

TEORIA Y PRACTICA DEL DESARROLLO. 1948 - 1970

Juan Falconí Morales

Introducción

Después de los años 50, el desarrollo de las naciones periféricas es una de las cuestiones más debatidas en ciencia económica. Si bien el problema parece haber sido ya planteado originalmente por los economistas clásicos, su sistematización data solo de poco tiempo atrás. Durante un largo período, que se extendería desde los primeros escritos de los marginalistas (alrededor de 1870) hasta finales de la década de los treinta, fueron otras las preocupaciones fundamentales en economía¹.

Al contrario de lo que sucedía hasta mediados de siglo, el estudio del origen y causas del subdesarrollo, y la proposición de estrategias para superar la situación de atraso, se convirtió a partir de entonces, en reflexión obligada entre los economistas; no obstante, es claro que las opiniones al respecto están lejos de ser coincidentes.

Grosso modo, dos corrientes suelen oponerse: de un lado, quienes fundados en las aproximaciones neoclásicas conciben el

1 Como se conoce, no sólo las preocupaciones generales sobre el crecimiento fueron abandonadas por los economistas neoclásicos, sino que el claro predominio de la teoría "pura", hizo desviar la atención de otros problemas más importantes. Así por ejemplo, Osvaldo Sunkel anoaba alguna vez que la palabra "desarrollo" no se la encuentra en texto alguno antes de 1950.

subdesarrollo como el producto de un conjunto de distorsiones en los precios relativos —es decir, de distorsiones respecto de los precios de equilibrio—, lo que tendría efectos sobre la asignación de recursos, la balanza de pagos, el tipo de cambio y la inflación; y, de otro, quienes rescatando la dimensión, lo entienden como el resultado del propio desarrollo de la economía mundial capitalista y de las modalidades de inserción forzada de la periferia, en un sistema caracterizado por la hegemonía de un reducido grupo de naciones.

Si la percepción de las causas del subdesarrollo es diferente según se trate de una u otra corriente del pensamiento, lo son también las "soluciones" planteadas. Para los neoclásicos, las ineficiencias en la asignación de recursos pueden corregirse solamente si se garantiza, en lo interno, el funcionamiento de la economía sin trabas para el mercado; y si en lo externo, se respeta la doctrina de los beneficios universales del libre cambio.

Al contrario, las corrientes de inspiración marxista, en su versión más radical, proponen la ruptura del sistema establecido, como condición sine qua non para la superación de los problemas económicos, sociales y políticos que caracterizan la situación de subdesarrollo.

Una tercera opción, que combina elementos históricos y ciertas concepciones neoclásicas y keynesianas, aparece como una alternativa de las anteriores. En América Latina, este enfoque tuvo una gran influencia, sobre todo después de la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de los trabajos del economista argentino Raúl Prebisch, marcando toda una etapa en el pensamiento económico sobre el desarrollo.

En el Ecuador, el debate en torno a la cuestión continúa siendo ciertamente actual. No obstante, en este trabajo no se pretende "recomendar" una u otra opción como posibilidad "eficaz" para superar el subdesarrollo. De lo que se trata en estas líneas es de examinar algunos aspectos de esas proposiciones y, particularmente, la validez de sus referentes teóricos aplicados a las realidades de los países en desarrollo.

Como se conoce, los desarrollos teóricos más importantes —y también algunas experiencias— se concibieron principalmente en el período 1948-1970; hoy, ciertas proposiciones no aparecen sino como una extensión remozada de las viejas ideas, por supuesto adaptadas a las nuevas características de

la coyuntura interna e internacional.

La estructura del artículo refleja, por otro lado, una voluntad deliberada de privilegiar —aún a riesgo de limitar la coherencia— la discusión de las cuestiones teóricas fundamentales, su formación lógica y desarrollo, sobre todo en un momento en el que la controversia tiende a centrarse en las externalidades del "objeto" sujeto a discusión. Por cierto, esta perspectiva de análisis no parece equivocada: Nicolai Bujarin fue quizá el primero en plantear un debate de tal naturaleza, cuando refiriéndose a las críticas marxistas a la teoría económica "burguesa" señalaba sus limitaciones.

En el campo del marxismo —decía Bujarin ilustrando el ejemplo— no se conocen sino dos clases de críticas a la economía política del capitalismo: una crítica exclusivamente sociológica o, en su defecto, una "observación" exclusiva al enfoque metodológico. La primera se relaciona a la constatación de una armonía cualquiera de la teoría criticada con una psicología de clase, lo que justificaría su abandono; la segunda, en cambio, fundamenta el rechazo en una relativización de sus fundamentos metodológicos, lo cual volvería "inútil" la crítica minuciosa de la estructura interna del sistema², haciendo caer "a priori" todo el edificio teórico.

En ambos casos, sin embargo, las críticas son parciales: según el mismo Bujarin, la característica sociológica de una teoría no dispensa el deber de combatirla sobre el terreno de la crítica lógica propiamente dicha. Además, la controversia ideológica exige que la falsedad del método sea demostrada por el error de las conclusiones parciales del sistema, para lo cual puede recurrirse sea a sus contradicciones internas; sea a su imperfección; en fin, a su incapacidad orgánica para comprender y explicar toda una serie de fenómenos que conciernen a la disciplina en cuestión.

La crítica, en esta perspectiva, y en general, debe ser detallada —cuestionamiento sociológico y metodológico—, debiendo aplicarse a todo el sistema, hasta en sus menores ramificaciones³.

Una primera reflexión en ese sentido se pretende estimular en este trabajo. Como ya se dijo, el período escogido: 1950-1970, es probablemente uno de los más ricos de la producción teórica con-

2 Nicolai Bujarin, *L'Economie Politique du Rentier*, CNRS, Paris, 1972, pp. 12 y siguientes.

3 *Ibid.*, p. 14.

vencional y de la economía del desarrollo, vista al menos desde una perspectiva latinoamericana. En el Ecuador, la programación del desarrollo fue influenciada, de una manera o de otra, por las nuevas corrientes del pensamiento; interesará por ello discutir brevemente el carácter de algunas estrategias que se fundaron en tales concepciones.

El trabajo consta de tres secciones: en una primera se analiza fundamentalmente el pensamiento económico en esos veinte años. La ruptura de los preceptos clásicos, realizada en la "Teoría General" y el pensamiento de J. M. Keynes, ejercieron una clara influencia no solo en los países desarrollados, sino aun en la periferia. En la misma sección se hacen algunas anotaciones sobre la formación de la corriente monetarista, de posterior incidencia en los países de la Región.

La segunda sección se refiere a la proyección de esas teorías a los problemas del desarrollo, con énfasis en el caso latinoamericano; los trabajos de la CEPAL, sobre los que se insiste, son en cierto sentido una de las consecuencias de la "revolución" keynesiana. Se discuten también, a nivel teórico, algunos aspectos del monetarismo en la regulación de las economías en desarrollo.

En la sección final, se estudian ciertas características del crecimiento económico del Ecuador entre 1950 y 1970 y se bosquejan las líneas generales de la influencia del pensamiento económico convencional en la programación del desarrollo. Una conclusión final recoge lo esencial de estos planteamientos.

El artículo, como se comprenderá, no pretende abarcar todos los matices de una problemática como la planteada; se limitará al enunciado de las cuestiones que a juicio del autor parecen fundamentales, dejando al lector la posibilidad de sacar sus propias conclusiones.

1. Economía en crisis y crisis de la economía

El largo proceso de constitución de la economía política clásica, como ciencia de la sociedad en que predomina el intercambio generalizado de equivalentes —expresado, mal o bien, en términos de trabajo—⁴ termina formalmente con los "Princi-

4 Como lo señala Paul Vidonne, "...A este título, la economía política es una ciencia de la cual la relatividad y la historicidad son aquellas de su objeto, el capital; no

pios..." de David Ricardo.

Sobre dos categorías fundamentales, valor y reproducción, va a anclarse la "nueva" ciencia, que pretenderá explicar en su globalidad las formas sociales, pero fundándolas en la maximización del interés individual y en el mercado como el espacio de su realización.

La crítica de K. Marx a los dogmas clásicos —de más o menos larga vigencia— se asentará luego —obviamente— en el rechazo de los principios que sustentan la teoría del valor; la teoría clásica escondería, para Marx, la explotación presente en el intercambio —fundamento ontológico del hombre y de la sociedad, según los clásicos—, en el que la fuerza de trabajo se transa como cualquier otra mercancía, en el mercado.

Al nivel de la reproducción, mucho antes de Keynes, Marx criticará la Ley de Say, poniendo en duda la idea de que todo el ahorro (plusvalía no gastada por los capitalistas, en su terminología) se convierte en inversión⁵ y relativizando las nociones de pleno empleo y perfecta movilidad de los factores, característica del pensamiento clásico.

No obstante, después de la publicación de "El Capital", en 1882, un cambio radical de orientación con respecto a las concepciones anteriores habría de notarse sobre todo frente al valor y la distribución.

