

SUMARIO

HOMENAJE A RAUL PREBISCH

Presentación <i>Oscar Altimir</i>	7
Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL <i>David Pollock, Daniel Kerner y Joseph Love</i>	9
Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI <i>José Antonio Ocampo</i>	25
Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas <i>Octavio Rodríguez</i>	41
El regreso de la vulnerabilidad y las ideas tempranas de Prebisch sobre el “ciclo argentino” <i>Arturo O’Connell</i>	53
Las ideas del joven Prebisch <i>Adolfo Gurrieri</i>	69
Raúl Prebisch: Los años de gobierno <i>Roberto Cortés Conde</i>	83
Los mercados y el Estado en la evolución del “manifiesto” de Prebisch <i>Edgar Dosman</i>	89
Las ideas motrices de tres procesos de industrialización <i>Norberto González</i>	107

ARTICULOS

Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil <i>Carlota Pérez</i>	115
Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional <i>Jorge Katz y Giovanni Stumpo</i>	137
Participación de los pobres en los frutos del crecimiento <i>Mario La Fuente y Pedro Sáinz</i>	161
Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos <i>Rubén Kaztman</i>	171
El empleo en América Latina, base fundamental de la política social <i>Barbara Stallings y Jürgen Weller</i>	191
El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional <i>María Angélica Larach</i>	211
Impactos estáticos y dinámicos del MERCOSUR. El caso del sector farmacéutico <i>Marta Bekerman y Pablo Sirlin</i>	227
Publicaciones recientes de la CEPAL	247

EN ESTE NUMERO DE LA REVISTA

HOMENAJE A RAUL PREBISCH

Presentación	7
<i>Oscar Altimir</i>	
Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL	9
<i>David Pollock, Daniel Kerner y Joseph Love</i>	
Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI	25
<i>José Antonio Ocampo</i>	
Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas	41
<i>Octavio Rodríguez</i>	
El regreso de la vulnerabilidad y las ideas tempranas de Prebisch sobre el “ciclo argentino”	53
<i>Arturo O’Connell</i>	
Las ideas del joven Prebisch	69
<i>Adolfo Gurrieri</i>	
Raúl Prebisch: Los años de gobierno	83
<i>Roberto Cortés Conde</i>	
Los mercados y el Estado en la evolución del “manifiesto” de Prebisch	89
<i>Edgar Dosman</i>	
Las ideas motrices de tres procesos de industrialización	107
<i>Norberto González</i>	



ARTICULOS

Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil	115
<i>Carlota Pérez</i>	
Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional	137
<i>Jorge Katz y Giovanni Stumpo</i>	
Participación de los pobres en los frutos del crecimiento	161
<i>Mario La Fuente y Pedro Sáinz</i>	
Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos	171
<i>Rubén Kaztman</i>	
El empleo en América Latina, base fundamental de la política social	191
<i>Barbara Stallings y Jürgen Weller</i>	
El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional	211
<i>María Angélica Larach</i>	
Impactos estáticos y dinámicos del MERCOSUR. El caso del sector farmacéutico	227
<i>Marta Bekerman y Pablo Sirlin</i>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	247

Presentación

Este año se cumplió un siglo del nacimiento de Raúl Prebisch.

La CEPAL, a la que Prebisch diera su contenido originario y animara en sus etapas iniciales, ha conmemorado este centenario con diversos actos. La *Revista de la CEPAL*, que él creara y dirigiera en su primera década, le rinde homenaje en este número, reuniendo en una sección especial un conjunto de artículos de distinguidas personalidades de las ciencias sociales vinculadas al pensamiento sobre América Latina.

La vigorosa personalidad de Raúl Prebisch se proyectó en su país, en épocas críticas; influyó decisivamente sobre las ideas y los senderos de desarrollo de América Latina y el Caribe, y contribuyó al intento de las Naciones Unidas por lograr un orden económico internacional más justo. Por ello, se abren múltiples maneras de honrar su memoria. Aquí hemos privilegiado la perspectiva de la evolución de sus ideas y los contextos en que se gestaron, así como su trascendencia para encarar los dilemas actuales del desarrollo latinoamericano.

Abre esta sección de homenaje una entrevista inédita que Prebisch concediera a su colaborador y amigo David Pollock en 1985 sobre sus ideas y sus acciones en el período en que estuvo en la CEPAL (1948-1963). Los profesores Kerner y Love editaron el material de esta entrevista para su publicación en este homenaje.

José Antonio Ocampo propone en su artículo enriquecer la agenda actual del desarrollo latinoamericano, proyectando tres ejes centrales de la visión de Prebisch —las asimetrías del sistema centro-periferia, la necesidad de estrategias activas de desarrollo endógeno que entrañen superar la heterogeneidad estructural y el papel crítico de la integración regional— en el escenario actual del desarrollo de la región, y poniendo aquella visión a dialogar con los planteamientos más recientes de la CEPAL y las contribuciones de otras escuelas.

Octavio Rodríguez examina los elementos constitutivos de la visión estructuralista de Prebisch sobre el desarrollo —o el subdesarrollo— de América Lati-

na y su pertinencia para abordar los problemas ocupacionales y el escollo externo del presente.

Arturo O'Connell presenta las características de la economía argentina que Prebisch enfrentó en los años de gestación de sus ideas sobre la economía periférica, examina el desarrollo temprano de ellas en los postreros años veinte y primeros años treinta y argumenta que la similitud de los problemas latinoamericanos actuales con los de entonces han restituido validez a esas ideas.

También Adolfo Gurrieri se concentra en las elaboraciones del joven Prebisch. Muestra cómo, desde sus primeros trabajos, Prebisch comenzó a configurar el esquema de ideas que desplegaría en la CEPAL, y argumenta que ese esquema se nutre de una percepción de las falencias del patrón de desarrollo existente que es anterior a la crisis de 1929.

Roberto Cortés Conde destaca, a su vez, las circunstancias económicas en que Prebisch gestó sus ideas y orientó sus acciones, en la Argentina, de los años veinte a los cuarenta, concentrándose en sus años de gobierno y en su papel en el diseño y ejecución de políticas que serían de gran trascendencia para ese país.

El artículo de Edgar Dosman enfoca el período que media entre la salida de Raúl Prebisch del gobierno argentino y su redacción del “Manifiesto” en la CEPAL, aportando nuevo material —junto con numerosos elementos biográficos— que documenta la evolución de sus ideas en ese período y contribuye con ello a profundizar la literatura académica sobre los orígenes de las tesis de la CEPAL.

Finalmente, Norberto González propone el ejercicio de comparar las ideas de Prebisch y la CEPAL sobre la industrialización de América Latina en la posguerra con la literatura que pone de relieve las ideas que orientaron las políticas en el curso de dos procesos históricos de industrialización: el de Estados Unidos y el de Alemania.

Oscar Altimir
Director

Entre vista inédita a *Prebisch: logros y* deficiencias de la CEPAL

David Pollock, Daniel Kerner
y Joseph L. Love*

Introducción

En este número de la *Revista de la CEPAL* se rinde homenaje a la influencia perdurable que han tenido las ideas y políticas de Raúl Prebisch sobre el desarrollo de América Latina y del tercer mundo en general. Las tesis del intercambio desigual que propugnaba Prebisch y su concepto de la economía mundial organizada sobre la base de una relación entre un centro y una periferia, por controvertidos que fueran, le merecieron un lugar reconocido en la historia del pensamiento económico. A través de la CEPAL y luego de la UNCTAD las ideas de Prebisch afectaron a los gobiernos e instituciones de toda América Latina y de todo el mundo. Los orígenes teóricos y la evolución del pensamiento de Prebisch han sido analizados extensamente por economistas e historiadores.¹ En cambio, no se ha discutido casi nada cómo Prebisch formó a su equipo ni cómo difundió sus tesis en la región y en el plano internacional. La siguiente entrevista fue concedida por Prebisch

a David Pollock, su asistente y amigo de mucho tiempo, y viene a colmar ese vacío. En esta conversación, Prebisch pasa revista a algunos de los momentos más importantes de su vida y de la CEPAL. El material abarca el período 1948-1963, desde el ingreso de Prebisch a la organización hasta los albores del decenio de 1960, cuando dejó la CEPAL para convertirse en el primer Director General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

En esta entrevista, Prebisch habla sobre la política así como los aspectos personales de su ingreso a la CEPAL y nos cuenta cómo escribió el “manifiesto” de esa institución, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1949). También se analiza en esta entrevista el papel de Prebisch en el campo internacional. Por ejemplo, explica el papel que le tocó cumplir en la creación de la Alianza para el Progreso en 1961, aclarando que, aunque tuvo parte en las discusiones, no fue el autor original del programa. Sus relaciones con el gobierno de los Estados Unidos, la Organización de los Estados Americanos y los organismos firmantes del acuerdo de Bretton Woods (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) también merecen su atención. La pasión de Prebisch por hacer avanzar la integración económica de América Latina y su opinión franca sobre el éxito que tuvo esa iniciativa también se destacan en la entrevista.

Al lector podrá sorprenderle la franqueza con que expresaba sus opiniones Prebisch, famoso por su

* **D. Pollock:** Ex funcionario de la CEPAL y la UNCTAD (dpollock@ccs.carleton.ca). **D. Kerner:** Programa de Historia para Graduados, Departamento de Historia, Universidad de Illinois en Urbana-Champaign (kerner@uiuc.edu). **J.L. Love:** Profesor de Historia, Departamento de Historia, Universidad de Illinois en Urbana-Champaign (j-love@uiuc.edu).

¹ Véase, por ejemplo, el ensayo bibliográfico de Love “Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930”, en L. Bethell, ed., *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1994, vol. 6, parte I, pp. 595-601.

discreción y habilidad diplomática. Además, describe la personalidad de los primeros funcionarios que formaban el equipo de la CEPAL, así como de los dirigentes de los organismos estadounidenses e internacionales. Se tiene así una clara visión del estilo de liderazgo que caracterizaba a Prebisch, y de las posibilidades y limitaciones políticas a que hacía frente la CEPAL en una región sometida a la enorme influencia de los Estados Unidos.

La siguiente entrevista fue realizada por David Pollock en Washington D.C., en mayo de 1985, un año antes de la muerte de Prebisch. Pollock, de nacionalidad canadiense, fue asistente de Prebisch y su íntimo colaborador tanto en la CEPAL como en la UNCTAD y conocía a su entrevistado a fondo, así como los problemas a que Prebisch hacía frente y el medio en que se movía. Pollock ocupó cargos importantes en la CEPAL entre 1950 y 1963 (en Santiago de Chile, Ciudad de México y Washington) y se trasladó con Prebisch a la UNCTAD en ese último año, permaneciendo en la organización hasta 1967. Más tarde, Pollock fue Jefe de la Oficina de la CEPAL en Washington. Hacía mucho tiempo que tenía la intención de registrar las reminiscencias de Prebisch, pero no había encontrado la oportunidad sino cuando Prebisch, por someterse a una operación de ojos en Washington, tuvo que guardar reposo algún tiempo. En esa oportunidad, invitó a Pollock a que lo entrevistara en extenso. Pollock grabó doce horas de conversación de las cuales este material es un extracto.

