UU. bajo, evitando de esta manera que el dólar suba y su moneda, el Yuan, vinculada al dólar (1 USD = 6,38 Yuan) se mantiene también baja y posibilita continuar con las exportaciones chinas de manera competitiva a nivel mundial.

Adicionalmente, EE.UU. tendría que reforzar políticas públicas para la regulación de mercados financieros con el fin de evitar especulación y

nuevas burbujas... La solución revive a Keynes aunque de manera precaria y con carácter transitorio (Pavón, 2011).

El enfoque neoliberal estaba basado en el funcionamiento desregulado de los mercados, los que en el largo plazo consiguen el equilibrio.

Hacia 2008, en que el desempleo coexistía con una situación deflacionaria, es decir, el paro junto a bajada de los precios, resurge un ambiente en el que parecían adecuadas las políticas keynesianas. La deflación puede ser tan peligrosa como la inflación, debido a que crea expectativas de que los precios continuarán disminuyendo y la amenaza es que la caída de éstos llegue al punto límite de los costos de producción o debajo de éstos provocando pérdidas en las empresas, provocando así la disminución de la oferta. En este escenario se hacían necesarias políticas públicas de estímulo de la demanda global, bajar impuestos para estimular el consumo, bajar tipos de interés, subir el gasto público y disminuir el tipo de cambio para elevar la demanda externa o las exportaciones.

Políticas públicas en los países de la Unión Europea para salir de la crisis iniciada en 2008

En la Unión Europea (UE) predominan las recetas neoliberales a partir de la gran influencia de Alemania en la definición de las políticas de salida a la crisis (Pavón, 2011). La prioridad de las políticas ha sido planteada en la solución de los problemas de déficit público y de deuda pública. La situación de Alemania contrasta con la del resto de los países de la UE, cuyo principal problema son las elevadas tasas de desempleo, hasta 2011 Alemania tenía sólo 6,6% de desempleo. El modelo adoptado para reducir el déficit público plantea la elevación de los impuestos y la disminución drástica del gasto público. A diferencia de Alemania, los problemas de países como España, Italia, Portugal y Grecia son el alto desempleo.

España tiene tasas muy elevadas: 20% promedio y 40% de desempleo juvenil. El déficit público de España alcanzó en 2010 el 11% del PIB. Claramente, las condiciones de cada uno de los estados que conforman la UE son ahora muy diferentes y no es posible la aplicación de una política uniforme

para todo el bloque. Mundell, Premio Nobel de Economía en 1999,²⁹ previó esta situación, en su análisis sobre la zona monetaria óptima (1961) previno que cuando se define una zona con moneda única como el euro, al tratarse de economías de estructura muy diferente, acaban produciéndose shocks asimétricos, debido a que no todos los países crecen de la misma manera y porque tienen problemas y restricciones diferentes.

Este autor planteó que para que exista una zona monetaria óptima se deben cumplir básicamente dos condiciones: convergencia de las magnitudes macroeconómicas y libertad de movimiento de todos los factores productivos (trabajo y capital). Para la primera condición los acuerdos de Maastricht de 1992 exigían que los países que se iban a integrar a la zona euro tengan similares niveles de inflación y de tipos de interés; deuda pública menor al 60% del PIB y déficit público menor del 3% del PIB. El problema surgió con la condición dos que se refiere a la libertad de movimiento de los factores productivos. Existe libertad de movimiento de capitales pero con restricciones a la movilidad de la fuerza de trabajo.

Una explicación de la aplicación de esta política neoliberal en la UE sostiene que los bancos privados de España, Grecia, Portugal e Italia han contraído deudas con bancos alemanes y franceses a través de la venta de títulos de hipotecas, para financiar la construcción de viviendas que, por la disminución de precios de las viviendas y la mora acumulada, ahora son impagables, dada la alta tasa de desempleo provocada por la recesión