Así, para la llamada escuela neoclásica, el trabajo no es más la fuente primaria del valor, sino la utilidad. "La distinción clásica entre valor (trabajo) y utilidad, fue al parecer subversiva en muchos sentidos; el retorno al concepto de utilidad —retomado por los marginalistas después de 1870— como concepto económico central en lugar del valor-trabajo, sería el principal soporte teórico que permitió reconciliar el orden social y la teoría económica

hay, si se sigue esta definición, otra economía política que aquella del capitalismo. Se acuerda, en general, hacer el intercambio de la fuerza de trabajo el momento de la ruptura entre las formas anteriores del intercambio y aquellas de su generalización". Una explicación más detallada de esta afirmación rebasa el carácter del presente trabajo; no obstante, un análisis interesante, del cual nosotros hemos tomado aquí algunas referencias, puede encontrarse en Paul Vidonne, *Essai sur la Formation de la Pensée Economique: Nature, Rente et Travail*, tesis de doctorado de Estado, Universidad de París X, Nanterre, 1982.

5 Ferdinando Vianello, *La crítica de la Economía Política: ayer y hoy*. Traducido de "Rinascita", Nos. 50-51, Diciembre 23, 1983.

ca"⁶, en una coyuntura que empezó a "complicarse" después de Marx... Por lo demás, el problema económico central constituirá, para la misma escuela, la maximización de una función-objetivo bajo restricción, una aproximación que recorre los avances teóricos de L. Walras a Pareto, de Robbins a los neoclásicos de los años ochenta. Esto va a llevar, finalmente, a que la economía sea concebida como una técnica neutra; basada, asimismo, en la hipótesis de que el sistema tiende al pleno empleo, la teoría neoclásica realizará, en adelante, un trabajo de selección-transformación de las formas económicas y específicas de las relaciones sociales, en formas naturales⁷...

A Keynes le correspondió entonces poner en duda el enfoque clásico ortodoxo, rompiendo con una tradición que duraba ya —de una u otra forma— casi ciento cincuenta años. Del alcance de la revolución keynesiana no han dado cuenta únicamente sus contemporáneos, sino las distintas generaciones de economistas formadas después de 1950; de otro lado, la experiencia más que ha mostrado la proyección de dicho análisis⁸.

Así, si bien la "Teoría General del Empleo, el Interés y la Moneda", fue publicada en 1936, el pensamiento económico de J. M. Keynes, tendría una vigencia no discutida hasta mediados de la década de los sesenta. Nacidos en la depresión de los años treinta, los mecanismos de regulación keynesianos "estabilizarían" las economías occidentales durante un período más o menos largo. Algunas explicaciones atribuyen la preeminencia de la doctrina de Keynes, a la inexistencia de crisis económicas entre la segunda mitad de los años cuarenta y mediados de los sesenta, en los países de Europa Occidental, en los cuales la regulación estatal de la economía parecía encontrarse asegurada.

La economía norteamericana, según esas mismas interpretaciones, también experimentó en los sesenta un período de expansión sin precedentes, lo que permitió a los keynesianos creer en el éxito de la política económica preconizada por el autor de la "Teoría General"⁹.

La realidad de finales de esa década, y sobre todo los acontecimientos de la siguiente, relativizaron la eficacia de esa política regulacionista, desviando la atención hacia otros cuadros del pensamiento económico, en un proceso de características muy singulares, difícil de condensar en este trabajo. Conviene, sin embargo, interrogarse acerca de las razones que concurrieron para que los preceptos de la "Teoría General", se constituyan en dominantes y tengan después una gran influencia en los países en desarrollo.

El pensamiento keynesiano se forma mucho antes de 1936. La economía neoclásica, que había sido brillantemente continuada por Alfred Marshall, tropieza con dificultades para explicar los permanentes desequilibrios de las economías (maduras) de entonces. Después de la Primera Guerra Mundial, era "público y notorio" que el equilibrio en los distintos mercados y el pleno empleo de los factores, estaban lejos de ser logrados bajo el impulso de las fuerzas de oferta y demanda; si bien Alfred Marshall modificó algunos de los dogmas walrasianos del equilibrio general, fundamentalmente la atemporalidad del equilibrio, lo básico de su pensamiento económico siguió sustentándose en los principios teóricos neoclásicos más tradicionales.

De ahí que la trama esencial del pensamiento económico "clásico" no haya sido cuestionada, al menos a nivel teórico, durante largo tiempo. Inclusive los trabajos del Profesor A. Pigou, que en su momento pretendieron reformular la teoría neoclásica del equilibrio general, no se apartaron del marco teórico central; esto, a pesar de haber cuestionado el supuesto de la competencia perfecta y recomendado la intervención reguladora del Estado, lo que en cierto sentido confirió a sus planteamientos un carácter de innovación "revolucionaria", frente a los dogmas de entonces.

Fundado en lo anterior, I. Ossadtchaia señala que a pesar de los vientos renovadores que corren a todo lo largo de la obra de Pigou, su teoría "no rompe de ninguna manera con la antigua escuela"¹⁰. Lo confirma, por ejemplo, su posición frente al problema del empleo; Pigou siempre estuvo ligado a la tradición "clásica", llegando inclusive a afirmar que, en condiciones normales,

6 Pierre Rosanvallon, *Le Capitalisme Utopique*, Seuil, Paris, 1979, p. 163.

7 Jean Gadrey, *La Théorie Economique Libérale ou Néoclassique*, Ed. Sociales, Paris, 1983., pp. 215-216.

8 Como se señala más adelante.

9 Véase al respecto I. Ossadtchaia, *Le Keynesianisme Aujourd'hui*, Théorie et Poli-

tique Economique, Editions du Progrès, Moscú, 1982 pp 14-15. Nosotros hemos tomado algunas referencias del trabajo de Ossadtchaia, al estructurar esta parte del artículo.

10 Ibid., p. 31.

todo individuo que deseara un trabajo lo tendría; del mismo modo, fue un claro partidario de la disminución de los salarios nominales, con miras a alcanzar el equilibrio, cuestión que más tarde sería criticada por Keynes.

La persistencia de la crisis después de la Primera Guerra Mundial y, más tarde, el caos de la gran depresión, hicieron aún más notoria la imposibilidad de la teoría dominante para comprender este tipo de evolución de las economías industrializadas. Como se señalaba más arriba, la tendencia automática del sistema a restablecer el equilibrio en situación de pleno empleo, no parecía ser característica de la coyuntura; al contrario, el desempleo, la caída espectacular del nivel de actividad, las tensiones sociales y la inestabilidad general, eran rasgos sobresalientes.

Mientras en las economías occidentales más desarrolladas era esta la tónica dominante, en los países en desarrollo la gran depresión no significó, como a veces se afirma, un "aflojamiento" de las relaciones de dependencia que permitiera sentar las bases de un proceso de desarrollo dirigido al interior; al contrario, la crisis de los países centrales estimuló una importante transferencia de capitales hacia América Latina, produciendo más bien el efecto contrario.

La industrialización de algunos países latinoamericanos en esos años y en el período inmediato, no puede entenderse al margen de la consideración anterior. Los desequilibrios futuros no serán —siguiendo con esta digresión— sino la lógica consecuencia de la aplicación de un modelo funcional a intereses distintos de los de la región en su conjunto.

De todas maneras, la evolución de las economías industrializadas era contradictoria con la teoría (hasta entonces) dominante. La falta de concordancia entre las hipótesis de la teoría y los hechos, parecía no tener importancia, dado que lo esencial de las doctrinas vigentes era "aceptable"; como el "laissez-faire" constituía a su vez el fundamento de esas doctrinas, no era necesario entrar en los penosos detalles de prescribir una política económica, ni tampoco en la tediosa tarea de estudiar situaciones en las cuales esa política económica habría podido ser aplicada¹¹.

Uno de los axiomas del modelo, heredado evidentemente de

los clásicos, era que, cumpliéndose la Ley de Say, no podía haber desempleo. La realidad mostró, no obstante, un cuadro poco "optimista" para finales de la década de los años veinte: dicha Ley, por varias razones, parecía haber dejado atrás su "larga" vigencia clásica...¹².

Se confirmaba así la debilidad de la teoría del equilibrio y de la regulación "espontánea". La única alternativa a la crisis sería entonces planteada en la "Teoría General", a propósito de la cual Keynes participaba a Bernard Shaw, en 1935, su convicción de "estar escribiendo un libro de teoría económica que, en larga medida, revolucionará —no enseguida, sino en el curso de los próximos 10 años— la forma cómo el mundo piensa de los problemas económicos"¹³.

Indiscutiblemente, la obra de Keynes es un capítulo aparte en el modo de comprensión del funcionamiento del capitalismo y de sus posibilidades efectivas de reproducción. A pesar de que el método empleado en la "Teoría General" no abandona, en lo esencial, el método neoclásico (la noción de equilibrio, los supuestos maximizadores en el comportamiento del consumidor y del empresario, la racionalidad, etc), es claro que su acercamiento a la realidad rompe una tradición centrada en las hipótesis reductoras, individualizantes e irreales que caracterizaban a la escuela neoclásica, bien que se dejen de lado las anteriores preocupaciones sobre el valor.