Las páginas siguientes reflejan con fidelidad el diálogo de Raúl Prebisch y su interlocutor, David Pollock. La conversación fue editada por Joseph L. Love y Daniel Kerner para eliminar digresiones y repeticiones, sin indicar las elipsis para no dificultar la lectura. Se han intercalado algunas pocas palabras y frases para dar fluidez al texto, las que se han colocado en paréntesis cuadrados. Se han agregado notas de pie de página para identificar a personas e instituciones mencionadas en la entrevista.

Entrevista

David Pollock. *¿Qué lo trajo a la CEPAL en 1948?*

Raúl Prebisch. Leí en el periódico que en una reunión de las Naciones Unidas se había creado la Comisión Económica para América Latina. Lo leí con indiferencia. Sin embargo, unos pocos días después, miembros de la delegación francesa ante las Naciones Unidas se me acercaron en Buenos Aires para indicarme que el Gobierno de Francia vería con agrado que yo me presentara como candidato [para el puesto de Secretario

Ejecutivo] en las Naciones Unidas. Después de haber sido director del Banco Central de la Argentina, a mí me parecía un descenso.² No me quisieron explicar qué es lo que significaba “Secretario Ejecutivo”. Para mí que se trataba solamente de preparar informes de reuniones y cosas parecidas. De manera que no me interesó. Más bien me atraía la idea de lo que me había ofrecido el presidente de la Academia de Ciencias Económicas de Buenos Aires, que era la de comenzar una revista. Entonces, unas pocas semanas después, me llamó Benjamín Cohen. Era un chileno distinguido que había conocido en las reuniones de estudiantes en Buenos Aires. Era, en esa época, Subsecretario de Información Pública, y me dijo: “Me envía Trygve Lie³ para ofrecerle formalmente el cargo de Secretario Ejecutivo de la CEPAL”.

Por esa época, yo todavía tenía la ilusión de seguir siendo un profesor en la Universidad de Buenos Aires. El sueldo era poco, pero había reducido mi nivel de vida para poder vivir con él. Había vendido mi Cadillac y arrendado mi casa en la Barranca de San Isidro. Adelita⁴ estaba dispuesta a acompañarme en este tipo de vida. Había decidido dedicar algunos años a la investigación, de manera que le dije a Benjamín “no me tienta”. Por otra parte, había visto cómo trabajaba la Liga de las Naciones siendo yo joven consultor de la Conferencia Económica Mundial de 1933, y había visto cómo nosotros —los de los países en desarrollo— no teníamos nada que decir en ese ambiente. Estábamos marginados. Así, le dije por teléfono, “no me interesa. Estoy muy agradecido, pero no me interesa. Por otro lado, mañana me voy a Venezuela porque el ministro de Hacienda de allí, a quien no conozco, me ha propuesto escribir un informe sobre dos proyectos de ley, sobre reforma del Banco Central y de las leyes bancarias”. “Bien”, contestó, “soy amigo íntimo de Pérez Guerrero, el ministro. Iré a Venezuela, y trataré de persuadirlo para que acepte”. Yo le dije “Benjamín, estás perdiendo el tiempo. Mi decisión es firme”. Bueno, fui a Venezuela e hice lo que tenía que hacer. Sea como fuere, cuando [Gustavo] Martínez Cabañas fue nombrado [primer Secretario Ejecutivo de la CEPAL] él y [Eugenio] Castillo, un cubano que en esa época era el tercer hombre de la CEPAL, fueron a Buenos Aires a pedirme que fuera unos pocos meses a Santiago para escribir la In-

² Prebisch fue Director General del Banco Central de la República Argentina entre 1935 y 1943.

³ Trygve Halvdan Lie (1896-1968), noruego, primer Secretario General de las Naciones Unidas (1946 a 1952).

⁴ Adelita Prebisch, *née* Moll.

troducción al primer *Estudio económico de América Latina*. Acepté por dos razones: primero porque me dije “vamos a probar”, segundo porque coincidía con una resolución de la Universidad de Buenos Aires de despedirme como profesor. Yo no era hombre para mirar con simpatía a unos grupos muy nacionalistas que estaban tratando de ganarse un espacio.

D.P. De manera que la consultoría llegó justo a tiempo.

R.P. Y fui a Santiago. Yo nunca había vivido en Santiago. Había pasado una noche ahí camino a México. Me impresionó esta simpática ciudad, con su hermosa vista de las montañas, lo acogedor de su pueblo, el agua que corría en las calles, el agradable ambiente.

D.P. Y el buen vino.

R.P. El buen vino. Y por último, pero en primerísimo lugar, Louis Swenson. Louis, como usted bien sabe, era un hombre que inspiraba simpatía.

D.P. Sí.

R.P. Y solíamos hablar y caminar, y empecé a pensar sobre la naturaleza de esta Introducción. Como me suele suceder, estuve sentado varios días sin tomar ninguna nota. Esto me ayuda a hablar sin notas, por la secuencia de las ideas, y durante todo el mes no escribí ni una sola palabra (risas). Castillo me visitaba diciendo “Raúl, ¿cómo va esa escritura?”. “Nada todavía, nada todavía”, contestaba yo. Y Louis me decía “Raúl, ¿sabes que te han asignado dos niñas que son excelentes mecanógrafas y que pueden tomar dictado?”. Yo no dicto las cosas importantes, usted sabe, y me di cuenta de lo preocupados que estaban. Probablemente se decían “este hombre es un fracaso”.

D.P. Plata perdida.

R.P. Es un buen funcionario de Banco Central [—quizás pensaban—], pero necesitamos este informe. Por último decidí comenzar a escribir, y en tres o cuatro días escribí toda la Introducción del primer *Estudio económico*. Expresaba nuestra opinión sobre los problemas de ese entonces, tanto internacionales como latinoamericanos, y la estrecha correspondencia que había entre ellos. Lo escrito era el resultado de mis lecturas y reflexiones de unos tres, cuatro o cinco años de meditación. Enviaron la Introducción a la Sede de Nueva York. Firmé el informe. Nadie me había dicho que no debía firmar. Unos pocos días después, Nueva York me envió el cable más largo que jamás había visto en mi vida y que, lamentablemente, no está ni en

Nueva York ni en Santiago (por reglamento esas cosas se destruyen después de 30 años). Es una lástima, porque en ese cable formulaban una serie de consideraciones que terminaban de la forma siguiente: “El informe es un documento de gran contenido. Pero habla del desarrollo, la industrialización, la relación de precios del intercambio y muchos otros asuntos que no competen a la CEPAL. La CEPAL no tiene un mandato para abordar esos problemas. Sin embargo, como el documento es un documento serio y responsable, le sugerimos [a Martínez Cabañas] que lo presente como una Introducción firmada por el autor de manera de atribuirle la responsabilidad a él y no a la organización.” Recuerdo que Martínez Cabañas me vino a ver muy preocupado, creyendo que me iba a enfurecer. Yo le dije: “Gustavo, nunca supuse que no firmaría el documento. Puse en él mis ideas personales. No he diluido esas ideas. Por lo tanto estoy plenamente de acuerdo”. Créame que la acogida que tuvo el documento en la Conferencia de la CEPAL en La Habana por parte de los países latinoamericanos fue simplemente increíble. Elogios por todas partes. Por otro lado, hubo también reacciones convencionales por parte de los Estados Unidos, igual que de parte del Reino Unido, un poco mejor de Francia.

David Owen, a quien conocí en La Habana, se impresionó tanto que se me acercó antes del final de la Conferencia y me dijo: “Raúl, ya no puedo ofrecerle el puesto de Secretario Ejecutivo porque lo tiene Martínez Cabañas. Pero puedo nombrarlo Director de Investigaciones con un sueldo de consultor equivalente al de él y con plena independencia intelectual.” Yo le respondí: “David, ¿está dispuesto a aceptar tres condiciones? Primero, ¿qué significa la independencia intelectual para mí? No recibir instrucciones ni de la Sede ni de Cabañas sobre las ideas que ponga en el papel. Debo asumir mi propia responsabilidad. Creo que ahora, que ya no soy un consultor, sino un hombre integrado al cuerpo de la CEPAL, debo seguir ciertas reglas. Con un sentido de la responsabilidad, pero al mismo tiempo con la posibilidad de plantear problemas que los países desarrollados no recibirán con agrado”. Me contestó: “Raúl, eso es lo que queremos en las Naciones Unidas, abrir nuevos derroteros”. “En segundo lugar”, le dije, “creo que debe aprobar los nombramientos que me gustaría hacer. Que todo nombramiento sea resultado de una propuesta mía. Puede aprobar o rechazar pero tiene que ser propuesta mía. Porque se trata de mi campo, conozco a la gente. Conozco los requisitos, y si usted actúa a distancia cometeremos muchos disparates. En tercer lugar, quiero libertad para

viajar. No tener que pedir permiso. Déme cierta suma y la usaré con mi mejor criterio”. “Acepto sus condiciones”, dijo él. Estas fueron las bases de mi incorporación como funcionario de planta.

D.P. ¿Cómo llegó a ser Secretario Ejecutivo tan rápidamente?

R.P. Bueno, era evidente que la situación tal como estaba no podía sostenerse por mucho tiempo. Martínez Cabañas era un tipo estupendo. Pero era un hombre joven que nunca antes había tenido ese tipo de responsabilidad. Teníamos buenas relaciones personales. Pero todo el mundo sabía que la autoridad real era mía. Entonces, en un viaje que hice a Lake Success,⁵ David Owen me dijo: “Vamos a crear un nuevo organismo de asistencia técnica en las Naciones Unidas. El Secretario General le ofrece a usted este cargo, o el de Secretario Ejecutivo de la CEPAL, en cuyo caso acomodaríamos a Martínez Cabañas en la nueva organización. ¿Cuál prefiere usted?”. Yo le contesté: “Dígale a Trygve Lie que aceptaré lo que él quiera. Si quiere que me vaya a Nueva York, a esta nueva institución, iré. Si quiere que me quede en la CEPAL como Secretario Ejecutivo, aceptaré, porque me gusta esta organización y comprendo ahora los problemas y desafíos que se le presentan como no los apreciaba antes”. Esa tarde me dijo: “Trygve Lie dice que usted debe ser el Secretario Ejecutivo”.

D.P. ¿Por qué reorganizó la CEPAL como lo hizo? La División de Desarrollo resultó muy grande y poderosa.

R.P. Por el papel que desempeña el desarrollo en América Latina.