29 Robert Alexander Mundell, Premio Nobel de Economía 1999: “A Theory of Optimum Currency Areas”, 1961, AER. En su artículo sobre las “zonas monetarias óptimas” pasa revista rápidamente a las ventajas de una moneda común como base de costes de transacción y una reducción del margen de incertidumbre sobre los precios relativos, describiendo también las desventajas. Una de las más importantes es que si una región particular quiere mantener el empleo debe reducir los salarios reales. Señala la importancia de una elevada movilidad en el trabajo para paliar los llamados “choques asimétricos”. Para él, una zona monetaria óptima es un conjunto de regiones con una propensión migratoria suficientemente grande como para asegurar el pleno empleo cuando una de las regiones debe hacer frente a los efectos de los “choques asimétricos”. Su análisis es considerado como el armazón básico sobre el que se construyó la zona euro. Una conclusión básica de su tesis es que cualquier región particular, dentro de una zona monetaria, si quiere mantener un nivel de empleo, debe reducir los salarios reales o bien acudir a la movilidad del factor trabajo para paliar los llamados “choques asimétricos” (Eumet. Net; Enciclopedia virtual).

económica. El interés de esta política es el saneamiento del sistema financiero para viabilizar la continuación de devolución de préstamos a los bancos alemanes y franceses y en el caso de Italia a los bancos de EE.UU. (Pavón-CEPADE, 2011).

El déficit griego alcanzó el 12,7% y el endeudamiento el 113,4% del PIB en el año 2009, niveles muy por encima del límite del 3% y 60% que fija el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Maastricht 1992) para los miembros de la Unión Europea (CE de la UE 09/2011).

España alcanzó en 2010 una deuda pública del 67% del PIB, según Standard & Poor's, lo que supone unos 670.000 millones de euros (RTVE.es/AGENCIAS-ATENAS/BRUSELAS 10.12.2009).

Las políticas keynesianas no son aplicables en la Unión Europea (aunque en esta coyuntura serían las más adecuadas). Los países que conforman la UE sólo pueden jugar con el gasto público y los impuestos para hacer frente al desempleo, con estos instrumentos se genera déficit público y deuda pública, los países de la Unión Europea no pueden utilizar los instrumentos de política monetaria debido a que no tienen control sobre los tipos de interés ni sobre el tipo de cambio por encontrarse en la zona euro. No pueden aplicar políticas expansivas para combatir el desempleo. Según las normas establecidas, los estados que pertenecen a la UE no pueden tener un déficit público superior al 3% ni una deuda pública superior al 60% del PIB; subir impuestos y disminuir el gasto público genera más desempleo, que son los casos actuales de Grecia, Portugal y España.

Inoperatividad de los enfoques teóricos keynesiano y neoliberal para hacer frente a la crisis capitalista iniciada en 2008

Los instrumentos de tipo keynesiano y neoliberal para el diseño de políticas públicas y las restricciones que impone la generación de déficit gemelos cuando un país con déficit público recurre al endeudamiento, se resumen en las siguientes expresiones:

Fórmula keynesiana

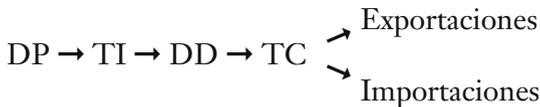
$Dg = C + I + G + Exp.$
Dg: Demanda global
C: Consumo
I: Inversión
G: Gasto público
Exp.: Exportaciones

Propuesta neoliberal

Disminución de costes:
Costes de personal
Costes energéticos
Costes financieros

Productividad y competitividad:
Mejora de la productividad por tecnología
Mejora de la competitividad por innovación

Doble déficit



La estanflación dejó obsoleto el modelo de Keynes; teoría que no brinda una respuesta a los problemas de desempleo e inflación cuando éstos se presentan simultáneamente. Las teorías neoliberales de Hayek y Friedman se impusieron como marco de políticas públicas entre 1980 y 2008. La crisis de 2008 revivió el enfoque keynesiano. Las políticas públicas en EE.UU. estaban urgidas de evitar que la recesión económica se convirtiera en depresión.

Sin embargo, por periodos de corto plazo (2008), la estanflación retornó con la subida de los precios del petróleo y de los alimentos. Para salvar

la economía mundial, la elevación del precio del petróleo, de las materias primas y de los alimentos generó una situación de estanflación similar a la de los años 70, en cortísimo plazo los enfoques keynesianos volvieron a ser inoperantes para orientar políticas públicas anti cíclicas.