El pensamiento de Keynes tuvo, en principio, dos consecuencias directas: en primer lugar, dotó al sistema en crisis de una reflexión teórica "nueva", en la que se conjugaban los niveles de

12 Según el economista inglés L. Robbins, en 1923 el índice de las cotizaciones de valores se encontraba en alrededor del 200-210 por ciento; en 1932 ese mismo índice cayó a 30-40 por ciento. El precio del conjunto de bienes transables cayó, en el mismo período, en 30 a 40 por ciento, siendo más pronunciada la caída sobre algunos mercados. En los principales países industrializados —prosigue Robbins—, la producción se redujo en 30 a 50 por ciento, según el caso, y el valor del comercio mundial en 1932 no llegaba más que el tercio de aquel de 1923. La Oficina Internacional del Trabajo calculó que, en 1933, por sobre 30 millones de individuos estaban sin trabajo en el mundo desarrollado. Nada similar se había producido antes: 1923 y 1933 son los años de la gran depresión; cit. por Michel Beaud, en *Histoire du Capitalisme 1500-1980*, Seuil, París, 1981, p. 214.

13 Cit. por Henri Denis, en *Histoire de la Pensée Economique*, PUF, París, 1966, pp. 638-639.

11 Joan Robinson, *Hérésies Economiques*, Calmann-Levy, París, 1971, p. 14.

análisis teórico y una práctica económica que confiaba menos en el mercado libre; en segundo término, y probablemente como resultado de lo anterior, indujo una reflexión seria sobre la política económica, entendida como el conjunto de acciones aplicadas para alcanzar el equilibrio a corto plazo.

Keynes supuso siempre que una política económica en la que la iniciativa corra a cargo del Estado, hasta un límite "razonable", podría corregir los desequilibrios del sistema. Rechazando parcialmente las concepciones clásicas y neoclásicas sobre diferentes aspectos y particularmente sobre la certidumbre del futuro, introduce un elemento esencial: el rol de las expectativas, relativizando así el análisis clásico y la racionalidad neoclásica, fundamentalmente microeconómica.

Su análisis es, sobre todo, macroeconómico, y la política económica, monetaria y fiscal, deben buscar el pleno empleo de los recursos existentes. La tasa de interés tiene importancia en la determinación del nivel de liquidez y del nivel de inversión, variable que para Keynes constituye la llave maestra de regulación del sistema.

Si la inversión aumenta, a corto plazo habría una tendencia al incremento de la producción y, en consecuencia, del empleo. El exceso de ahorro puede ser, al contrario, causa de crisis; sin embargo, el equilibrio funcional ex-post entre la inversión y el ahorro, no existe, necesariamente, en situación de pleno empleo.

Este enfoque keynesiano respecto del ahorro, rompe también un dogma hasta entonces vigente en la teoría económica "clásica". El ahorro, como fundamento de la acumulación de capital y de la reproducción social, solo cabe y puede entenderse en las condiciones de una estructura productiva como aquella que prevaleció a todo lo largo del siglo XIX, más no en las condiciones de una economía mundial que para entonces estaba ya fuertemente concentrada y dominada por el capital financiero.

Como lo señala O. Sik¹⁴, cuando el ahorro está disponible en cantidades suficientes y fuertemente concentrado, no es su acumulación, sino su utilización de una manera capitalista, la condición necesaria para un desarrollo acelerado. De ahí la visión keynesiana, que en lugar de insistir sobre el ahorro, rescata su "do-

ble", sentido dinámico: la noción de inversión, considerada como fuente de ingresos y de consumo.

De otra parte, para evitar fluctuaciones que pongan en peligro la estabilidad del sistema a corto plazo, frente por ejemplo a expectativas inciertas de la tasa de interés y de la demanda efectiva, es necesaria una política económica intervencionista de parte del Estado, que regule el funcionamiento de la economía en las coyunturas depresivas, o en aquellas situaciones de expansión a alto riesgo.

Las grandes directrices de la "Teoría General" tendrían, como ya se ha anotado, una prolongada vigencia. La reorganización de las economías industrializadas después de la Segunda Guerra, se fundó en las orientaciones generales desprendidas del pensamiento de Keynes. Quizá su profunda influencia sobre el desarrollo de los procesos sociales, no sea tampoco extraña a la cada vez creciente capacidad de la política económica para influenciar sobre la demanda, variable que había quedado en gran medida al margen hasta entonces, debido al rol casi exclusivo que Ricardo y Marx atribuyen a la oferta, y al tratamiento microeconómico que los neoclásicos acordaron al consumo¹⁵.

Como quiera que sea, la genialidad de Keynes reposa en sus proposiciones para alcanzar un equilibrio estable en el corto plazo, sin cambiar las instituciones fundamentales y sobre la base de la estructura social existente. Keynes por lo tanto, dejó atrás una larga tradición clásica que, en el plano teórico, no pudo explicar las contradicciones de la realidad y de la práctica social¹⁶.

La ausencia de crisis o la relativa bonanza de la economía mundial después de 1945, parecieron confirmar la eficacia de la política keynesiana; la era de la abundancia, que pareció haber llamado a las puertas del capitalismo occidental, por supuesto con muchas diferenciaciones, durante casi treinta años, llevó a Paul Samuelson a declarar en 1971: "La etapa post-keynesiana dio los medios de una política monetaria y fiscal que permiten crear el poder de compra indispensable para evitar las grandes crisis. Con nuestros conocimientos actuales, sabemos cómo evitar una rece-

15 Ibid., pp. 115-116.

16 Para Keynes, la estructura social es manejada como un "dato" inamovible. J.M. Keynes, *Théorie Générale de L'Emploi, L'Intérêt et la Monnaie*, Payot, París, 1982, p. 215.

14 Otta Sik, *La Troisième Voie*, Gallimard, París, 1974, pp. 280-281.

sión crónica"¹⁷. Las crisis de finales de los años sesenta y, sobre todo, la actual, que comenzó por 1973 - 1974, parecen haber "relativizado" esta afirmación...

Los trabajos de Milton Friedman y los posteriores desarrollos de la llamada Escuela de Chicago, se inscriben en el marco de los esfuerzos desplegados a nivel teórico para explicar el "fracaso" del keynesianismo. La escuela monetarista apareció en un contexto caracterizado por el renacimiento de los enfoques neoclásicos puros y pretende ser una teoría macroeconómica de la determinación del nivel del ingreso nacional, una teoría del ciclo económico y —más tarde— una teoría de la sociedad.

Desde finales de los años cincuenta, Friedman desarrolla sus primeros trabajos; al margen de sus concepciones epistemológicas, que en cierta forma "revolucionarán" la ciencia económica, el monetarismo presenta una formulación teórica que, "inexplicablemente", interesaría también a los economistas de los países en desarrollo.

Las experiencias de algunos países del Cono Sur, en los que con adaptaciones diversas fueron aplicadas más tarde políticas de "shock", con miras a la regulación de la economía, parecerían justificar aquí un rápido intento de caracterización de los fundamentos teóricos del monetarismo, que en lo esencial vienen a completar el esquema walrasiano del equilibrio.

A nivel teórico, el sentido del enfoque de Friedman es claro: interesa insertar una explicación de la inflación en la teoría neoclásica, "fenómeno" hasta entonces no inscrito en el cuadro de dicha teoría, que preconiza el equilibrio general. Siendo definida la inflación como la elevación del nivel general de precios, se la termina adaptando al sistema de base de L. Walras: la determinación de los precios no vendría dada en este caso por la igualación a 1 del bien moneda, sino por la tasa de inflación.

Friedman acepta ligar el alza del nivel de precios a un desequilibrio del mercado de dinero, y no a un desequilibrio general macroeconómico. La inflación resulta ser así un desajuste entre la oferta de dinero y su demanda; la corrección se consigue sólo a través del control del mercado monetario¹⁸.

En su análisis, M. Friedman parte de una crítica a las funciones de consumo e inversión keynesianas; contrariamente a lo que suponen los keynesianos, Friedman establece que el consumo no depende grosso modo del aumento del ingreso, sino de lo que él denomina el ingreso permanente; a su vez, el ciclo será engendrado no por fluctuaciones en la inversión, sino por modificaciones de la masa monetaria. Para Friedman existe así una relación estricta entre la masa monetaria y el ingreso nacional, aspecto que no ha sido bien precisado (es posible la relación inversa?); atribuye, además, una gran importancia a la diferencia que puede existir entre la oferta y la demanda de moneda, lo que le opone, una vez más, a la escuela keynesiana¹⁹.

Según J. M. Keynes, la demanda de moneda es inestable y la oferta siendo exógena, "casi" no es tomada en cuenta en las consideraciones del ciclo económico. Al contrario, para los monetaristas, la estabilidad de la función de la demanda de dinero es una condición del crecimiento normal de la economía, siendo necesario corregir la oferta a través de un control estricto de parte de la autoridad monetaria, dado que la inestabilidad en la diferencia entre la demanda y la oferta de dinero, es finalmente el punto de partida de las fluctuaciones cíclicas de la economía.

En fin, las variaciones incontroladas de la oferta tienen diversos efectos sobre la tasa de interés, el ingreso nacional y los precios; si bien ellas producen fuertes variaciones cíclicas, impiden también el ajuste de lo que Friedman denomina las "expectativas" de los agentes económicos; en suma, vuelven difícil el ajuste de la función de demanda de moneda, lo que lleva a la economía a un proceso circular de inestabilidad.