D.P. Describa a algunos de sus primeros colaboradores, algunos de los que fueron importantes al principio. Contaba con Ahumada, Urquidí, Furtado, Melnik, Santa Cruz, Boti, Noyola, Vuskovic. ¿Los eligió a todos ellos o estaban allí cuando usted llegó?

R.P. Cuando llegué estaban Furtado, Boti, García y Rey Alvarez. Eran consultores, los últimos dos. Urquidí, Ahumada, Melnik, Noyola y Vuskovic llegaron más tarde. ¿Cómo llegó [Pedro] Vuskovic? Un profesor peruano fue contratado como consultor de estadística y trajo consigo a un joven, Vuskovic. Re-

cuerdo que Vuskovic estaba trabajando con una calculadora en un cuarto pequeño a la entrada de la calle Providencia. Mostró tener capacidad intelectual y tuvo una buena carrera.

Jorge Ahumada llegó después y Melnik también. Tomamos a Melnik de la Corporación de Fomento. Era un hombre muy eficiente, pero muy eficiente, un gran tipo y una bella persona. Era distinto de Ahumada. Ahumada al comienzo entró pisando fuerte. Pero poco a poco se integró al grupo. Una vez en Brasil, cinco años después, en un *cocktail* que se prolongó hasta tarde, me dijo “Don Raúl, no sé, no puedo entender cómo me ha tolerado tanto tiempo, porque yo estaba en desacuerdo con todo lo que usted decía. Pero tuvo la paciencia de no preguntarme “Jorge, ¿por qué no estás de acuerdo?”. Y nos hicimos buenos amigos. Era un hombre muy inteligente, un buen escritor y lleno de vitalidad.

D.P. ¿Sus subordinados escribían informes y se los daban a leer? ¿Cómo trabajaba con ellos? ¿Les hacía preguntas? No llegué a la CEPAL sino hasta 1955, pero tengo la impresión que usted escribía todos los documentos importantes en los primeros tres o cuatro años. ¿En qué forma trabajaba? ¿Pedía que le prepararan informes, los leía y asimilaba su contenido? ¿O escribía cada cual por su cuenta?

R.P. Bueno, como usted señaló, había distintas secciones. Producían en realidad muchos informes, una serie de informes, que se publicaban en el *Boletín* de la CEPAL [publicación anterior a la *Revista*] o se mimeografiaban y se distribuían. Aproveché algunas de sus ideas. Las discutía con ellos, aunque no me gustaban mucho las grandes reuniones del personal, más bien me gustaba juntarme con unas dos o tres personas.

D.P. ¿Mantenía su oficina cerrada durante ciertas horas al día?

R.P. Sí, a fin de escribir mis propios documentos. No tenía las puertas abiertas. Pero la mayor parte de lo que escribía lo hacía cuando todos se habían ido a casa, los sábados y hasta en vacaciones. La decisión final era mía, pero siempre luego de escuchar. No intentaba presentar documentos como soluciones de transacción diciendo: “Algunos creen esto y otros lo otro”. Sólo escribía lo que creía y no eliminaba la presentación de otros estudios que presentaban opiniones diferentes, pero mis ideas personales, mis estudios personales, no eran fruto de la transacción.

⁵ Lake Success, Nueva York, fue la primera sede de las Naciones Unidas, mientras se construía su edificio permanente en la ciudad de Nueva York.

D.P. Entre su personal había unos pocos funcionarios importantes de nacionalidad estadounidense; me acuerdo de Louis Swenson, Alex Ganz y Richard Mallon. ¿Los escogió para tener una representación estadounidense, o eran parte del equipo? En otras palabras, siempre hubo una división entre usted y el gobierno de los Estados Unidos. ¿Eligió a algunos funcionarios para mostrarle al gobierno de los Estados Unidos que quería contar con estadounidenses o se los impusieron?

R.P. De ninguna manera. Promoví a Louis Swenson porque era un hombre moralmente estupendo, muy capaz, y de un intelecto muy abierto. Quedaba a cargo de la CEPAL por uno o dos meses mientras yo estaba fuera, y ninguno de los dos tenía desconfianza del otro. Formábamos un equipo perfecto. Louis tenía una gran mente crítica. Esta es una de las razones porque prefería no tener una oficina colegiada. Prefería, en cambio, darle uno de mis trabajos a Louis para que lo criticara. Tenía plena libertad para criticar todo y tenía una mente aguda.

D.P. Sí, me acuerdo que escribió ese primer estudio sobre las relaciones económicas entre América Latina y Europa que era muy sólido. ¿Y Alex Ganz? ¿Cómo llegó a escogerlo? ¿Quería un especialista en ingreso nacional y Alex había trabajado en Puerto Rico?

R.P. Alex era un buen ejemplo de cooperación por parte de un economista estadounidense. Trabajaba con tesón. Introdujo nuevas técnicas.

D.P. Especialmente técnicas de ingreso nacional.

R.P. Se había integrado personalmente con el equipo cepalino y no tenía ganas de volver a los Estados Unidos y publicar lo que había aprendido con nosotros. Trató de vivir para la CEPAL. Esto es algo que siempre recuerdo como uno de los grandes méritos de Alex Ganz. Otros llegaban con la idea de lograr una cosecha fácil. De publicar sus artículos, no siempre reconociendo su deuda con la CEPAL. Por el contrario, transformaban ideas de la CEPAL en una terminología técnica.

D.P. ¿En documentos políticos?

R.P. Sí, y atribuyéndose el mérito de los trabajos.

D.P. Quiero conversar ahora sobre sus primeras relaciones con el gobierno de los Estados Unidos. Usted dijo que porque escribí un artículo sobre

el tema en 1978⁶ debo saber más del tema que usted, pero es evidente que no sé. Las relaciones entre la CEPAL y el gobierno de los Estados Unidos y entre usted y el gobierno de los Estados Unidos eran a menudo tensas, desde el comienzo. ¿Por qué?

R.P. Cuando Hernán Santa Cruz presentó ante el Consejo Económico y Social⁷ su proyecto de creación de la CEPAL, naturalmente que encontró gran resistencia por parte de los grandes poderes y especialmente de los Estados Unidos. Persuadió a Mendès-France⁸ y a algunos otros que apoyaran a la CEPAL. Y finalmente, los Estados Unidos tuvo que aceptar. Sobre todo tomando en cuenta que la Comisión se estableció inicialmente por sólo tres años, quizá con la idea implícita de poder fusionarla con la Organización de los Estados Americanos. En realidad, cuando me nombraron Secretario Ejecutivo, un embajador que representaba a los Estados Unidos en la OEA, un caballero muy simpático, me invitó a un *cocktail* en su casa. Y me dijo: “Mi gobierno no quiere que haya dos organizaciones que tratan de los mismos problemas. Hemos preparado un proyecto para fusionarlas a ambas. Puedo decirle, ante todo, que usted es nuestro candidato para director de ambas organizaciones. Y contará con más recursos que antes. Aquí está el texto: dos páginas”. Me leí el texto cuidadosamente y le dije lo siguiente: “Señor Embajador, comprendo perfectamente su posición. Pero tengo que hablarle con toda franqueza. La base de nuestra nueva organización —la CEPAL— es la independencia intelectual. Esta es la primera oportunidad que tiene América Latina de comenzar a pensar sobre sus propios problemas económicos. No lo ha podido hacer hasta ahora”. Estaba persuadido de esto, después de años de meditación, cuando tuve que dejar la Universidad de Buenos Aires. Agregué: “Tengo que decirle francamente que ustedes serían el poder dominante de la nueva organización, como dominan la Organización de los Estados Americanos. El departamento económico de esa Organización está dominado por el Departamento de Estado. Esto lo entiendo muy bien. Pero comprenda mi punto de vista. Si hubiera podido renunciar a mi independencia intelectual quizá podría haber seguido con el gobierno argentino. Pero no pude. Y no voy a cambiar a mis años. Y si tuviera

⁶ David Pollock, “La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL: algunos cambios durante los últimos 30 años”, en *Revista de la CEPAL*, N° 6, segundo semestre de 1978.

⁷ Conocido como ECOSOC, su sigla en inglés.

⁸ Pierre Mendès-France (1907-1982), posteriormente Primer Ministro de Francia en 1954-1955.

la debilidad de aceptar su ofrecimiento ni uno de los jóvenes que me acompañan seguiría en la CEPAL. Créame, es un grupo excepcional de jóvenes brillantes que nunca antes habían logrado trabajar juntos en América Latina. No por el sueldo, sino por la idea de orientar a América Latina en la dirección correcta. De modo que lamento decirle que no podré aceptar". Bueno, fue una buena fiesta. Cambiamos de tema y el asunto terminó con una despedida cordial. Esto ocurrió unas pocas semanas antes del tercer período de sesiones de la CEPAL, que era mi primera reunión como Secretario Ejecutivo.

D.P. ¿Fue en México?

R.P. En México. Primero fue la reunión constitutiva en Santiago. La segunda fue en La Habana, cuando hablé como Director de Investigaciones, y ésta de México, mi primera como Secretario Ejecutivo. Inmediatamente antes de la reunión, Antonio Carrillo Flores, el Ministro de Hacienda de México, me invitó a una comida en honor de Alberto Baltra, Ministro de Economía de Chile, con otro miembro de la delegación chilena, con Merwin Bohan,⁹ y con un alto funcionario del Departamento de Finanzas. El segundo chileno era Oscar Schnake, un viejo amigo. Tuvimos una buena cena. [Fue] en Ciudad de México. A quemarropa Antonio Carrillo Flores me preguntó en la mesa: "Don Raúl, ¿cómo le gusta el vino mexicano?" Contesté: "Estimado Ministro, éste no es vino mexicano" (risas). Era un hombre de mucho humor. Después de comida nos acomodamos en dos sofás iguales salvo que entre el segundo sofá y la pared había un espacio. Carrillo estaba ahí con Merwin Bohan y Baltra. Yo estaba de lado dándoles la cara, con Schnake. El alto funcionario mexicano estaba parado detrás del sofá. Entonces Carrillo le dijo a Merwin, "Por favor lea su proyecto, su borrador de proyecto para la fusión de la OEA con la CEPAL". Merwin lo leyó. Entonces Carrillo me dijo: "¿Qué opina del texto?" Le contesté: "No necesito reflexionar sobre él porque es precisamente el que me consultaron en Washington y que rechacé de plano, por los motivos siguientes". Y le repetí los argumentos. ¿Sabe lo que hizo Carrillo? Hay gestos en la vida que uno no olvida. "Déme ese papel", lo rompió y tiró. El asunto estaba liquidado. Y

el pobre Merwin Bohan, callado. Los Estados Unidos habían esperado que México lo apoyara y México estaba callado. Esto se supo, naturalmente. El Presidente Vargas envió un cable a su delegación, la brasileña, apoyando a la CEPAL. Chile titubeaba. El movimiento ganó fuerza. Y fue tal el ímpetu que tuve que ayudarlo a Merwin Bohan a suavizar un proyecto de resolución demasiado duro (risas). El hombre que trajo la concordia fue Philippe de Seynes, miembro de la delegación francesa.