La fórmula keynesiana ($Dg = C + I + G + Exp.$) para luchar contra el desempleo (en economías como la española con elevada tasa de desempleo) requeriría medidas para estimular la demanda global con intervenciones de política pública como la reducción de impuestos para expandir el consumo de las familias (C). La baja de impuestos permitiría un mayor ingreso disponible de las familias y estimularía el consumo con efectos directos en la esfera de la producción y aumento del empleo. Otra medida política sería bajar los tipos de interés para estimular la inversión (I); aumentar el gasto público y bajar el tipo de cambio (devaluar la moneda) para fomentar las exportaciones.

En un escenario de inflación (elevación de precios), las políticas keynesianas para combatirla (según Keynes, una elevación de precios se genera por un exceso de demanda global) consisten en reducir la demanda global vía políticas que restrinjan el consumo elevando los impuestos (reduciendo el ingreso disponible de las familias); elevar la tasa de interés para reducir la inversión (estabilizar la producción por el lado de la oferta); reducir el gasto público y elevar el tipo de cambio para reducir la demanda externa o las exportaciones.

Sin embargo, la economía norteamericana y varias otras de los países desarrollados presentan una compleja situación en la que combinan el déficit fiscal, desempleo y alta deuda pública, algunas en umbrales de abierta recesión (estancamiento del crecimiento del PIB) y con amenazas de depresión económica (decrecimiento del PIB). Este escenario se analiza con la teoría de los déficits gemelos o del Doble Déficit (Siranovic, 2004).³⁰

El enfoque de los déficits gemelos considera que existe una relación de causalidad desde el déficit público hacia la balanza de pagos. La causalidad se produce de la siguiente forma: cuando el gobierno incurre en un déficit público reduce la oferta de fondos prestables en la economía, lo que produce un aumento en el tipo de interés. Este aumento del tipo de interés

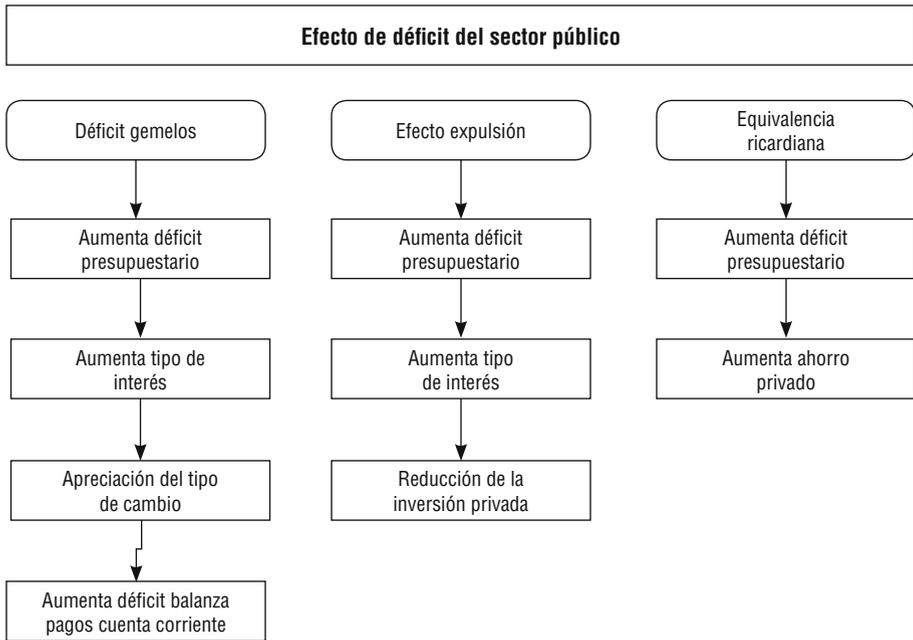
30 Steve Siranovic 2004, *International Finance: Theory and Policy*, pp. 68.

produce una entrada de capital desde el exterior y una apreciación del tipo de cambio, lo que deteriora la balanza corriente.