Estas son las razones por las cuales la política económica debe orientarse hacia un control estricto de la moneda en circulación, a través de la base monetaria, haciendo depender la oferta de dinero de la tasa de crecimiento a largo plazo del ingreso nacional. En el caso de los países en desarrollo, lo anterior será aplicado sin restricciones, independientemente de la noción de estructura, "imperfección" de los mercados, relacionados con el exterior; entre otras variables que se vuelven evidentemente fundamentales cuando deben abordarse los problemas del crecimiento

17 De Paul Samuelson, cit. por Michel Beaud, en op. cit., p. 270.

18 Frederik Poulon, *Macroéconomie Approfondie: Equilibre, Desequilibre, Circuit*; Cujas, Paris, 1981, p. 68.

19 Los fundamentos de este interesante análisis se encuentran en el Libro de F. Poulon, ya citado.

y desarrollo de las naciones periféricas.

Por lo demás, fiel a la esencia neoclásica, el monetarismo reconoce la existencia de tendencias internas a la estabilidad de las economías capitalistas, las mismas que tendrían su origen en el libre juego de las fuerzas del mercado. En consecuencia, los desequilibrios del ciclo económico, y la inflación, se explicarían fundamentalmente por la ruptura de las condiciones "normales" de funcionamiento del mercado y por la mayor importancia que en algunas economías toma el Estado en la gestión económica.

Por fin, para M. Friedman, el monetarismo es un problema de teoría económica: se trata en efecto de un conjunto de hipótesis, de proposiciones lógicas, susceptibles de ser verificadas o refutadas por la realidad, lo que le confiere validez. El célebre artículo "La metodología de la economía positiva", muestra bien su pensamiento en torno a la cuestión.

Los fundamentos de la concepción monetarista quedan sentados hacia 1970; sin embargo, conforme a lo señalado, éstos no discuten las bases sobre las cuales se asienta la sociedad capitalista occidental. Por ello, no solo que se continúa implícitamente creyendo que el mundo se compone de individuos y sociedades "iguales", sino que se estima que los desequilibrios que afectan al conjunto del sistema económico son desequilibrios de tipo temporal, no inherentes a la naturaleza misma de lo establecido, fenómenos transitorios que pueden ser corregidos mediante la aplicación de una "buena" política económica...

Los veinticinco años que siguen a la terminación de la Segunda Guerra, acabarán —en cuanto a economía convencional— con la nueva emergencia del pensamiento clásico, sobre todo gracias a los trabajos de Piero Sraffa. Sraffa retoma la problemática ricardiana de un equivalente invariante de medición del valor, llegando a formular una solución cuyo fundamento se encuentra en la "producción de mercancías por medio de mercancías"²⁰. El pequeño libro de Sraffa despertó una controversia inusitada en los medios académicos de entonces, sin que pueda decirse que esta haya terminado.

La síntesis anterior permite extraer ya un par de conclusiones preliminares. En efecto, como tal vez habrá podido notarse, los desarrollos contemporáneos en teoría económica no tratan la cues-

tión del valor. Parecería que desde el punto de vista de las necesidades teóricas de una sociedad fundada en el intercambio generalizado de bienes, nada armonizó mejor con sus fines que la teoría subjetiva del valor-utilidad, desarrollada por Stanley Jevons.

Superada la visión "subversiva" de los clásicos, interesó más bien insistir sobre la noción de equilibrio del sistema, incluso en situación de subempleo, y sobre fenómenos que, como la inflación, comenzaron a minar los cimientos de las explicaciones tradicionales. Casi ninguna referencia importante en torno a la cuestión del valor se realiza en el siglo XX.

Las preocupaciones sobre política económica no se alejan tampoco de este esquema básico. Si de lo que se trataba era de explicar y garantizar lo establecido, el mérito de la "Teoría General", por ejemplo, es precisamente el partir de un análisis más "objetivo", en condiciones en que el acelerado desarrollo del capitalismo exigía sobrepasar la aproximación neoclásica, demandando al mismo tiempo nuevas modalidades de regulación acordes con la concentración y centralización del capital que, para entonces, los años cincuenta, se encontraba bien "desarrollada".

Encontrada la clave de una intervención más dinámica del Estado en la gestión económica, a través de la inversión, las preocupaciones se tornaron después hacia la problemática del crecimiento; el modelo de Harrod-Domar, los trabajos de Robert M. Solow y otras opciones neo-clásicas —de asimilación del pensamiento keynesiano al esquema neoclásico fundamental— caminan en esa dirección y recorren buena parte de los veinticinco años de la postguerra.

Una segunda conclusión preliminar, hace referencia objetiva a la naturaleza y carácter de la reflexión que aquí ha sido planteada. Como se habrá observado, los desarrollos de la economía convencional fueron concebidos en realidades económicas y sociales propias de los países desarrollados, caracterizadas por una expansión que asumió en el tiempo modalidades distintas a las de la periferia. Este es quizá un denominador común del "avance" en teoría económica, que va indistintamente de los clásicos hasta las recientes expresiones de los años sesenta.

Poco difieren, por supuesto, los otros enfoques; la problemática keynesiana y, luego, la aproximación monetarista de Friedman, se conciben en los centros de poder, de donde emanan las orientaciones básicas para el mantenimiento del orden económico-

20 Como lo señala el título de la obra de P. Sraffa, publicada en 1960.

social establecido; juzgado este, después de los marginalistas, atemporal, verdadero, invariable. Caracterización que con algunas modificaciones, los economistas neoclásicos pretenderán trasplantar a la problemática de los países en desarrollo, haciendo abstracción de su configuración particular y del rol que históricamente les correspondió en la división internacional del trabajo.

2. *El Período 1950-1970: Una rápida discusión de dos "Estrategias" fundamentales. estructuralismo y monetarismo*

A diferencia de algunos economistas de los países en desarrollo, educados en la tradición "occidental"²¹, que creen en la posibilidad de trasplantar de manera mecánica los preceptos de la teoría económica convencional a su propia realidad —como práctica y política de desarrollo—, en ciertos círculos de los países centrales se encuentran a veces posiciones que paradójicamente ponen en duda dicho "pragmatismo".

Francois Perroux, por ejemplo, señala que la teoría económica convencional no puede servir para interpretar la marcha de los países en desarrollo, ni para orientar su política económica, los arbitrios clásicos —para Perroux— deben ser objeto de una renovación fundamental²².

El autor funda esta reflexión en el siguiente razonamiento: la teoría económica difundida desde hace más de un siglo, ha sido formalizada a partir de la experiencia de los países desarrollados y bajo la óptica de sus clases dirigentes. Esta teoría, esencialmente normativa, sirve los intereses de los países en los cuales se la concibe, tanto por las presuposiciones de las cuales parte, como por las características propias de su construcción.

Si la teoría en cuestión fuere aplicada en los países en desarrollo —dice Perroux—, su aplicación se haría en nombre de un "mercado" del que en la práctica dichos países son "víctimas", ya que su participación en el mismo se realiza en condiciones de desigualdad profunda, universal y durable²³.

Así, ni los sofisticados perfeccionamientos realizados a partir

del equilibrio general, ni las elaboraciones keynesianas y post-keynesianas, podrían servir de "receta" en la formulación de alternativas para los países atrasados, cuya configuración económica y social resulta del largo proceso de dominación que caracterizó "su" historia.

De todas maneras, los preceptos neoclásicos y, particularmente, el enfoque keynesiano, parecen haber jugado un rol importante en los avances de la economía del desarrollo en América Latina en el período 1950-1970, y en la definición de una estrategia de desarrollo para la Región.

La influencia de la aproximación clásica podría decirse, en cambio, que se limita al modelo A. Lewis, el mismo que en algún momento fue perfeccionado por J. C. Fei y G. Ranis. Como se conoce, el estudio de Lewis se inscribe largamente en la tradición "clásica"; el autor analiza la expansión de una economía dual compuesta de un sector capitalista y de un sector de subsistencia, suponiendo la existencia de una oferta de mano de obra ilimitada, hipótesis que es una "constante" —si así puede decirse— en los análisis de A. Smith a K. Marx.

En lo que se refiere a la América Latina, los términos de la influencia neoclásica y keynesiana, son, sin embargo, difíciles de precisar. Una cierta ambigüedad recorre las principales formulaciones realizadas por los ideólogos latinoamericanos del desarrollo, en la definición de los grandes ejes de análisis teórico y de política económica.

Puede decirse, no obstante, que los principales planteamientos de la economía del desarrollo realizados en el período analizado —fundamentalmente, los trabajos de la CEPAL— inscriben el pensamiento convencional en el cuadro de un análisis bastante singular, por decir lo menos: en efecto, si bien la teoría tradicional es criticada por razones que pueden parecer obvias, dicho cuestionamiento tiene como referencia permanente la "realización" de la situación "ideal", que por lo general plantea la teoría pura de ambas corrientes del pensamiento, la neoclásica y la keynesiana. En ese sentido, el resultado final será —como lo veremos más adelante— terminar creyendo en las bondades de un mercado "eficiente", para superar los desequilibrios que entonces —los años 50 y 60— se entenderían solo como desequilibrios "transitorios", susceptibles de ser corregidos, y que sin embargo constituían la restricción más seria al "desarrollo".

21 La expresión es de Joan Robinson.

22 Francoise Perroux, *Pour une Philosophie du Nouveau Développement*, Aubier-UNESCO, París, 1981, pp. 89 y siguientes.

23 *Ibid.*, p. 83.