D.P. ¿Hubo algún país latinoamericano que no lo apoyara en la CEPAL?

R.P. Todos, incluso la Argentina [me apoyaron]. Argentina nunca me puso en una situación difícil, tengo que reconocerlo.

D.P. Acláreme un detalle, Don Raúl. ¿Por qué se estableció la Oficina de Washington? ¿Fue porque uno de los puntos del acuerdo era: "Está bien, si ustedes los latinoamericanos van a tener una comisión regional, cuando ya tenemos la OEA, por lo menos que coordinemos nuestro programa de trabajo para que no haya duplicación ni traslapes"? ¿Fue por eso que se creó?

R.P. Yo podía ver la extraordinaria importancia de estar en Washington. Primero como fuente —así como usted después desarrolló la oficina— de contactos entre los latinoamericanos y los estadounidenses. Como fuente para la recolección de informaciones y estudios.

D.P. ¿Aparte de coordinar con la OEA?

R.P. Ese era sólo un pretexto. Se trataba en realidad de tener una base ahí.

D.P. Ya veo. Cuénteme algo sobre la relación entre Santiago y Nueva York. Tengo entendido que siempre habían tenido muy buenos contactos con el Secretario General. Cuénteme sobre el Secretario General, sobre el ECOSOC y sobre la Administración de la Sede. Tres niveles distintos. Comience con el Secretario General. ¿Siempre tenía buenas relaciones con Hammarskjöld,¹⁰ con Trygve Lie, con U Thant?¹¹ ¿Nunca tuvo dificultades con ningún Secretario General?

R.P. Absolutamente ninguna.

⁹ Miembro de la delegación de los Estados Unidos a la conferencia del GATT en 1949-1950 y Embajador de los Estados Unidos ante el Consejo Interamericano Económico y Social a comienzos de los años cincuenta. Conoció a Prebisch cuando éste dirigía el Banco Central de la República Argentina en los años 1941-1943.

¹⁰ Dag Hammarskjöld (1905-1961), Secretario General de las Naciones Unidas en 1953-1961.

¹¹ U Thant (1909-1974), Secretario General de las Naciones Unidas en 1962-1972.

D.P. ¿Y qué hay del ECOSOC y el Departamento de Asuntos Económicos? ¿Intentaron alguna vez editar su producción?

R.P. No. Puedo decir que he tenido las relaciones más cordiales y amables con el Departamento. Pasaron por él varias personalidades el primer año: David Weintraub y Harold Kostin. A David lo sacrificó Trygve Lie en época de McCarthy.

David Weintraub era un hombre que veía el problema del desarrollo y le entusiasmaba el trabajo de la CEPAL. Lo mismo le ocurrió a Harold Kostin, un británico. Pero, dadas las circunstancias, David Weintraub tuvo que renunciar. A Harold Kostin lo trasladaron a otras funciones y llegaron hombres nuevos. David Owen llegó un poco más tarde.

D.P. ¿Y qué hay del Secretario General? Cuénteme algo sobre sus relaciones personales con Hammarskjöld, Trygve Lie y U Thant. ¿Los conoció a todos personalmente?

R.P. Trygve Lie, sólo cuando lo fui a ver para aceptar el cargo de Secretario Ejecutivo. Cuando estuve en Santiago para la Reunión del Consejo Económico y Social visitó la CEPAL. Fue a mi oficina y me dijo: “Estoy muy contento con usted, porque no me da ningún problema político” ¡Y punto! (Risas) Nunca interfería para nada. Con Hammarskjöld establecí una relación muy cordial, a tal punto que conmigo hizo una excepción. Nunca antes lo había acompañado un Subsecretario en ninguno de sus viajes. Me pidió que lo acompañara en un viaje a América Latina y sostuvimos largas conversaciones sobre muchas materias. Era un hombre de intelecto brillante y me apoyaba en todo sentido.

D.P. Cuando estuve en Santiago en 1955, trabajé con José Antonio Mayobre¹² y Alex Ganz en un temprano documento de la CEPAL llamado “Una introducción a las técnicas de planificación”. Cuando ese informe se presentó en Nueva York, recibimos un cable que a Mayobre le chocó mucho. Me lo mostró. El cable decía: “El informe está bien, pero dondequiera que se mencione la palabra ‘planificación’ replácela por ‘programación’, porque aquí en Nueva York no podemos apoyar nada que se llame ‘planificación’”. Y usted estuvo de acuerdo. Explíqueme cómo, con todo el apoyo que tenía —del Secretario General y todos esos

personeros en la Sede— podían las Naciones Unidas decidir que ‘planificación’ era una mala palabra y que ‘programación’ era una buena palabra.

R.P. No en Nueva York. No me preocupaban las autoridades en Nueva York, sino en el Departamento de Estado y el Banco Mundial. El Banco no hablaba de ‘planificación’ sino de ‘programación’. Y entre paréntesis, por muchos años yo no hablaba de ‘planificación’; fue un lapsus de José Antonio Mayobre referirse a la ‘planificación’. Yo hablaba de ‘programación’.

D.P. ¿Por qué el ECOSOC, que en teoría es el organismo tutor de la CEPAL, no ha ejercido gran influencia? ¿Cómo llegó la CEPAL a ser tan fuerte cuando el ECOSOC mismo —su organismo superior— era tan débil? Aquí hay algo raro. De muchas maneras, y para bien o para mal, la CEPAL transformó el pensamiento económico y la acción económica de América Latina. La sustitución de importaciones, la industrialización, todo el concepto de centro-periferia, la relación de precios del intercambio, la integración regional, la planificación, etc., etc. La CEPAL seguía adelante, escribía, actuaba e influía sobre la realidad ya sea que el ECOSOC la escuchara o no. El ECOSOC parecía casi insignificante. De alguna manera, el ECOSOC resultaba anacrónico, y no entiendo por qué.

R.P. Después que Gunnar [Myrdal]¹³ dejó la CEE¹⁴ era yo, como orador, quien captaba la atención del público, hablando sin apuntes, hablando con fuerza, afirmando mis convicciones. A la gente le gusta eso. Es un elemento de persuasión. Aunque no se dejen llevar por lo que uno dice, por lo menos respetan lo que hace y a la organización a que pertenece. Pero si lee su discurso o habla en una voz monótona y presenta muchos números, pierde influencia. Tiene que presentarse a discutir como si fuera un actor. Creo que éste es un elemento importante y Gunnar era capaz de hacerlo. Era un hombre poderoso y creo que esto también influía. Recuerde que en un organismo como éste siempre hay tres o cuatro personas con capacidad intelectual. Ellos forman la opinión sobre la calidad intelectual del hombre que habla. Nunca he visto la cara de alguien dormido mientras yo hablaba y eso es importante.

¹² Secretario Ejecutivo de la CEPAL, 1963-1966.

¹³ Gunnar Myrdal (1898-1987), economista sueco. Fue Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa en 1947. Autor de *The Asian Drama* (1968), Myrdal compartió el premio Nobel de Economía con Friedrich von Hayek en 1973.

¹⁴ Comisión Económica para Europa.

D.P. [Volviendo a la propia CEPAL], comencemos con las tres principales contribuciones iniciales de la CEPAL al desarrollo de América Latina. Una era la teoría. La segunda, digamos, era la asistencia técnica, la capacitación y las actividades de asesoramiento. Y la tercera era política: la CEPAL servía de foro para que se reunieran los latinoamericanos. También prestaba servicios estadísticos y otros similares. Pero, fundamentalmente, el aporte principal de la CEPAL y de usted mismo en esos años fue la teoría. Comenzó trazando la dicotomía entre centro y periferia. De 1948 hasta 1963, centró su atención fundamentalmente en el sector externo. Su interés en la relación de precios del intercambio, su insistencia en la necesidad de industrializarse mediante la sustitución de importaciones, la importancia que atribuía a la promoción de exportaciones, ¿por qué ese acento tan cargado sobre la vulnerabilidad externa?

R.P. Porque la constricción del sector externo representaba el obstáculo más importante para el desarrollo en esa época.

D.P. Antes, cuando vivía en Argentina, le impresionaba mucho la vulnerabilidad de la economía argentina a los vaivenes internacionales. Pero en la tesis de la CEPAL se prestaba muy poca atención a los fenómenos internos. Centraba su atención principalmente en el problema de las restricciones de divisas. Es cierto que América Latina era muy vulnerable entonces. Pero, presumiblemente, ¿su énfasis se debía también en parte a que usted y la CEPAL necesitaban el apoyo político, en esos primeros años, de los gobiernos latinoamericanos?

R.P. Y porque no estábamos preparados para ampliar nuestro pensamiento de un día para otro para abarcar todos los aspectos de la economía. Fijamos la atención en aquellas partes que eran importantes en ese momento. Y gradualmente ampliamos nuestras ideas para abarcar otros temas.

D.P. ¿Evolucionó su teoría con el tiempo? Su tesis era muy compleja. Todo se relacionaba con todo lo demás. ¿Evolucionó ese pensamiento lentamente entre 1948 y 1963 o lo tenía en mente desde un comienzo? Es decir, parte de la tendencia al deterioro secular de la relación de precios del intercambio, que implica un esfuerzo por reducir la dependencia de la producción primaria para la exportación, y termina con un proceso acelerado de industrialización.

R.P. Fue una evolución gradual. Tuvimos que industrializar en la Argentina sin construir antes una

teoría, porque necesitábamos proporcionar más bienes a la población. Pero no podíamos pagar todos los bienes importados, por el decaimiento de nuestras exportaciones y el deterioro de nuestra relación de precios del intercambio. Ese es un hecho sencillo. Sin ninguna teoría, toda América Latina hizo lo mismo. De México para abajo. Entonces, en mis días de tranquila meditación, después que dejé el Banco Central, empecé a lucubrar teorías. Apareció el concepto de centro y periferia y también el de la industrialización.

Veamos el segundo y luego el primero. Había, y hay todavía, gran confusión acerca del deterioro de la relación de precios del intercambio. Se me acusó varias veces de proyectar al futuro la tendencia al deterioro de la relación de precios. Yo nunca dije algo así. Lo que dije es que es necesario introducir el progreso técnico en la agricultura. Mientras más se eleve la productividad, menos mano de obra se necesita por unidad de producto. Es cierto que se puede aumentar la producción y las exportaciones, pero aquí viene el factor externo. Si los mercados externos están abiertos, y puede colocarse en ellos lo que se produzca, todo estará bien; ésa sería la forma más económica de emplear a la mano de obra. Pero ocurre que las leyes de la elasticidad ingreso resultan muy estrechas. Una elasticidad ingreso muy baja para los productos primarios y muy alta para las manufacturas. ¿Cómo manejar esta situación? Se trata de un simple problema de aritmética.