Este mecanismo puede resumirse así:

Déficit presupuestario → Tipo de interés → Tipo de cambio → Balanza corriente

Un esquema del déficit gemelo es el siguiente:



Fuente: Joaquín Pi Anguita <http://www.joaquinpi.com/tema1.htm>

La aplicación de políticas para financiar déficit público con endeudamiento puede ser un peligro en escenarios de alto desempleo. Se asume que el aumento de las importaciones trae secuelas como la de aumentar el desempleo interno por la depresión de la producción interna.

Con relación a la fórmula de Keynes ($Dg = C + I + G + Exp.$), los neoliberales plantean no utilizar el gasto público para dinamizar la economía

y la política fiscal se debe limitar al equilibrio entre ingresos y gastos del sector público (equilibrio presupuestario) y la única política a asumir es la política monetaria con el manejo de las tasas de interés. A diferencia de los keynesianos, los neoliberales consideran el largo plazo como el horizonte de estabilización y crecimiento, los primeros refutan que en largo plazo “todos estamos muertos” (Keynes).

El segundo aspecto que plantean los neoliberales es el énfasis en los aspectos microeconómicos en los que se debería lograr disminuir costes y mejorar productividad y competitividad:

Disminución de costes:

- Costes de personal
- Costes energéticos
- Costes financieros

Productividad y competitividad:

- Mejora de productividad por tecnología
- Mejora de competitividad por innovación

La competitividad está basada en la innovación creativa (basada en las teorías de Schumpeter: *El empresario innovador*, 1912) que es fundamento de la economía capitalista, por tanto, toda la política debía centrarse en la empresa. Este enfoque es fortalecido con el paso de la inflación de demanda, considerada por Keynes, hacia la inflación de costes.

En escenarios de estanflación o estancamiento con inflación, como los de Norteamérica y Europa, en los que la elevación de precios se explica por la elevación de los precios del petróleo, materias primas y de los alimentos (provocada en gran parte por el aumento de la demanda de China y otras economías asiáticas) se refuerzan, coyunturalmente, los argumentos de los neoliberales en su agria disputa con los keynesianos en el presente.

En EE.UU. esta disputa continúa entre demócratas y republicanos³¹ en momentos en que ese país se encuentra en los umbrales de una nueva

31 Ver el Plan para el crecimiento económico y la reducción del déficit de EE.UU. en: <http://www.whitehouse.gov/issues/economy> (09/2011).

recesión económica del tipo “W” por ser derivada de la primera de 2008, iniciada o agravada por efectos de los “subprime”,³² o titularización de títulos de deuda de hipotecas de viviendas que erosionaron los activos financieros de gran parte del sistema financiero de EE.UU. y del mundo capitalista.

Uno de los aspectos de la disputa en torno a las políticas públicas para enfrentar la inminente recesión e inflación en EE.UU. y otros estados se centra en las políticas que deberían ser adoptadas con el gasto público tanto corriente como de inversión pública (productiva con efectos directos en productividad y competitividad de todo el sistema económico); reducir drásticamente el gasto público corriente y aumentar el gasto de inversión pública como motor de la economía es la propuesta anti cíclica de la administración de los demócratas norteamericanos. Frente a esta postura está la posición de los republicanos de efectuar una reducción drástica de todo el gasto público a niveles en los que se equilibre con los ingresos públicos.

En el ámbito europeo, en la presente coyuntura, la propuesta de políticas dirigidas a la reducción del gasto público con elevación de tasas de interés, tendría efectos en la revaluación del euro que, a su vez, tendría efectos directos en la contracción de la demanda efectiva debido a que provocará la reducción de inversiones y de las exportaciones con aumento de importaciones más competitivas como las chinas con un efecto final de mayor desempleo.