Las reformas estructurales que recomienda la CEPAL, la planificación y la más activa participación del Estado en la economía, parecen tender a ese "ordenamiento" de las fuerzas de mercado; por lo demás, estas serán, luego, las cuestiones probablemente más controvertidas, al menos con respecto a las proposiciones monetaristas y neoliberales formadas entre 1950 y 1970.

Lo señalado en los párrafos anteriores, es pues una limitación del pensamiento cepalino, lo cual no significa en modo alguno desconocer el mérito de ese enfoque; retrospectivamente y frente a ciertas concepciones "modernas", el pensamiento de la CEPAL perseguía un cierto "equilibrio" social, fundado en el planteamiento de un desarrollo autónomo, extensivo, participativo.

Al contrario, las formulaciones monetaristas, tienen una particular percepción de las sociedades y de su evolución. Ancladas, como hemos visto, en el referencial neoclásico, su proyección a los problemas de las crisis coyunturales en los países en desarrollo —el monetarismo no es una "teoría" del desarrollo— no difiere de los esquemas generales de regulación previstos para las otras economías. Para el monetarismo, las condiciones no parecen cambiar en el tiempo y el espacio; las economías son consideradas todas al mismo nivel (al igual que en las más elementales condiciones walrasianas), sin tomar en cuenta las diferentes estructuras que caracterizan a los distintos países, ni su poder "efectivo" a nivel internacional.

En el período 1950-1970, las corrientes monetaristas observan, no obstante, un compás de espera. Las proposiciones reguladoras propuestas no tienen aplicaciones "marginales"; sus desarrollos "teóricos" solo tendrán aplicación práctica en la Región en la década siguiente.

Pero, ¿cuál es el marco teórico fundamental del pensamiento cepalino al que nos referimos? Si bien el pensamiento keynesiano trató de realizar una aproximación de la ciencia económica con la realidad, ya hemos visto que la teoría económica convencional era incapaz de explicar la evolución de las sociedades de la periferia y de proponer soluciones al estado de atraso general en el que estas se encontraban hacia 1950.

Fuera de algunos países que alcanzaron a sentar las bases de una industria sustitutiva de importaciones, creando en algunos casos un aparato industrial importante, que les permitió acceder al nivel tecnológico de entonces, el resto de países de América Lati-

na enfrentaba problemas diversos: concentración de la riqueza, analfabetismo, desempleo, eran las manifestaciones de un "estilo" de crecimiento determinado, con características bien particulares.

Es pues a partir de una interpretación conceptual del proceso de industrialización ya iniciado en algunos países, y tratando de encontrar una estrategia de desarrollo permanente para América Latina, que la CEPAL inicia un trabajo de interpretación del proceso de subdesarrollo.

Dada la coyuntura, la conceptualización teórica de la CEPAL, gravitaría alrededor de tres ejes:²⁴.

1. el cuestionamiento de la teoría tradicional, a la luz de la realidad regional;
2. la justificación del proceso de industrialización, como el único camino que permitiría un crecimiento dinámico e integrado de las economías latinoamericanas en el cuadro de un modelo general de desarrollo "hacia el interior"; y,
3. la interpretación de las grandes tendencias del proceso y sus perspectivas, en un esquema de recomendaciones de política económica.

Pueden a su vez distinguirse dos grandes etapas de la reflexión: una primera, que junto con el cuestionamiento de la teoría tradicional ve con optimismo el futuro de la industrialización, como clave del desarrollo; y, una segunda, que al contrario de la anterior, propuso soluciones al estancamiento que comenzó a observarse, incluso en los países relativamente más avanzados, creando fuertes disparidades en los procesos de crecimiento.

La CEPAL señalaba que la causa principal de la falta de dinamismo en el desarrollo de la región, eran las modalidades de las relaciones entre los países del "centro" y los de la "periferia", en el cuadro de la división internacional del trabajo (DIT). La DIT

24 Esta parte está fundada en: CEPAL, América Latina; el pensamiento de la CEPAL, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969; Aníbal Pinto, et. al., Política Económica y Desarrollo en América Latina, ILDIS, Santiago de Chile, 1976; Jean Cartier y Pierre Kropp, L'Analyse Sectorielle: approche du Systeme Productif en Amérique Latine, Tesis de Doctorado de Tercer Ciclo, Universidad de Picardie, Francia.

"asignó" la producción de alimentos y materias primas a la periferia, y al centro la producción de manufacturas; de esta manera, condenaba a la primera a un débil crecimiento de la productividad, a un acceso más que restringido al progreso técnico y a una paulatina degradación de los términos del intercambio, acelerada por la relación de precios que se establece entre uno y otro tipo de bienes.

Los beneficios teóricos del libre cambio y la DIT serán cuestionados por la CEPAL; la generalización neoclásica de E. H. Ohnescher y B. Ohlin, para quienes la especialización de la producción y el intercambio permiten aproximarse a una utilización óptima de los factores de producción de los cuales está dotado un país, era desmentida de modo flagrante en los hechos.

Recuérdese que según tal aproximación, los precios del mercado internacional, las tasas de ganancia y el nivel de salarios reales en cada país están determinados por razones "físicas" o "técnicas", y la idea misma de explotación de un país por otro o de una clase por otra, es simplemente eliminada del plano de las posibilidades lógicas²⁵.

La CEPAL observó que no solamente tales suposiciones eran irreales, sino que además se gestaba un proceso aún más intenso de concentración; en la práctica, en lugar de transferir a la periferia las ganancias de productividad, mediante una baja de los precios, los agentes de la producción industrial concentrada en el centro, buscaban más bien absorber esos beneficios traduciéndolos en un crecimiento sostenido de sus propios ingresos y aumentando las disparidades. Parecía existir —dice A. Pinto—, incluso una transferencia de parte de las pequeñas ganancias de productividad que de todas maneras se habían logrado en el sector primario exportador...

El mecanismo que se encontraba detrás de este proceso, fue denominado por la CEPAL el "deterioro" de los términos de intercambio. Esta disparidad era un factor negativo en la posición competitiva de los productos primarios, lo que se reflejaba en los precios y por consiguiente en las posibilidades de transferencia y/u obtención de ganancias de productividad.

El análisis de la CEPAL llegaba finalmente a concluir que de seguir funcionando el esquema tradicional, el desarrollo sería más rápido en las economías especializadas en la producción de manufacturas, aumentando las diferencias con respecto a los países de la periferia y ahondando los problemas sociales ya existentes.

Por ello se consideraba urgente estimular y racionalizar el iniciado proceso de industrialización, el que volcado más bien hacia el interior, destacaría el papel de la demanda interna —sin descuidar la externa— como elemento motor del proceso de desarrollo.

Se recordaba entonces que fueron —según la CEPAL— las propias condiciones del desarrollo capitalista a escala mundial, las que obligaron a algunos países a emprender un desarrollo basado en la sustitución de importaciones, cuya característica sobresaliente habría sido su "espontaneidad". De ahí que poco a poco fueran acumulándose una serie de contradicciones que finalmente tenderían a desequilibrar los sectores externos de esas economías, sin aportar ninguna solución a la desintegración de los aparatos productivos ni a la distribución fuertemente concentrada de los ingresos que dicho proceso había "favorecido" en su primera etapa.

Encontrándose en crisis el proceso de industrialización y, al mismo tiempo, cerradas las expectativas de un desarrollo ordenado de la región a corto plazo, la CEPAL —hacia los años 60— insistía en la necesidad de corregir las tendencias pasadas y, en cierta forma, reformular el "estilo" del proceso sustitutivo de importaciones. Era necesario, reexaminando las prioridades, privilegiar la demanda y no la oferta, como tal pareció haber sido el enfoque anterior, derivado de la coyuntura en la que se inició la industrialización. Para la CEPAL, gran parte de los desequilibrios que entonces enfrentaba el proceso, y las limitaciones del propio crecimiento latinoamericano, se encontraban en el mal funcionamiento del mercado. En la práctica, era el juego "anormal" de la oferta y demanda lo que determinaba, en el caso específico de la Región, las tendencias hacia la permanente inestabilidad.

Correspondía en consecuencia al Estado, por la vía de una intervención más activa en la gestión económica y, fundamentalmente a través de la planificación, proceder a un ordenamiento general que permita lograr una mejor asignación de los escasos recursos productivos latinoamericanos, y preservar de este modo la continuidad del proceso. La intervención del Estado en la economía

25 Oscar Braun, Comercio Internacional e Imperialismo, Siglo XXI Editores, México, 1977, p. 33.

aparece en un primer momento justificada: el Estado "eficiente" puede realizar una serie de reformas sociales, en el marco de una modernización general del aparato productivo, básica para iniciar un proceso estable y continuo de desarrollo, basado en un mejoramiento general de los ingresos.

El nuevo enfoque sobre la demanda exigía, sin embargo, la realización de una serie de reformas estructurales que posibiliten su ampliación: se sugerían, por ello, las reformas administrativa y fiscal; la reforma agraria; y, una serie de reformas adicionales que vuelven más "permeable" la sociedad latinoamericana, siempre insistiendo en el aspecto redistributivo. Se recogen así, ciertamente, algunos elementos de corte keynesiano; si suponemos que la redistribución podría afectar a una buena parte de la masa de asalariados, se deja implícitamente de lado la visión tradicional que ve en el trabajo solo un factor de costo, en favor de una doble perspectiva, de costo y sobre todo de *demand*.