D.P. Recuerdo que cuando estaba en Santiago en 1955, Alex Ganz calculaba que la elasticidad ingreso general de la demanda de importaciones para los productos primarios latinoamericanos en los Estados Unidos era de 0.6 y que la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones de manufacturas por parte de América Latina era de 1.6. Ahí estaba la brecha.

R.P. Si se amplía el razonamiento a todos los centros del mundo, y dada la baja elasticidad precio de nuestras exportaciones, llega cierto momento en que el empeño por aumentar las exportaciones rinde menos divisas. ¿Qué papel desempeñan la industrialización y la protección? Una protección razonable proporciona un incentivo para establecer industrias y para distraer recursos de la agricultura hacia la producción industrial. No para desplazarla, sino para dividir los incrementos en los factores de producción: una parte para seguir aumentando la agricultura y la otra para la industrialización. Esta fue una de las razones que esgrimimos a favor de la programación: tratar de mantener un equilibrio dinámico entre ambas actividades.

D.P. Una de las críticas extrañas que se le hicieron a usted y a la CEPAL era que “se oponían a la agricultura” porque favorecían a la industria.

R.P. Bueno, eso es un disparate. Cualquiera que lea nuestros documentos verá que damos importancia a ambas actividades. Una de las primeras cosas que hice en 1955 cuando me consultó el nuevo gobierno de la Argentina fue recomendar el establecimiento de un Instituto Nacional de Tecnología Agrícola —INTA— con independencia económica. Lo que trataba de transmitir era la idea de un equilibrio dinámico entre ambos sectores. Decía que si no hay industrialización en los países en desarrollo, en la periferia, y si hay progreso técnico en la agricultura, la relación de precios del intercambio tenderá al deterioro. La única forma de frenar esa tendencia es la industrialización. Este era mi sencillo argumento. No formulé una predicción sobre el futuro. Presenté mi tesis como un argumento a favor de la industrialización. ¿En contra de la agricultura? ¿Cómo podría? ¿Un hombre nacido y criado en la Argentina, que reconocía que el alto nivel de vida de su país a comienzos de siglo se debía a la agricultura? Y como dije en Brasil (contestándole a Jacob Viner¹⁵ que había comentado “Prebisch odia la agricultura”), la agricultura puede ser fuente de riqueza. Ahora bien, la tesis de los economistas ortodoxos era: si necesita estimular la industria, devalúe la moneda. La devaluación eleva el precio de las importaciones y estimula las exportaciones, sin intervenir en el libre juego de las fuerzas del mercado. Mi respuesta era: la devaluación aplicada con ese fin y no como respuesta a un proceso previo de inflación, promoverá la inflación. Será una forma de protección con un alto costo social. Y esas exportaciones (y era el caso de las exportaciones de productos primarios de la Argentina, que ya eran competitivas) registrarán un alza de precios, con lo que aumentará la producción, y a la postre los precios bajarán. Viner replicó: “Aplique un impuesto sobre las exportaciones”. “Pero, mi estimado amigo”, le contesté, “ésta es una intervención del mercado. ¿Qué diferencia hay entre un impuesto sobre las exportaciones para que no decaigan sus precios y un impuesto selectivo sobre las importaciones? Pamplinas. Eso es todo. Aun cuando aclaraba esos asuntos y cuando los explicaba se me seguía acusando de cosas increíbles en esta materia.

D.P. ¿Por qué cree que pasaba?

R.P. Por las interpretaciones de segunda y tercera mano de mis escritos. Y porque existe un prejuicio, como usted probablemente ha notado, como miembro de una universidad del norte. Realmente, David, hay cierta arrogancia y menosprecio. No nos toman en serio. Estoy seguro de que en Harvard no nos toman en serio. Somos economistas de segunda categoría o hasta de tercera. Somos economistas subdesarrollados.

D.P. ¿Pero quizá fuera también porque usted representaba un desafío para las exportaciones de los Estados Unidos, por efecto de las medidas de sustitución de importaciones? ¿Y también por sus críticas de las transnacionales? El sector privado de los Estados Unidos y el gobierno de ese país temían que sus teorías tuvieran un efecto doblemente adverso para ellos.

R.P. Tiene usted razón. Vamos punto por punto. Fui a hablar con Frank Southard¹⁶ sobre el mercado común latinoamericano. Era un hombre de mente abierta. Puse como ejemplo que estábamos pensando en producir automóviles. “¿Y nos quitarían un mercado de exportación?” “Así sería”, le contesté, “pero como resultado, importaríamos más”.

D.P. ¿Más bienes de capital?

R.P. “Bueno”, dije, “el efecto inmediato sería ése. A más largo plazo podría ocurrir algo distinto”. El veía los efectos inmediatos. No tenía noción de la política a largo plazo. Le preocupaban los intereses inmediatos. Pero yo estaba pensando no sólo en las medidas inmediatas sino en las consecuencias a más largo plazo para el desarrollo. No se olvide que el largo plazo empieza ahora mismo. Es necesario erigir los programas de corto plazo en el marco de un concepto de programación a largo plazo.

D.P. ¿Y qué hay de las transnacionales?

R.P. Como siempre sucede, el péndulo se fue al otro extremo. Hemos visto a las transnacionales por todas partes. Hemos construido una teoría sobre la transnacionalización. Creo que es necesario aquí, nuevamente, intentar una política. Tomemos el caso del petróleo. En 1955, durante el breve período en que era consultor del gobierno de la Argentina, me opuse con gran firmeza a la política de “puertas abiertas” para las empresas petroleras. La Argentina, por diversas razones, tuvo que aumentar la producción de petróleo. De

¹⁵ Jacob Viner (1892-1970), el principal teórico sobre comercio de su generación en los Estados Unidos.

¹⁶ Representante de los Estados Unidos ante el FMI, 1948-1950.

modo que fue necesario lograr la cooperación de las compañías petroleras. Le dije al Presidente [Aramburu]:¹⁷ “No dé concesiones. Trate de firmar contratos de servicios con las compañías”. Las compañías se oponían. ¿Se acuerda del Sr. Vance, jefe del Banco de Exportaciones e Importaciones? Fue a Santiago y me dijo: “Yo soy republicano. Considero que las compañías petroleras deben ser libres de invertir sin condiciones. Y puedo decirle que estoy dispuesto a recomendar a mi gobierno (era un hombre muy influyente) una política distinta: una política de negociación, empresas conjuntas y contratos de servicios, como predica usted”. Tomé el primer avión, a las 12 horas precisamente. Fui inmediatamente a ver al Ministro de Hacienda. Por desgracia, el día anterior el Presidente Aramburu había hecho una declaración ambigua que modificó nuestra política. Cuando se supo en Nueva York y Washington, las compañías se retiraron. Y el país tuvo que esperar muchos años. Ahora las compañías están bien dispuestas; han aprendido su lección. Necesitamos a las transnacionales, pero con unas reglas muy claras de juego: deberes, obligaciones y derechos. Tenemos que descubrir nuevas políticas. Primero, una política selectiva: debemos definir lo que necesitamos de ellas y en qué condiciones. El peligro está en que, en esta difícil situación, traten de obligar a los gobiernos a concederles condiciones muy favorables.

D.P. Todo esto me deja con la sensación de que la tesis de la CEPAL o la tesis de Prebisch de 1950-1960 sigue teniendo gran vigencia para la América Latina de hoy.

R.P. Como la sustitución de importaciones, no como preferencia teórica, sino en la medida en que no podamos encontrar mercados suficientes para nuestras exportaciones. Eso es todo. Necesitamos aumentar nuestro ingreso. Necesitamos importar más. En la medida en que no podemos importar más pagando con exportaciones, tenemos que pagar con nuestra propia producción.

D.P. Lo que me más me interesa es que el argumento analítico se remonta a sus escritos de hace treinta años. Hay en realidad muy poco nuevo que decir sobre “qué debe hacerse” sobre la restricción externa que no esté ya incluido en la tesis de la CEPAL de los primeros años del decenio de 1950.

R.P. Lamento decirlo, pero el concepto de centro-periferia casi no ha variado.

¹⁷ Pedro Eugenio Aramburu (1903-1970), Presidente de la Argentina en 1955-1958.

D.P. Ni tampoco la teoría sobre la relación de precios del intercambio; ni el concepto de la industrialización basada en la sustitución de importaciones; ni las bases teóricas de la cooperación regional.

R.P. Me gustaría ver —en verdad, David— un planteamiento revolucionario de nuevas ideas.

D.P. Usted estuvo en la CEPAL desde 1950 hasta 1963 como Secretario Ejecutivo. Quiero repasar algunas de las cosas que pasaron en ese período. Comenzaré con la Alianza para el Progreso.¹⁸ Ese fue, para la época, un noble experimento. Cuénteme cómo llegó a participar en ese programa.

R.P. Para mí diría que hubo dos episodios distintos. Adlai Stevenson¹⁹ visitó Buenos Aires con el Senador Benson, hombre muy simpático. Ambos pidieron verme. Stevenson me planteó unas preguntas muy atinadas. Esto ocurrió antes de la Alianza. Al final, después de agradecerme mi hospitalidad, me pidió que escribiera un memorando para él. Lo que hice. Y empleé este memorando como base para un artículo que publicó poco después en *Foreign Affairs*. No sé si tenía o no influencia sobre John Kennedy.

Ahora bien, volviendo a la Alianza para el Progreso, debo decirle que yo no fui su promotor, pero me subí al carro tan pronto como comenzó a moverse. No fui su promotor porque me opusiera, sino porque así sucedió. Subrayo este hecho porque mucha gente cree que yo fui su autor intelectual. La Organización de los Estados Americanos, en los primeros años de la presidencia de Kennedy, intentó inyectarse nueva vitalidad estableciendo un comité de 15 ó 20 personas, la mayoría latinoamericanos.

D.P. ¿Le pidió la OEA a la CEPAL que enviara a algunas personas para ayudarlo?

R.P. Sí. Los documentos de la CEPAL fueron la base, y nuestra presencia otro aporte. La OEA vio la posibilidad de ganar nuevas fuerzas. Algunas semanas más tarde, después de la presentación del documento al Departamento de Estado por la OEA, tuve una reunión con José Antonio Mayobre (Embajador de Venezuela [en los Estados Unidos]), más Felipe Pazos²⁰ y Felipe Herrera,

¹⁸ La Alianza para el Progreso, un programa de desarrollo para toda América Latina, fue inaugurado por el Presidente John F. Kennedy en marzo de 1961. El programa destinaba 20 000 millones de dólares a la región en un período de diez años.