En escenarios de alto desempleo (excepto Alemania en la UE) estas políticas muy alineadas con el enfoque neoliberal podrían empeorar la

32 Los *subprime* dieron origen a la crisis hipotecaria en los EE.UU., consisten en mora o impagos en hipotecas de alto riesgo, producto de un ciclo de tasas de interés en ascenso y de un sinnúmero de inversiones inmobiliarias especulativas. Tras los atentados de 2001 en EE.UU. las tasas habían sido reducidas gradualmente hasta el 1% para estimular la economía. Durante este lapso toma forma lo que se conoce como una doble burbuja hipotecaria e inmobiliaria en EE.UU. El detonante de la crisis fue el aumento del número de quiebras de entidades prestamistas en hipotecas de alto riesgo (*subprime*) acosadas por impagos crecientes de deudores afectados por tasas de interés en alza y caída del valor de las propiedades, la deuda contraída supera el valor de las viviendas que compraron con esos préstamos. Muchos bancos e inversionistas afectados por las turbulencias en el mercado de créditos generadas por la crisis de *subprime* aparentemente habían tomado riesgos que excedían su tamaño y capacidad de respuesta. <http://www.paralibros.com/tm210/p21-suc/dr2107csp.htm>

recesión hacia una abierta depresión de varias de las economías del bloque europeo. Antes de 2008, las políticas de la UE internalizadas como políticas públicas de cada Estado miembro, con énfasis microeconómico de corte neoliberal, en el marco de lucha contra el cambio climático o disminución de emisiones de CO₂ explicitadas en el Protocolo de Kioto, establecieron metas a nivel de empresas.

De manera no explícita estas políticas persiguen también objetivos de disminuir o neutralizar la inflación de costes con medidas dirigidas a disminuir la dependencia energética, muy elevada entre los países europeos, con la sustitución de energías fósiles por energía renovable (eólica, biocombustibles, fotovoltaica, etc.). Las metas europeas para 2020 con la estrategia 20-20 es llegar a sustituir 20% de la energía derivada del petróleo y carbón con energías renovables (Estrategia 20: 20 CEE).

Efectos de la crisis de 2008 en los países de renta media y baja

A diferencia de la crisis de los 80, en 2008 los países en vías de desarrollo o de renta media y los países menos adelantados sufrieron efectos diferentes. Por un lado, los países exportadores se vieron favorecidos por la emergencia de China, India y otros países que con grandes tasas de crecimiento económico se convirtieron en grandes importadores de materias primas como minerales, petróleo y alimentos. Esta nueva realidad robusteció las economías primario-exportadoras en niveles no vistos en el periodo comprendido entre 1945 y 1973.

Así, el círculo vicioso de inicios de los 80, con desajustes estructurales y económicos, se transformó en virtuoso aun con políticas públicas erróneas. Por ejemplo, la incapacidad de las políticas públicas para generar empleos se tradujo positivamente, vía migración de mano de obra hacia los países ricos que luego retribuyeron a sus economías de origen con remesas. Los antiguos problemas de déficit de balanzas de pagos se transformaron en superávits y aumento de reservas. Mientras los estados se benefician de exportaciones primarias con elevación creciente de precios y excelentes

términos de intercambio, los gobiernos pueden incluso desmontar o desestructurar lo que se construyó antes con las medidas de ajuste estructural. Para los países no exportadores la crisis del 2008 provocó estancamiento y en algunos casos la depresión de sus economías, principalmente por el alza de los precios del petróleo y de los alimentos.

La crisis de los alimentos en 2008

En la fuerte contracción de la oferta de alimentos, con efectos en la inestabilidad de su suministro a escala mundial, confluyen un conjunto de factores que actuaron de manera sinérgica. En orden de peso y sucesión éstos fueron: i) incremento de la demanda de alimentos de China e India, ii) fenómenos climáticos adversos que redujeron las cosechas causando la contracción de la oferta de alimentos, iii) inflación de costos en la producción de alimentos por la elevación de los precios del petróleo, iv) creciente utilización del maíz y azúcar en la producción de biocombustibles o agrocombustibles para reducir la dependencia energética y sustituir energías derivadas de petróleo.