En la misma dirección se planteó la necesidad de la cooperación regional. En la medida en que interesaba estimular las exportaciones para superar los estrangulamientos del sector externo, la integración económica parecía ser —según la CEPAL— la vía adecuada. A través de la reducción de los derechos de aduana, por ejemplo, los mercados internos se ampliarían efectivamente, lográndose al mismo tiempo una mejor integración de los aparatos productivos latinoamericanos, aprovechándose las llamadas "economía de escala"... Una serie de beneficios "ocultos" vendría en forma simultánea: una mejor relación entre los países, una interdependencia estructural creciente, una posible reformulación conjunta de las vinculaciones de la Región con el exterior...

En el Ecuador, un proyecto de desarrollo fundado en la "nueva" estrategia, habría estado vigente, según las interpretaciones tradicionales, en la década de los sesenta; no obstante, algunos de los planteamientos y recomendaciones cepalinas fueron ya recogidos de alguna manera en años anteriores. J. Moncada precisa, por ejemplo, que el inicio de la planificación en el Ecuador se sitúa alrededor de 1954, teniendo como fundamento un mejoramiento notable de las exportaciones, así como el comienzo de un proceso sustitutivo de importaciones que comienza a tomar fuerza rápidamente y se orienta, en primer lugar, hacia la sustitución con producción nacional de las importaciones de bienes de consumo no duradero, para perfeccionarse más tarde²⁶.

En los años sesenta, la estrategia de desarrollo adoptada por el Ecuador tenderá a ajustarse —en cuanto a su racionalidad, más no en cuanto a sus "efectos"— al esquema propuesto por la CEPAL; algunas medidas de corte redistributivo que se aplican en ese período, así como la directa intervención del Estado en la economía, parecen confirmarlo.

No obstante, en lugar de entrar desde ahora al detalle descriptivo de este proceso, resulta quizá más interesante discutir algunos aspectos poco explícitos en el pensamiento de la CEPAL, con el propósito de discernir si, en fin de cuentas, la estrategia propuesta pudo ser efectivamente una alternativa de *desarrollo* para la Región.

Así, podría decirse, en primer lugar, que aparte de la precipitada identificación del desarrollo con industrialización —la industrialización es perfectamente compatible con el subdesarrollo— la aproximación redistributiva sobre la cual se funda pasa por alto que el sistema no exige necesariamente poner en práctica una política "social" de ingresos. La valorización del capital parece tener su propia lógica, la misma que es compatible con una *cierta* forma de concentración de los ingresos²⁷, lo cual, por otro lado, pareció haber ocurrido siempre.

En segundo lugar, al margen de lo "relativa" que puede ser esta afirmación, importa analizar el rol atribuido al Estado, a cuyo cargo corren una buena parte de las reformas estructurales que según la CEPAL van a permitir transformar el anárquico mercado latinoamericano, viabilizando de esta manera el proceso de desarrollo en sus diferentes manifestaciones.

Al contrario de lo que sucede en los países desarrollados, en los cuales la acción del Estado tiende a centrarse en lo que P. Salama denomina la "gestión de la fuerza de trabajo"²⁸, la CEPAL otorga al Estado latinoamericano un papel extremadamente importante en la gestión económica.

Dicha intervención puede ser analizada de maneras diversas; para la CEPAL, la consideración inicial parece ser, sin embargo,

26 J. Moncada, Algunos aspectos relativos a la evolución socio-económica y la planificación del desarrollo en el Ecuador, Universidad Central, Quito, p. 1.

27 Jean Cartier y Pierre Kopp., op. cit., p. 75.

28 Véase al respecto, Pierre Salama, L'Etat Surdéveloppé: des métropoles au Tiers Monde, Maspero, París, 1982.

que el "conflicto" entre el marco estructural "tradicional" y el mercado, con respecto a la reproducción, debe ser resuelta por una intervención externa, es decir, por el Estado, considerado contradictoriamente como ajeno al sistema económico²⁹.

Como se recordará, la CEPAL supone que son las deficientes estructuras las que impiden que las economías latinoamericanas entren en un proceso de reproducción sin restricciones, que al mismo tiempo sea capaz de modificar lo esencial de las estructuras sociales. La intervención estatal, de ese ente "ajeno" a las estructuras de base, está dirigida a corregir tales deficiencias; "el Estado, como ente autónomo, cobra vida al solo llamado al orden de la CEPAL".

Es posible, además, estudiar el papel del Estado cepalino desde una perspectiva neoliberal y, por la ambigüedad del tratamiento, desde una óptica nekeynesiana³⁰. En el primer caso, se atribuye al Estado, de un momento a otro, una "eficiencia" y racionalidad que aparecen luego de una transición poco explicada; la técnica es así la característica más relevante de ese "nuevo" Estado.

En consideración a que el mercado no puede favorecer —por las deficiencias de su estructura— la consecución del "óptimo", el Estado es finalmente asimilado al mercado, volviéndose el sostén de la racionalidad económica; como dice bien P. Arnaud, el Estado se anticipa, por las acciones que en tal sentido realiza, al mercado; en último término, reemplaza al mercado como "asignador racional" de los recursos.

En el marco de un análisis neo-keynesiano, el mismo Estado es identificado como teniendo una participación activa en la implementación de políticas redistributivas. Es bien conocido el papel que le corresponde en cuanto a la redistribución, en el pensamiento cepalino; Estado y planificación también caminan juntos en la búsqueda de la racionalidad que la CEPAL plantea como condición del proceso de desarrollo.

Aquí ya hemos planteado el por qué del cambio de orientación en la política cepalina, cuando de un enfoque centrado en la oferta se pasó a uno que ponía el acento en la estructuración y ampliación de la demanda interna. Este papel del Estado puede

ser asimilado así a las prácticas keynesianas, en las cuales —por vías diversas—, el Estado es llamado a mantener la inversión y regular el consumo y la demanda.

El Estado se concibe, pues, simultáneamente, como agente económico individual, con la misma racionalidad de los agentes privados —como en la teoría neoliberal— y como agente orgánico —de naturaleza diferente por corresponder a la economía nacional— con referencia a una nueva racionalidad económica relativa al funcionamiento del sistema económico en su conjunto, como en la teoría neo-keynesiana³¹.

De esta manera queda planteada la ambigüedad cepalina respecto del rol del Estado y su referente teórico; digamos, sin embargo, que ello prueba la profunda "influencia" que tienen particularmente la dimensión keynesiana, frente a las otras corrientes de la ortodoxia clásica, en el pensamiento de la CEPAL.

En fin, hay otro aspecto controvertido a lo largo de la reflexión cepalina, al cual ya nos hemos referido. En efecto, parece encontrarse en los trabajos de Prebisch y de la CEPAL, una actitud de referencia constante a la racionalidad y a la búsqueda de la optimización de los factores de producción, quedando la explicación del proceso de subdesarrollo encerrada en la expresión de "anomalía permanente"³². La "anomalía permanente" se daría, por supuesto, con respecto al ideal planteado en la teoría pura neoclásica y keynesiana, con lo cual se limita drásticamente la comprensión del fenómeno analizado.

La teoría de la CEPAL marcará, no obstante, las reflexiones latinoamericanas sobre el desarrollo, durante largo tiempo. Insistimos aquí sobre el hecho de que fue un interesante esfuerzo de comprensión del atraso generalizado en esa época tan importante de la historia latinoamericana; quizá su mérito mayor radique en la relativización —aún cuando contradictoria— de dogmas hasta entonces aceptados sin discusión. . .

Tal no parece ser exactamente el caso de la escuela monetarista. Si bien el monetarismo sienta sus bases en el mismo período, no tendrá vigencia sino en una década posterior —la de los años 70— tras un proyecto de mayor "alcance": el neoliberalismo. Los economistas latinoamericanos abrirán un largo debate al-

29 Pascal Arnaud, Estado y Desarrollo Económico: la concepción de la CEPAL, México, mimeo, no publicado.

30 Como lo hace el mismo P. Arnaud, en el artículo citado.

31 Ibid.

32 Jean Cartier y Pierre Kopp., op. cit., p. 74.

rededor del neoliberalismo y de su sostén teórico en lo económico, el monetarismo. Como se conoce, las corrientes neoliberales tienen, en fin de cuentas, un alcance que sobrepasa el simple control de la oferta monetaria y de la regulación del ciclo económico, siendo, más bien, una opción de sociedad.

Parece importante precisar por ello la diferencia que existe entre el liberalismo clásico y el llamado neoliberalismo. Grosso modo, esta se encuentra en las concepciones filosóficas que le sirven de base, el positivismo y el neopositivismo³³.

El positivismo supone una reacción pasiva del individuo frente a la realidad concreta, objetiva o natural; la posición del hombre se limita a descubrir las leyes objetivas que rigen su crecimiento, sobre el cual —se supone— no es posible influenciar. Recuérdese la mención de Comte, quien señalaba que “orden es progreso”, orden es desarrollo (?).

El liberalismo clásico parece estar concebido sobre un esquema similar. Toda intervención consciente del hombre estará destinada a lo sumo, a eliminar los obstáculos que se oponen al desarrollo de ese proceso, del cual las leyes y los mecanismos fundamentalmente naturales *garantizan* el funcionamiento de la sociedad.