¹⁹ Adlai Stevenson (1913-1965). El Presidente Kennedy lo nombró Embajador ante las Naciones Unidas, con rango ministerial.

²⁰ Felipe Pazos (1913-2001), economista cubano, funcionario del FMI en 1946-1949.

que ya era Presidente del Banco Interamericano (lo fue desde 1959 a 1971). Alfonso Santa Cruz estaba en Washington y Jorge Sol se movía mucho. Era el jefe del Departamento. [Yo redacté una carta al Presidente Kennedy que decía así]: “Este es el momento de establecer una política hemisférica hacia América Latina”. Y Mayobre, el hombre más importante, por ser Embajador, entregó esta carta personalmente al Presidente. Este la recibió tan bien, que unos pocos días después expresó que las ideas fundamentales eran las ideas de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas. ¡Imagínese cómo nos sentíamos, cuán entusiasmados! Ahora bien, ésta fue la parte positiva. ¿Cuál fue la negativa? Que Richard Goodwin,²¹ sin consultarnos, dio a este documento el nombre de “Alianza para el Progreso”. ¡Sonaba casi como la “Santa Alianza”! No era una alianza: fue un error y un nombre infortunado. Se suponía que yo presidiría un comité para coordinar las actividades. Pero la delegación argentina me objetó.

D.P. ¿Por qué? ¿Si usted había dicho que lo apoyaban?

R.P. En efecto. Me apoyaron en la CEPAL, pero estaba adquiriendo demasiado poder e importancia, cosa muy seria en la Argentina, siento decirlo. De modo que tuve que cooperar con el Comité como consultor sin ningún poder. La Alianza, como usted sabe, fue atacada tanto en los Estados Unidos como en América Latina. En los Estados Unidos, aquellos con intereses comerciales sostenían lo siguiente: “¿Por qué pensar en términos de reforma social? Primero estimulemos el crecimiento económico y después habrá que tomar medidas para mejorar la distribución del ingreso”. Y en América Latina los terratenientes se resistían a la idea de la reforma agraria. Sólo la personalidad del Presidente Kennedy y su influencia personal en el gobierno podría haber salvado a la Alianza. Pero él murió.

D.P. La comunidad empresarial de los Estados Unidos ¿por qué se oponía a la Alianza?

R.P. Para ellos América Latina era una fuente de utilidades. Cualquier cosa que atentara contra esas utilidades era mala. La reforma agraria en sí era conveniente. Pero había que esperar hasta que el país fuera próspero, muy próspero, antes de introducir todas esas reformas.

En algunos países los terratenientes dijeron que se alzarían contra las compañías extranjeras. Así ocurrió en Chile, por ejemplo. Esto fue desastroso. Entonces vino el CIAP.²² El Banco Mundial no le hizo ningún caso, siguió tomando sus decisiones independientes. Al comienzo los países latinoamericanos enviaban buenas delegaciones. Cuando el grupo de los Nueve Sabios fue remplazado por los representantes de gobierno en Washington, enviaban secretarios de embajada a las reuniones, personas sin ninguna capacidad. Siempre recuerdo que, gracias a los esfuerzos de [Carlos] Sanz de Santa María, el gobierno estadounidense asistía. El hizo un gran esfuerzo para conseguir una representación estadounidense de alto nivel y la obtuvo. La representación latinoamericana era una calamidad. No tenían preguntas que hacer. Carlos Sanz, Walter Sedwitz²³ y yo mismo tuvimos que formular las preguntas. Esto me convenció de que todo el experimento estaba condenado al fracaso.

D.P. Una de las críticas tácitas que dirige a la Alianza para el Progreso es que nunca tuvo un jefe.

R.P. Así es.

D.P. Me gustaría que habláramos un poco acerca de la CEPAL y usted, por un lado, y el FMI y el Banco Mundial, por el otro. Ha habido una larga historia de relaciones de adversarios en el plano intelectual y analítico. En los años cincuenta y comienzos de los sesenta (hasta que usted se fue a la UNCTAD), la CEPAL y el FMI miraban los problemas y, por lo tanto, las soluciones del desarrollo latinoamericano bajo luces muy diferentes.

R.P. Sí. La teoría del Fondo se basaba en el concepto de que un déficit de balance de pagos era resultado de la mala administración interna. La CEPAL no es que negara la mala administración interna. Habría sido yo el último en negarla por mi larga experiencia en la Argentina y mi estudio y exposición de la historia monetaria argentina. Pero atribuir a factores internos lo que muy a menudo era resultado de factores externos era una verdadera calamidad, una verdadera calamidad teórica. Por ejemplo, un balance de pagos favorable en una etapa de bonanza en los centros aumentaba las importaciones que eran la fuente [la única o la mayor] de los impuestos. Y la Tesorería se preocupaba

²¹ Richard N. Goodwin fue asesor especial y redactor de discursos del Presidente Kennedy (1961), Subsecretario de Estado adjunto para asuntos interamericanos (1961-1962) y Director de la Secretaría Internacional del Cuerpo de Paz.

²² Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso.

²³ Alto funcionario de la OEA y Subdirector Secretario del Consejo Interamericano Económico y Social encargado de la supervisión de la Alianza para el Progreso.

de que crecerían los gastos. Y cuando llegara la crisis, sería imposible evitar un déficit de balance de pagos. La tesis del FMI era siempre la de “restringir el crédito para disminuir las importaciones”. Nosotros rebatíamos: “Eso está muy bien. Pero la forma de disminuir las importaciones es aplicando una política selectiva que al mismo tiempo promueva la sustitución de importaciones”. Porque a largo plazo, es esencial la sustitución de importaciones. El Fondo no quería relacionar ambas cosas; la sustitución de importaciones (porque contradecía también las leyes del mercado) y la selectividad de las importaciones (por ser una intervención inaceptable en el mercado). Esto, desde el punto de vista de la política monetaria, era el elemento más importante en nuestras disputas con el Fondo. Años más tarde, muchos años más tarde, cuando Pierre Paul Schweitzer llegó a dirigir el Fondo, nos llevábamos muy bien en lo personal.²⁴ Y recuerdo que en una de las cenas del Fondo me dijo: “Sabe, Raúl, cuando ingresé al Fondo me lo presentaron como si fuera el diablo en persona. Me advirtieron que tuviera cuidado con usted”. También recuerdo que Larosière,²⁵ a mitades de su primer período, dijo una vez en un discurso en Suiza: “El Fondo siempre ha considerado que los desequilibrios de balance de pagos en los países en desarrollo se deben solamente a factores internos. Ello no es así. Tenemos que darles importancia también a los factores externos”.

D.P. ¿Fue el primero en decirlo públicamente?

R.P. El primero en decirlo en voz alta y con todas sus letras. Unos pocos días después, en un *cocktail* del Fondo, en que se despedía a uno de sus altos funcionarios, le dije: “Monsieur de Larosière, lo felicito. Fue un innovador al decir lo que dijo en Suiza”. Y él me respondió: “Sí, pero me gustaría innovar mucho más. Sin embargo, me topo con resistencias”. “Son las mismas resistencias con que se topaba el Papa Juan XXIII”, le respondí.

D.P. Quiero hablarle del BIRF,²⁶ el otro mellizo de Bretton Woods. Usted y la CEPAL tuvieron dificultades de índole intelectual con el Banco. No eran posiciones tan encontradas (como con el FMI), pero sí encontradas. ¿Podía atribuirse a que el Banco Mundial no

era tan importante? Fueron igualmente ortodoxos por mucho tiempo.

R.P. Le contaré una anécdota que le ilustrará este punto. En mi informe sobre la Argentina en 1955, predicaba las bondades de la industrialización y la necesidad de promover la iniciativa privada. Una macrointervención del Estado para crear las líneas gruesas y luego la iniciativa privada para que las aprovechara. Algunas semanas más tarde, me visitó el Vicepresidente del Banco Mundial, Burke Knapp, un hombre muy simpático y cordial. Y Demuth²⁷ estaba ahí. Demuth me preguntó: “¿Por qué se opone a la iniciativa privada en la industrialización y por qué promueve el crecimiento de la empresa estatal? ¿Por qué lo está recomendando?” “¿Qué?”, le pregunté a Burke Knapp, “eso me desconcierta absolutamente. Me atacaron en mi propio país (así como en otros países latinoamericanos) por la forma en que hablaba a favor de la iniciativa privada en la industria, y también en la agricultura y otros sectores. ¿Cómo puede ser que el Banco, que debe estar bien informado, lo ignore y en cambio me haga aparecer como un hombre que promueve el crecimiento de las empresas estatales? Yo nunca lo hice, porque nunca creí en esa posibilidad”. Eso le muestra cómo —aun en instituciones y círculos que debieran estar bien informados— oyen algo y no se toman la molestia de averiguar en qué medida es cierto o no. Y se construye así una teoría coherente que lo ataca y destruye su propio pensamiento. Esto es lo lamentable.

D.P. Así pues, la CEPAL era una pulga en el oído para el Banco y el Fondo. ¿Se consideraba que usted no prestaba atención suficiente a la teoría neoclásica?

R.P. Así es. Es que yo no era de la escuela neoclásica ya que, sin desconocer la importancia absoluta de la iniciativa privada, creía que debía combinarse con la planificación, con las líneas generales de la planificación. Esto es lo que no podían aceptar.

D.P. Muy bien. Pero después que Eugene Black dejó [el Banco Mundial] y Robert MacNamara²⁸ ingresó, junto con Hollis Chenery,²⁹ la actitud ya no fue la misma. Comenzó a mejorar un poco.

R.P. Es cierto, con MacNamara y con George Woods.

²⁴ Director del FMI, 1963-1973.

²⁵ Jacques de Larosière, Director Gerente del FMI en 1978-1987; Gobernador del Banco de Francia en 1987-1993, y Presidente del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo en 1993-1998.

²⁶ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, nombre primitivo del Banco Mundial.

²⁷ Richard Demuth, economista del Banco Mundial, que trabajaba en temas agrícolas, entre otros.

²⁸ Robert MacNamara, Secretario de Defensa de los Estados Unidos en 1961-1968; Presidente del Banco Mundial en 1968-1981.

²⁹ Profesor de Economía en la Universidad de Harvard y economista jefe del Banco Mundial bajo la presidencia de Robert MacNamara.

D.P. Sí, él estuvo entremedio.

R.P. MacNamara fue siempre muy cordial conmigo, pero eso era todo. Chenery conocía a la CEPAL. Una vez habíamos invitado a Chenery a pasar unos meses en la CEPAL.