La acción sinérgica provocó una disminución de las reservas internacionales de alimentos (principalmente cereales) y volatilización de precios en los mercados mundiales. Los altos precios de los alimentos y la volatilidad de las bolsas mundiales indujeron a los capitales a refugiarse en la compra de alimentos a través del sistema de “Compras a Futuro”.³³

La especulación con alimentos es un fenómeno que aparece después de iniciada la crisis de 2008 y comprende a varios *commodities*; al respecto se ha presentado una sugerencia a NN.UU. para la creación de mecanismos de control en los mercados de compra y venta de soya, maíz, trigo, metales, petróleo y otros *commodities*.³⁴ La volatilidad de los precios de alimentos durante la crisis tiene una causalidad diferente en cada rubro.

33 Un **contrato de futuros** es un acuerdo que obliga a las partes contratantes a comprar o vender un número determinado de bienes o valores (*activo subyacente*) en una fecha futura y determinada y con un precio establecido de antemano http://es.wikipedia.org/wiki/Contrato_de_futuros (rev. 2011).

34 <http://www.diariodominicano.com/economia/2011/09/05/89312/propuesta-del-presidente-fernandez-para-regular-especulacion-en-precios-petroleo-y-alimentos-causa-revuelo-mundial> (rev. 2011).

La creciente demanda de alimentos de China e India

El incremento de la demanda mundial de alimentos se hizo evidente durante la década de los años 90. Las tendencias de crecimiento económico de China, India y los países emergentes provocó la duplicación del mercado mundial (de 1.500 a 3.500 millones de trabajadores). La FAO prevé que la demanda de alimentos se duplicará en 20 años, entre marzo 2006 y marzo 2008, los precios de los granos (soja, maíz, trigo, arroz) aumentaron entre 95% y 152% y nuevamente, entre julio y diciembre de 2008, redujeron en 40% después de iniciada la crisis del *subprime*. En un periodo de alta volatilidad de los mercados de alimentos, entre diciembre de 2008 y junio de 2009, el índice de precios de los alimentos de FAO registra un aumento de entre 30% y 40%; y la soja y el azúcar casi de 50%. China, India y la mayor parte del Asia emergente no dejaron de crecer en el transcurso de la recesión mundial. Las estimaciones efectuadas por el Banco Mundial sostienen que se requerirá un aumento de 70% en la cosecha global de granos y de 80% en la producción de carne. A la vanguardia de la demanda mundial de alimentos se encuentran los aceites vegetales, cuyo consumo crecerá más de 50% hasta 2017. Este indicador fundamental tiene –según FAO/OCDE– tres protagonistas: China, convertida en la primera importadora de granos oleaginosos (soja); Brasil, transformado en el principal exportador de granos aceiteros; y la Argentina, en su condición de centro internacional de la producción aceitera y principal plataforma de elaboración de aceites y granos de soja en el mundo.

La importación de cereales en China alcanzó en 2004 a 16 millones de toneladas. En 2009 las importaciones de soja habían alcanzado 40 millones de toneladas (cuando en 1999 se importaba 10 millones de toneladas). La tendencia de crecimiento urbano durante la década de 2000-2010 fue de 2,8%. Las limitaciones de China para cubrir sus requerimientos de suministro interno se explican por las limitaciones de tierra cultivable y de muy baja productividad; los cultivos en China representan el 1,3% del total de tierras.³⁵

35 <http://www.guiadelmundo.org.uy/cd/countries/chn/Indicators.html>

Conclusiones

Frente a la complejidad y magnitud de la actual crisis económica capitalista se pone en evidencia la rigidez de los enfoques keynesiano y neoliberal (ambos del paradigma dominante en los países capitalistas desarrollados) para dar respuesta con políticas públicas adecuadas al actual problema de recesión, deuda pública e inflación. Es posible sostener que las políticas públicas óptimas frente al problema señalado serían de carácter híbrido.

Algunos ejemplos de casos extremos o contrapuestos hacen ver la irracionalidad de las políticas públicas frente a problemas concretos, por ejemplo:

La actual administración de EE.UU. frente a la crisis de los *subprime* con un escenario de desempleo del orden del 9%, déficit público, elevado e insostenible endeudamiento externo e interno. Adopta una política de inyección de 700.000 millones de dólares a los bancos con recursos chinos que compren títulos de deuda pública a EE.UU. con el objetivo de que los bancos vuelvan a prestar para inversiones y consumo de las familias como antes; lo que no sucedió.