Al contrario, el neopositivismo no trata de la realidad concreta, sino más bien de proposiciones lógicas formuladas a través de supuestos y axiomas, lo cual, como se recordará, es también el fundamento epistemológico de base de la economía positiva, rescatado por M. Friedman.

Esto permite visualizar la realidad como algo totalmente dinámico y sometida a transformaciones que dependen del punto de vista integrado a esos supuestos. El elemento sobre el cual se resume esta diferencia es la franca capacidad que tiene el hombre para transformar la realidad en el neopositivismo, frente a las leyes naturales y objetivas que parecen regir la vida en el positivismo³⁴.

Las prácticas neoliberales traducen sin contradicción las concepciones neopositivas. En la realidad se trata de instaurar una sociedad basada en el libre y óptimo funcionamiento del mercado, al

cual someteranse los individuos y la sociedad en su conjunto. El proyecto esencial de la posición neoliberal es la tendencia a restablecer la supremacía del rol del mercado —algo que Smith había ya adelantado en su tiempo—, atribuyéndole la importancia de una entidad que dirige la reproducción de la sociedad.

En nuestra perspectiva, sin embargo, esta “libertad” no es más que aparente; en el mejor de los casos, la libertad del mercado, propuesta por los hombres, sería la expresión de una libertad “negativa”: aquella de la obligación de someterse a sus reglas³⁵. En lo conceptual, la libertad negativa llevaría a una evolución del liberalismo hacia su “contrario”: el totalitarismo, lo cual no fue precisamente el objetivo inicial.

El monetarismo es así, solo el fundamento económico de la nueva sociedad propuesta; este plantea, como se ha visto, una aproximación global a los problemas del desequilibrio en las economías subdesarrolladas, similar para todas las economías nacionales³⁶. Hay también aquí una referencia al ideal de la teoría pura: para las economías subdesarrolladas, este es el mercado internacional y por supuesto, coincidiendo con las acepciones neoliberales, la cada vez menor intervención del Estado en la economía.

El primer punto parece que no amerita discusión; al margen incluso de ciertas contradicciones lógicas que pueden encontrarse en el monetarismo, respecto particularmente del rol del exterior en la regulación de las economías en desarrollo, creemos haber precisado antes que la “igualdad de oportunidades” no existe en el plano de las relaciones internacionales (por qué, sino, el foro Norte-Sur?). El monetarismo insistirá, sin embargo, en realizar una aproximación de tal naturaleza, igualando las economías nacionales en el mercado internacional, independientemente de las diferencias de estructura y del papel que históricamente les correspondió en dicho mercado.

De acuerdo con sus planteamientos fundamentales, se terminará mistificando los mercados: el mercado está siempre allí, realizando la obra homogenizadora que consiste en comparar y cuan-

33 Emeterio Gómez, *Aspects Idéologiques de la Confrontation entre L'Interventionisme Etatique et le Néoliberalisme*, Tesis de Doctorado de Tercer Ciclo, París, 1980, pp. 192 y siguientes.

34 *Ibid.*, p. 172.

35 Roger Frydman et. al., *L'Economie Fiction: contre les nouveaux économistes*, Maspero, París, 1982, p. 19.

36 Pascal Arnaud, *Ambigüetés Théoriques et Incohérences Politiques; le monétarisme appliqué a des économies semi-industrialisées*, en *Critiques de L'Economie Politique*, NS, No. 18, Maspero, París, pp. 23-24.

tificar las diferencias, a través de la formación de los precios, para guiar de modo eficiente las decisiones de los agentes económicos³⁷.

El segundo aspecto —la intervención del Estado— reviste a veces el carácter de un falso debate, cuando se contraponen el monetarismo a otras doctrinas, como por ejemplo, a la de la misma CEPAL. En efecto, la experiencia parece mostrar que no existen posibilidades de prescindir del Estado en la regulación de lo "económico"; más allá, lo "político" es parte integrante activa de las sociedades, por lo que tampoco el problema puede ser reducido —como en el monetarismo— a la necesidad de una menor intervención del Estado en la economía, con el propósito de que el mercado, por sí solo, posibilite la regulación.

Parece ser que el (neo) liberalismo, entendido como el "laissez-faire" mercantil o como la libertad en la contratación, no es producto finalmente de un pretendido no intervencionismo, y en consecuencia, no es un estado natural y espontáneo de la economía, anterior a toda voluntad normativa³⁸. El liberalismo es, en efecto, el resultado de un movimiento que comprometa la participación conjunta de aparatos públicos y privados, tanto para romper los "lazos" que se oponen a las formas capitalistas de socialización, como para mantener y homogenizar esas formas³⁹.

Así, el mercado no es en modo alguno autosuficiente y definitivamente el liberalismo es un "estatismo", en el amplio sentido de la palabra.

3. Sobre las "Modalidades" de la influencia del pensamiento convencional:

Los diversos problemas inherentes al subdesarrollo-económicos, sociales, culturales y políticos— vuelven difícil separar sus orígenes y, por ende, dificultan determinar únicamente en el ámbito económico, la influencia de teorías convencionales en la regulación de la coyuntura o en la programación del desarrollo.

Convinando, por lo tanto, en que el subdesarrollo no es únicamente un "hecho económico", es posible concluir que es com-

plicado hacer abstracción de los diferentes problemas y razonar en función de una teoría determinada.

La aplicación de cualquiera de las teorías "clásicas" en países de la periferia, requiere, pues, una "adaptación" y un "remozaamiento" —que tiene orígenes políticos y económicos particulares— y está en función de múltiples circunstancias. En la práctica, salvo en casos aislados —sobre los cuales ya se ocupó oportunamente la señora Robinson—, se pretende comprobar, mecánicamente, "el texto en la realidad", con resultados más que desastrosos.

La práctica concreta ha mostrado lo equivocado de tales posiciones. Los países "objeto" del experimento han enfrentado situaciones insostenibles desde el punto de vista económico y social. Un buen ejemplo constituyen países como Argentina y Chile, que hoy se debaten en una de las más graves crisis de su historia, luego de un experimento que tuvo como "laboratorio" a dos sociedades bastante particulares.

La experiencia ecuatoriana reciente es quizás, al contrario, una muestra de la "moderación". Recordemos que los mismos análisis de corte neoclásico, centrados en el estudio del sistema de precios y en la optimización del empleo de los factores productivos, no dejan de notar, en pie de página, que alguna acción habrá de tomarse en beneficio de los sectores menos favorecidos de dicha sociedad, aún si ello va en contra de sus propios fundamentos teóricos.

Cabría, no obstante, una diferenciación, según los estudios y las políticas que se aplican en consecuencia, traten de las áreas rurales o de las urbes. Para las primeras, que conformarían el sector "tradicional" de la formación social, no se realiza evidentemente un diagnóstico del mismo "tipo". En estos casos se propugna más bien las nociones de "desarrollo rural integrado", que casi nada tiene que ver con el enfoque neoclásico ortodoxo, y que han sido recuperadas en los últimos años por instituciones internacionales, dentro de sus planes de apoyo a los países en desarrollo.

Paradójicamente, los "análisis a la Robbins" son perfectamente válidos para los sectores "modernos"; estos engloban, aparte por supuesto de las ciudades, aquellos sectores de mayor productividad en la agricultura, por lo general vinculados a las actividades de exportación.

En estos últimos, la aproximación neoclásica tiende a generalizarse y las políticas económicas que allí se aplican guardan co-

37 Ibid., p. 25.

38 Roger Frydman, op. cit., p. 39

39 Ibid.

herencia con los postulados de base. En el sector moderno, las políticas correctivas de las distorsiones en los precios relativos pueden basarse "sin" problemas en el manejo de la tasa de interés, del tipo de cambio, de la base monetaria; no hay, así, distinción alguna respecto de lo que se hace, por ejemplo, en los países desarrollados capitalistas.

En el período que se estudió en este trabajo, dicho análisis parece haber predominado sobre todo después de 1965 y hasta 1970-1971, coincidiendo en el tiempo con la declinación del keynesianismo y con la permanente transmisión, no del crecimiento, sino del pensamiento. De cualquier manera, los elementos de tal aproximación parecen ser anteriores; un claro ejemplo de ello constituye el documento que la International Basic Economy Corporation remite a Galo Plaza, el 11 de febrero de 1949, en el que se realiza un extenso análisis de la situación económica del Ecuador y se recomienda algunas medidas de política económica.

Por otro lado, quienes quizás con mayor razón han "adaptado" el pensamiento convencional al diagnóstico del subdesarrollo y a la práctica estabilizadora, son aquellos que fungen de keynesianos. Los keynesianos han ensayado la aplicación de la "Teoría General" en la realidad socio-económica ecuatoriana, sobre todo en materia de política económica.

En la medida en que ha sido el keynesianismo interpretado como una corriente que propugna la abierta intervención del Estado en la gestión económica, fundamentalmente a través de ciertas políticas redistributivas, ha habido una clara tendencia a avalar ciertas acciones sobre la demanda, por ejemplo, con la ayuda del libro de Keynes...