D.P. De manera que con Hollis Chenery, Mahbub Ul Haq³⁰ y Drag [Avramovic],³¹ y con MacNamara, se creó un clima intelectual distinto en el Banco. [Pero, en general,] en Washington, incluso nuestra oficinita de la CEPAL allí, se consideraba como un puesto de avanzada de la oposición intelectual. No sólo por el gobierno de los Estados Unidos, sino también por algunos de los organismos especializados de las Naciones Unidas. En otras palabras, la CEPAL tenía la reputación de representar un peligro potencial para las políticas del gobierno de los Estados Unidos, del Banco, del Fondo y del GATT.³²

R.P. Pero esa imagen tiene dos facetas. Por una parte está el poder intelectual, que era uno de nuestros objetivos, y por la otra sus repercusiones políticas. No se trataba de la transferencia del poder de esas instituciones a la CEPAL; lo más que podría ganar —y esto podría haber sido muy importante— era convertirse en el centro de elaboración de nuevas ideas y la transformación de esas ideas en fuerzas políticas. No se trataba de dirigir al Banco o al Fondo, sino de examinar lo que estaban haciendo: criticar, por ejemplo, en el caso del Fondo, su política de condicionalidad. Una de las funciones más importantes de la CEPAL podría haber sido la de criticar a fondo la política de condicionalidad. No se trataba de decir “No nos gusta la condicionalidad” sino [más bien] “cómo podría aplicarse la condicionalidad”.

D.P. Don Raúl, quiero preguntarle por qué estableció el ILPES.³³

R.P. Yo no creé el ILPES. La primera idea de crearlo vino de David Owen. Me decía, “Raúl, cuando se retire, debería tener un centro de investigaciones como parte de la CEPAL”. Le contesté: “Buena idea”. Esta conversación la tuvimos por allá por fines de los años cincuenta. En cierta ocasión Paul Hoffman me invitó

a ir a Nueva York a visitarlo. Lo que hice. “Dispondré los recursos necesarios para que cree un instituto de planificación para América Latina”, me informó. Probablemente David Owen le había explicado su idea a Paul Hoffman, y Hoffman—quien había creado el Instituto Internacional de Desarrollo— era un hombre de negocios con una amplia visión del mundo. Llegamos a ser buenos amigos y él me dio la idea, pero yo no le pedí a nadie [que creara] el ILPES.

D.P. Ya que hemos mencionado al ILPES, ¿qué piensa usted ahora?

R.P. Sin entusiasmo. Al ILPES le faltan recursos. Arrastra una existencia muy precaria. No cuenta con un equipo permanente de investigación. Y América Latina necesita un equipo de investigación que complemente la labor de la CEPAL.

D.P. Veamos el tema de la integración regional. Una de las grandes realizaciones de la CEPAL fue la de ampliar el concepto de la industrialización basada en la sustitución de importaciones del plano nacional al regional y subregional. Y poner mano a la obra para la creación de la ALALC,³⁴ el mercado común centroamericano, el Grupo Andino y, en cierta forma, también la CARICOM.³⁵ Este fue uno de los logros específicos, prácticos y pragmáticos de la CEPAL. Usted fue padre de la integración regional en América Latina. ¿Cómo se siente mirando hacia atrás? ¿Qué debiera haber hecho de otra manera? ¿Cómo evalúa el aporte de la CEPAL a la cooperación regional latinoamericana?

R.P. Este es un asunto muy cerca de mi corazón. Considero de vital importancia para América Latina impulsar este concepto. ¿Por qué no avanzó más allá de cierto punto? No fue un fracaso. Pero tampoco fue un éxito. Fue una mediocridad, una mediocridad latinoamericana típica. Comencemos por decir que durante los largos años de prosperidad en los centros, cuando por fin América Latina se persuadió de la necesidad y la posibilidad de exportar manufacturas, el péndulo se inclinó para el otro lado. Primero se inclinó a favor de la sustitución de importaciones, olvidándose de la exportación de manufacturas. Fuimos los primeros en decir (y escribí ese informe a comienzos de los años sesenta) que la industrialización de América Latina era asimétrica. Dimos un impulso a la sustitución de importaciones, pero no dimos un tratamiento simétrico a

³⁰ Mahbub Ul Haq (1934-1998), economista paquistaní y Vicepresidente del Banco Mundial bajo MacNamara.

³¹ Subdirector de Desarrollo Económico del Banco Mundial a comienzos de los años sesenta y posteriormente miembro del Directorio del Banco.

³² Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.

³³ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, hoy Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

³⁴ Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

³⁵ Comunidad del Caribe.

la exportación de manufacturas. Aranceles por un lado y subsidios por el otro, fuimos los primeros, y lo subrayo porque se nos acusó de ser responsables de la sustitución de importaciones y de oponernos a las exportaciones. Este no era el caso.

Los países latinoamericanos aprovecharon los años de bonanza. Algunos con mucho éxito, siguiendo una política muy inteligente (como el Brasil) y un programa coherente. Argentina también comenzó, pero ocurrió entonces el desastre de la baja de los derechos de importación en la creencia de que los demás países harían lo mismo y liberalizaríamos el comercio mundial. Una sobrevaluación de la moneda y bastante dinero para pagar las importaciones de manufacturas destruyeron gran parte de la industria en la Argentina y, por ende, las exportaciones que habían comenzado en este país. Ahora tenemos que reconstruir todo. La falta de coherencia, David, fue el pecado principal. Y las ideas equivocadas. Hago el paralelo entre Brasil y la Argentina. Tenemos que aprender del pasado, no podemos repetir ideas que concebimos hace 25 años. Yo personalmente creía en el concepto neoclásico del libre comercio (“Aseguremos una creciente zona de libre intercambio en América Latina. Demos tiempo a la industria a adaptarse a la rebaja de aranceles. Démosle el tiempo necesario”). A la luz de la experiencia he visto que estaba equivocado. Veamos cuál es el verdadero problema. Es el déficit que registramos con los centros, por razones muy conocidas. A éste hay que agregarle las importaciones de petróleo. Concentrémonos en la sustitución de las importaciones de esos bienes responsables de nuestros déficit con los centros (en la medida en que no podemos exportar en cantidad suficiente para pagar esas importaciones).

D.P. ¿Importaciones de bienes de capital y productos intermedios?

R.P. Sí. Y de los nuevos bienes producidos por la tecnología, todos esos artefactos que tanto le entusiasman. Y ocurre que esos bienes en general necesitan mercados más amplios. Es decir, nuestra antigua idea; ésta es la parte positiva de nuestro mensaje de hace veinticinco años. No el resto. ¿Pero qué enseñanza deriva de esta experiencia? Países como Brasil, Argentina y México (y no muchos otros) que están en condiciones de exportar bienes de capital, pero no a los precios internacionales, según sus propios programas, podrían hacerlo aplicando un sistema de preferencias comerciales concedidas por los otros países. Digamos que Uruguay y Ecuador dieran preferencias a Brasil, Argentina y México. Y ¿quién paga el costo? El costo

lo pagan Uruguay y Ecuador. ¿Por qué lo pagarían? La idea era que estarían en condiciones de exportar manufacturas u otros productos a Brasil, Argentina y México, recibiendo preferencias de ellos. Eso puede suceder. Tengo ahora la idea siguiente: los países interesados en exportar deben conceder un subsidio, sujeto a reglas preestablecidas, a fin de ofrecer precios equivalentes a los internacionales. De esta manera los países menos desarrollados de la región tendrían un aliciente para importar sus productos. Aun así, se crearía un superávit a favor de los grandes mercados. Parte de ese superávit debería ir a un fondo [creado por Argentina, Brasil y México], que se aplicaría al establecimiento y desarrollo de industrias que pudieran exportar a precios competitivos, con subsidios si fuera necesario. [Este sistema no exigiría] de Brasil la plena apertura de sus mercados sino a precios competitivos con los precios internos. No habría competencia despiadada.

D.P. Si se creara este Fondo y Brasil tuviera un superávit de exportación y fuera a conceder parte del Fondo a Uruguay (para producir bienes industriales que Brasil quería importar), ¿quiénes serían dueños de la industria en Uruguay, los brasileños o los uruguayos?

R.P. Ambos. Me gustaría ver a Brasil, Argentina y Uruguay trabajando juntos. No sólo para desarrollar sus industrias sino para exportar. De ser así, si establecieran una planta en Brasil, otra se establecería en la Argentina. Se dividirían el trabajo. En Brasil para un tipo de bienes de capital; en la Argentina para otro tipo. Pero formando una misma empresa, si fuera posible. Para conciliar los intereses.

D.P. Tiene sentido para Brasil y Argentina. ¿Pero tiene sentido para Uruguay y Ecuador?

R.P. Recibirán importaciones a precios internacionales o cercanos a esos precios y al mismo tiempo contarán con recursos para desarrollar sus propias industrias.

D.P. ¿De este nuevo fondo?

R.P. Sí. Y si contribuyeran al Fondo en cantidad equivalente el Banco Interamericano y el Banco Mundial —si reconocieran la necesidad de la sustitución de importaciones sobre bases más amplias—, la solución sería perfecta.

D.P. Lo que usted realmente propone es un sistema como el de la ALALC o el Mercado Común Cen-

troamericano, pero que pudiera establecerse a nivel de dos países o más. Podría resultar práctico.

R.P. Así es, teniendo además la ventaja de que, al presente, según el nuevo sistema ALADI,³⁶ el Brasil [pongamos por caso] obtiene del Uruguay una preferencia y le da a éste una concesión. Entonces llega México y dice: “Estoy dispuesto a dar una concesión al Uruguay; denme a mí una preferencia similar a la del Brasil”. El Brasil puede decir: “Pero le di esa concesión basándome en tener esta ventaja. Ahora renegociemos”. Por el contrario, con este sistema, queda abierto. Brasil recibe un subsidio por la exportación de maquinaria a cualquier país latinoamericano que entre al sistema. Si México o Argentina quieren exportar el

mismo producto, está bien. Hay más competencia. Todos ellos tendrán que contribuir al fondo y seguir ciertas reglas. Los subsidios no se darán en condiciones irracionales. Habría que establecer algunas reglas. No es fácil. Tendríamos que abandonar las preferencias.

D.P. ¿Abandonar el Sistema General de Preferencias?³⁷

R.P. No, se trataría de preferencias dentro de la zona. Este punto merece una consideración cuidadosa. Puedo equivocarme —acepto esa posibilidad—, pero puedo tener razón.

(Traducido del inglés)

³⁶ Asociación Latinoamericana de Integración.

³⁷ Establecido por la UNCTAD bajo la dirección de Prebisch.

Raúl Prebisch

y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI

José Antonio Ocampo*

El centenario del nacimiento de Raúl Prebisch constituye una invaluable oportunidad para retomar las ideas de este gran latinoamericano, uno de los pensadores del mundo en desarrollo que más influencia ha tenido en los debates económicos mundiales. Sus ideas han sido objeto de severas críticas, muchas de ellas referidas, sin embargo, a caricaturas de su pensamiento o a las distorsiones que éste experimentó en la práctica, más que a su obra intelectual. Sacar sus formulaciones de su contexto histórico ha sido igualmente una constante, aun por algunos de sus seguidores. Debe recordarse, en particular, que muchas de ellas surgieron del colapso del sistema comercial y financiero internacional de la década de 1930, cuya reconstrucción apenas se iniciaba en los momentos en que publicó sus trabajos más influyentes (Prebisch, 1949, 1951 y 1952).