En el otro extremo, Corea del Norte (paradigma socialista), que enfrenta sucesivas hambrunas por desabastecimiento de alimentos provocadas por fenómenos naturales adversos, falta de divisas para importar alimentos que permitan restablecer los suministros necesarios y mercado negro de alimentos y corrupción inocultables. El Estado de Corea del Norte mantiene una política rígida que impide que existan productores con orientación al mercado para restablecer los suministros internos.

Un caso intermedio es Cuba (paradigma socialista), que ha flexibilizado sus políticas públicas permitiendo que sus ciudadanos produzcan alimentos para el mercado interno a través de ventas obligadas al Estado, que compra su producción con precios fijados.

En el caso de Bolivia se prohíbe la exportación de maíz con el objetivo de reducir sus precios internos frente al precio del mercado internacional y evitar que se eleven los precios de la carne de pollo, aunque apenas un año después de esta política bajó considerablemente la oferta interna de maíz por disminución de superficie cultivada (efecto elasticidad de la oferta). La nueva medida de respuesta fue la importación de maíz a precios de mercado

internacional y su venta interna con subvención. Una alternativa con mejores resultados hubiese sido impulsar anticipadamente la producción interna a través de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) y el Banco de Desarrollo Productivo (BDP).

Bibliografía

- Aguilar, Astorga; Lima, Facio.
2009 ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?, en: Contribuciones a las Ciencias Sociales, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm (rev. en 2009).
- Atkinson, B. Anthony; Stiglitz, Joseph E.
1981 *Lecciones sobre economía pública*.
- Blinder, Alan S.
1981 *Economic Policy and the Great Stagflation*, Nueva York: Academic Press.
- Castells, M.; Godard, F.
1974 *Monopolville, l'Entreprise, l'Etat, l'Urbain*, Paris, Mouton.
- CEPAL
2011 El panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe.
- China, Estadísticas
2011 <http://www.guiadelmundo.org.uy/cd/countries/chn/Indicators.html> (rev. 2011).
- Gordon, David M.
1988 "Taxation of the poor and the normative theory of tax incidence", en: *American Economic Review*, vol. 62. Estudios Fiscales, Madrid.
- FAO
1996 "Food and International Trade". www.fao.org/wfs/final/e/volume3/t12-e.htm
- 1999 Implicaciones de las políticas económicas en la seguridad alimentaria, Thomson y Metz.
- 2000 El estado mundial de la agricultura y la alimentación.

- Friedman, Milton
1980 *Libertad de elegir.*
1976 *Teoría de los precios.*
1973 *Dinero y desarrollo económico.*
- Hayek, Friedrich August von
2002 *Camino de servidumbre*, El libro de bolsillo, Madrid. <http://www.paralibros.com/tm210/p21-suc/dr2107csp.htm>
- Jobert y Muller
1990 *L'Etat en Action.*
- Keynes, J. M.
1971 *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.* FCE.
- Mundell, Robert Alexander
1961 *A theory of optimum currency areas.*
- Norton, George W. et al.
1995 *Economía del Desarrollo Agrario*, Mundiprensa. Madrid.
- Obama
2011 Plan para el crecimiento económico y la reducción del déficit de EE.UU., <http://www.whitehouse.gov/issues/economy> (rev. 09/2011).
- OMC
“*Decisión de Marrakech*” www.wto.org/dbf/sp/A4/A43935.wpf
- Palacio Muñoz, Víctor H. et al.
2011 Elementos para entender la crisis mundial actual, Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, en: <http://www.eunef.net>
- Pi Anguita, Joaquín
2011 Déficit Gemelos en: <http://www.joaquinpi.com/tema1.htm>
- Pons Duarte, C.; Hugo, M.
2001 *Gestión pública: Un acercamiento al concepto socialista.* Facultad de Economía. Universidad de la Habana.
- Siranovic, Steve
2004 *International finance: theory and policy.*
- Subirats, José et al.
2008 *Análisis y gestión de políticas públicas.*
-