Algunas interpretaciones ya realizadas sobre el carácter de la política económica dentro del período analizado, participan de lo que aquí se ha señalado. L. Pacheco, refiriéndose, por ejemplo, a la política económica general aplicada entre 1963 y 1965, a la que califica de "reformista", señala que, en lo político, tal orientación partió "de una concepción neoclásica del Estado, al suponer que este tiene plena autonomía frente a las clases sociales. En lo económico, dicha estrategia se habría fundado en concepciones de orientación keynesiana —del "equilibrio inestable"—, al considerar que el sistema económico tiende al desequilibrio, pero que una adecuada política económica puede restablecer el equilibrio"⁴⁰.

Según el mismo autor, los años siguientes estarían marcados

por la aplicación de una política económica de orientación "estabilizadora", que habría sido implementada por los gobiernos que se suceden en el poder entre 1966 y 1971, y que tienen fundamentalmente concepciones neoclásicas tanto en lo político como en lo económico.

"En lo político —dice Pacheco—, sostienen que el Estado tiene plena autonomía y representa a todos los individuos de la sociedad. Y, en lo económico, se concibe al sistema con una tendencia natural al equilibrio estable; se cree entonces que solo las políticas económicas equivocadas conducen al desequilibrio"⁴¹.

El aspecto central del debate parece constituir, de esta manera, el grado de intervención del Estado en la regulación y en el ordenamiento de la economía, lo que llevaría a caracterizar la política económica de ese período, como de orientación "keynesiano-cepalina" o "neoclásica-estabilizadora", respectivamente.

Sin embargo, parece conveniente precisar algunos aspectos. En efecto, como ya lo habíamos anotado (Cf. Sección 2), la cuestión de la mayor o menor injerencia del Estado en la actividad económica no constituye sino una falsa controversia. En los países en vías de desarrollo —independientemente del "instrumental" analítico que se utilice y en comparación a lo que ocurre en los países desarrollados—, hay siempre una creciente participación estatal en la conducción económica, explicada por las propias necesidades de reproducción del sistema, en lo interno, así como por el mismo equilibrio de la economía mundial, a la que estos países se integran y de la cual depende fundamentalmente el Estado periférico.

Puede decirse, en general, que siendo el Estado en los países de la periferia el "lugar de difusión de las relaciones mercantiles y el elemento necesario a tal difusión"⁴², el sistema exige formas específicas de intervención, acordes con la función que le corresponde en la reproducción de dichas relaciones y, más allá, del capital.

A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, en los cuales las relaciones capitalistas parecen encontrarse "consolidadas", limitándose la acción del Estado a la "gestión de la fuerza

40 Lucas Pacheco, *El Desarrollo Capitalista y el Estado en el Ecuador, 1960-1975*, IDIS, Cuenca, 1980, pp. 4-5. También p. 65 y siguientes.

41 *Ibid.*, p. 5.

42 Gilberto Mathias y Pierre Salama, *op. cit.*, p. 35.

de trabajo"⁴³, en los países subdesarrollados, en los que tal cosa no ocurre, "la importancia del sector público en el sector productivo y más particularmente en la infraestructura es cada vez más fuerte, y refleja la diferencia que existe en el nivel alcanzado por las fuerzas productivas entre las economías subdesarrolladas y las economías desarrolladas"⁴⁴.

De ahí que, como lo planteáramos en la sección anterior, cualquiera fuere la coyuntura que atravesasen estos países, será difícil prescindir del Estado en la regulación económica. En el fondo, un debate de tal naturaleza es intrascendente, e incluso en aquellos casos en los cuales se piensa que, por el modelo aplicado, su participación en la economía habría disminuido, se incurre en una falacia (como paradójicamente sucede hoy en Chile, en donde por ejemplo, la participación de la inversión pública en la formación brutal de capital fijo disminuye, pero queda a un nivel extremadamente importante, ya que pasa de 66 por ciento en 1975 a 47 por ciento previsto para 1981⁴⁵).

La cuestión va, pues, más allá de la explicación teórica superficialmente planteada por el pensamiento neoclásico, que considera pernicioso la intervención estatal y magnífica el mercado como el espacio en el que se conjugan las bondades de la competencia perfecta, del sistema ideal de precios y de las productividades marginales de los factores. O, por el keynesianismo, que "abandonando" los planteamientos clásicos y neoclásicos tradicionales, estima útil la acción estatal, hasta un límite "razonable".

En muchos casos, las contradicciones no van a zanjarse sino en el terreno de lo económico-concreto. En los países de la periferia "la intervención pública —que es la forma de existencia de la intervención estatal y al mismo tiempo depende de ésta última— es, en un sentido amplio, proporcionalmente más importante que en los países desarrollados"⁴⁶. De ahí que sea equivocado pensar, como lo sugieren los neoclásicos, en una autoregulación a través del mercado —en función del capital— en los países de la periferia. En el segundo caso, si bien el planteamiento es pertinente en un primer momento, no deja ver cómo —también en los países sub-

desarrollados— la reproducción y extensión de las relaciones mercantil-capitalista pudieran realizarse sin la acción del mismo Estado, luego de que se restablezca el "equilibrio".

En el caso del período analizado, 1948-1950, en Ecuador ha habido una mayor participación del Estado en la conducción de la actividad económica. Desde el gobierno de Galo Plaza, hasta finales de la década de los sesenta, el Estado jugó un papel importante en la programación y orientación del desarrollo y en la articulación de la economía ecuatoriana a la economía internacional. Varias modalidades —fundamentalmente la planificación— canalizaron la intervención estatal y, aun en desafío a otras opiniones, no podría afirmarse que, en la práctica, hayan habido períodos en los cuales el Estado "deje" la esfera económica o no tenga influencia sobre la misma.

A diferencia de lo que ocurre en los países capitalistas desarrollados, en la periferia el Estado ejerce *sobre todo* las funciones de generador de las relaciones capitalistas de producción, sin que esto sea incompatible con las funciones de garante de las mismas relaciones que tiene dicho Estado "subdesarrollado", tomando siempre en cuenta las modalidades de inserción de estos países en la economía mundial.

Para G. Mathías y P. Salama, esto explicaría que, en algún momento, se haya llegado a creer que debería hablarse de "capitalismo de Estado", para caracterizar a estos estados y el sistema; mientras que, en efecto, ello no es sino el resultado del desnivel que existe en el desarrollo y la estructura de las fuerzas productivas y, nuevamente, en la inserción de estos países en la economía mundial, lo que, a su vez, explica la intervención más importante del Estado y su especificidad⁴⁷.

Por lo demás, de una forma o de otra, pero ligado con todo lo anterior, las interpretaciones tradicionales tienden a confundir Estado y régimen político, incluso cuando pretenden "purificar" las posiciones neoclásicas o keynesianas. Asimismo, las clases sociales se analizan de una manera bien particular, cuando trata de discernirse el carácter del Estado y las nociones —tan en boga todavía— de "autonomía relativa".

Sin entrar en el detalle de estas cuestiones —por lo demás, harto complicadas—, dado el carácter extremadamente general del

43 Ibid., p. 8

44 Ibid., p. 54

45 Las cifras son de G. Mathías y P. Salama.

46 G. Mathías y P. Salama, op. cit., p. 55.

47 Ibid., p. 13.

presente trabajo, digamos solamente, a manera de precisión, que "el régimen político parece ser distinto del Estado; la autonomía relativa del Estado existe, en relación a una clase, y aquella del régimen político se define con relación a las clases y fracciones de clase"⁴⁸, concepción diferente, por ejemplo, de la de N. Poulantzas. Siguiendo lo anterior, tendería efectivamente a establecerse una relación del tipo siguiente:

Estado	forma	Régimen Político
Capital		Clases Sociales y Fracciones de clase,

que permite visualizar mejor las relaciones que se establecen en sus respectivas esferas, sin descuidar una secuencia que parte de las concepciones de mercancía y de valor.

Así, lo anterior parece ser un antecedente necesario a la comprensión, en la dimensión adecuada, de la influencia del pensamiento convencional en la programación del desarrollo, por supuesto si queremos ir más allá de la mera "apariencia". De todas maneras, si de lo que se trata es sólo de establecer —en función de los parámetros tradicionales la "influencia" de una corriente en la programación del desarrollo, entre los años 1948-1970, ésta sería, indudablemente, aquella que se inspira en los planteamientos cepalinos. Acción estatal, planificación, reformas estructurales, desarrollo hacia adentro, parecen ser los denominadores comunes de una estrategia que tiende a consolidarse en el tiempo. Claro está que su adopción no es independiente de los cambios que se suceden a nivel internacional, ni de las reivindicaciones planteadas por ciertos grupos sociales en determinadas coyunturas concretas. Más aún, en la implementación de una estrategia fundada en el desarrollo industrial —como medio de reproducción del sistema en lo económico, lo social y lo político—, esta parece ser la vía más adecuada. Compréndase bien, sin embargo, que más allá de la teoría "pura", son otros los determinantes de dichas acciones en la orientación del desarrollo.

En fin, digamos para terminar, que ni neoclásicos ni keynesianos tienen, a pesar de su "influencia", la llave maestra en el

diagnóstico del subdesarrollo, ni en la programación de un desarrollo cualquiera. Queda mucho por hacer todavía en ambos campos, y lo aquí planteado no pretende sino "ir" en esa dirección.

Quito, mayo de 1984