Este ensayo intenta mostrar la vigencia de algunas de las ideas esenciales en el pensamiento de Prebisch, y las reformula en función de los planteamientos más recientes de la CEPAL y de las contribuciones de otras escuelas económicas.

1. Tres ejes centrales del pensamiento de Prebisch

“La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular” (Prebisch, 1951, p. 1). Esta afirmación, con la que se inicia la que es quizás su obra más conocida, tiene dos implicaciones metodológicas fundamentales. La primera es el reconocimiento del papel clave que tiene el progreso técnico en el crecimiento económico y, por ende, la importancia que revisten para los países en desarrollo los canales por los cuales dicho progreso se transmite desde los “países originarios”: la demanda derivada de materias primas; la transferencia de tecnología como tal, incluida aquella incorporada en equipos productivos; el traslado a países en desarrollo de ramas productivas “maduras” en los países industrializados, y la participación de los países en desarrollo en sectores de dinamismo tecnológico. La segunda es la incapacidad de analizar la dinámica de los países en desarrollo con independencia de su posición dentro de la economía mundial. Sus procesos de desarrollo son cualitativamente diferentes a los de las naciones más avanzadas. Esto implica que no hay “etapas de desarrollo” uniformes, que el “desarrollo tardío”—el “capitalismo periférico”, para emplear su propia terminología— tiene una dinámica diferente a la de las naciones que experimentaron un desarrollo más

* Secretario Ejecutivo de la CEPAL (jaocampo@eclac.cl). El presente trabajo fue presentado en el seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, organizado por la CEPAL para conmemorar el centenario del nacimiento de Raúl Prebisch. El autor agradece a Oscar Altimir, María Elisa Bernal, María Angela Parra y Rosemary Thorp los comentarios a una versión previa.

temprano y se transformaron en el “centro” de la economía mundial.¹

Esta visión subyace la idea de un sistema económico mundial inherentemente jerarquizado, “centro-periferia”, o “Norte-Sur”, si se prefiere la terminología que se popularizó en los debates de la década de 1970. La esencia de esta visión es el énfasis en las asimetrías básicas que caracterizan a la economía mundial, y su persistencia a lo largo del tiempo, que contrastan con la concepción de la economía mundial como un contexto de relación entre pares, como un “campo de juego nivelado”, para utilizar un concepto que se ha popularizado en los últimos años. En términos de las controversias recientes sobre crecimiento económico, esta visión alternativa de la economía mundial implica que las asimetrías que la caracterizan tienden a generar “divergencia” en los niveles de desarrollo, o al menos constituye un fuerte obstáculo a la “convergencia” que suponen las teorías ortodoxas de crecimiento económico.²

Estas asimetrías se reflejan, en primer lugar, en las estructuras productivas. De acuerdo con una formulación muy cercana al pensamiento de Prebisch, “en contraste con la estructura productiva de la periferia, *especializada y heterogénea*, la de los centros se caracteriza por ser *diversificada y homogénea*” (Rodríguez, 2001, p. 105). Dado que el cambio técnico se origina en los países del centro y ellos ostentan, además, una mayor capacidad de consumo, tienden a concentrar en cada momento las ramas de producción más dinámicas a nivel mundial. Esto genera, en la visión de Prebisch, una tendencia a la especialización de los países industrializados en productos de alta elasticidad-ingreso y de los periféricos en aquellos de baja elasticidad-ingreso (materias primas y, crecientemente, manufacturas en sus etapas maduras), que se refleja, a su vez, en una tendencia a la divergencia en los ritmos de crecimiento y/o a la aparición de problemas de balanza de pagos en los segundos, es decir, a una “brecha” o “estrangulamiento” externo. Estos problemas son particularmente severos durante los períodos de crisis, reflejando la alta vulnerabilidad cíclica de los

países en desarrollo frente a las perturbaciones provenientes del centro de la economía mundial.

En la visión de Prebisch, la superación de las asimetrías básicas del sistema internacional exige no sólo un cambio en la estructura económica internacional, sino también un esfuerzo por transformar las estructuras de los países periféricos, un “desarrollo desde dentro”, para utilizar la terminología original de Prebisch, rescatada por Sunkel (comp., 1991). En términos de los debates más recientes, este “desarrollo desde dentro” es esencial porque la acumulación de capital humano y de capacidades tecnológicas propias (“capital conocimiento”) y el desarrollo institucional son procesos esencialmente endógenos. De ahí la importancia decisiva de “programar el desarrollo”, término empleado en las primeras etapas de la CEPAL y, en general, de diseñar estrategias estatales explícitas dirigidas a transformar las estructuras internas, para romper los obstáculos al desarrollo y permitir nuevas formas de integración a la economía mundial.

La industrialización fue vista inicialmente como la principal vía de transformación de la estructura productiva —de “difusión del progreso técnico”— y la sustitución de importaciones como su principal instrumento. Esta visión correspondía a las características del momento histórico en el cual estas concepciones fueron formuladas: la ausencia de un mercado dinámico de manufacturas a nivel internacional;³ la forma “empírica” como había surgido la estrategia de sustitución de importaciones, como respuesta al colapso de la economía internacional en los años treinta; y el pasado proteccionista que muchos países latinoamericanos habían compartido con Estados Unidos y varios países de Europa continental, aun durante la etapa de desarrollo primario-exportador.⁴ Las posibles ineficiencias de la sustitución de importaciones, particularmente en mercados altamente fragmentados, así como la necesidad de evitar que la industrialización se hiciese a costa de la agricultura o del desarrollo exportador, fueron evidentes para Prebisch desde sus primeros escritos en la CEPAL (Prebisch, 1949, secciones I y VI). Por este motivo, desde finales de los años cincuenta,

¹ La visión más acabada de estos puntos de vistas se encuentra, sin duda, en Furtado (1961).

² En esta formulación hacemos caso omiso de la controversia sobre los términos de intercambio, que ha recibido excesiva atención en los análisis de la obra de Prebisch. La atención se concentra, por lo tanto, en la divergencia de los niveles de desarrollo o, en términos de la controversia mencionada, en el papel que desempeña el deterioro de los términos de intercambio factoriales. Véase, sobre este tema, Ocampo (1991).

³ “No se hizo en esta etapa ningún hincapié en las exportaciones de manufacturas a los centros, dadas las condiciones desfavorables prevalecientes en ellos y la ausencia de una infraestructura industrial adecuada para tal efecto” (Prebisch, 1987, p. 17).

⁴ Sobre el proteccionismo latinoamericano durante la etapa exportadora, véase Cárdenas, Ocampo y Thorp (eds., 2000a, cap. 1). Sobre la comparación de los aranceles latinoamericanos con los de varios países de Europa continental y los Estados Unidos, véase Maddison (1989, pp. 45-47).

Prebisch y la CEPAL pasaron a defender un “modelo mixto”⁵ que combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de nuevas exportaciones, especialmente de origen industrial.⁶ A lo largo del tiempo, la visión de la CEPAL se volvió crecientemente pro-exportadora, aunque enemiga de un desmantelamiento abrupto de las estructuras de protección.⁷

La industrialización en los países periféricos implicaba, para Prebisch, un problema adicional: la industria moderna tenía una menor capacidad de absorber la mano de obra liberada por el sector rural. Este hecho se veía agravado por la dependencia tecnológica, que implicaba que la “mejor práctica” correspondía a patrones de uso de mano de obra inducidos por los niveles de desarrollo de los países industrializados. Por una y otra vía, los patrones de desarrollo se caracterizaban por una mayor “heterogeneidad estructural” de los sectores productivos, para emplear el término desarrollado posteriormente por Pinto (1970): mientras algunos trabajadores eran absorbidos en los sectores de alta productividad, una proporción, generalmente mayoritaria, quedaban relegados a sectores de baja productividad. Esta alta heterogeneidad interna era una de las fuerzas básicas que presionaba en forma adversa la distribución del ingreso, en países que, por lo demás, en el caso de América Latina habían heredado de etapas anteriores de su desarrollo una alta desigualdad y una elevada segmentación social.

Dentro de la estrategia mixta de desarrollo, los procesos de integración fueron vistos, desde comienzos de los años cincuenta, como elementos claves para racionalizar los costos de la sustitución de importaciones, tanto aquellos asociados a la ausencia de compe-

tencia como a la ineficiencia que se derivaba de la escala subóptima de las plantas industriales. Una década más adelante, cuando las posibilidades de exportar manufacturas hacia los países industrializados comenzó a ser evidente, se les consideró igualmente un instrumento para acumular experiencia exportadora como antesala a la conquista de otros mercados. La integración regional —los diversos procesos subregionales, la ALALC/ALADI y el mercado común latinoamericano, en la propuesta más ambiciosa— se convirtió, de esta manera, en un elemento decisivo del “modelo mixto” impulsado por Prebisch y la CEPAL desde fines de los años cincuenta (CEPAL, 1959). Era vista, así, como la forma para ampliar los espacios dentro de los cuales tenía lugar el “desarrollo desde dentro”, para tornarlo más eficiente.

Las asimetrías internacionales características del sistema “centro-periferia”, la necesidad de adoptar estrategias activas de “desarrollo desde dentro”, incluidas aquellas dirigidas a enfrentar los problemas especiales que genera la “heterogeneidad estructural” y el papel crítico de la integración regional, constituyen tres ejes centrales del pensamiento de Prebisch. El resto de este artículo muestra la relevancia que tienen en la agenda del desarrollo de comienzos del siglo XXI.

2. Las asimetrías internacionales

La tendencia a la ampliación de las desigualdades ha sido una característica persistente de la economía mundial durante los dos últimos siglos. Los estudios empíricos indican, en efecto, que la convergencia en los niveles de ingreso por habitante ha sido un evento más bien escaso y se ha limitado, de hecho, a los países más industrializados después de la Segunda Guerra Mundial y, más específicamente, durante la “edad de oro” (1950-1973). No fue una característica de los países industrializados antes de esa guerra (Maddison, 1991), ni tampoco de los países en desarrollo desde entonces (Ros, 2000, cap. 1). Sin embargo, ha habido episodios de rápido crecimiento en el mundo en desarrollo en algunos períodos: América Latina fue, de hecho, la región de mayor crecimiento en el mundo entre las dos guerras mundiales y algunos países asiáticos lo han sido en algunos períodos posteriores a la segunda de ellas: los países petroleros del Medio Oriente, los tigres asiáticos, y China y la India, en diferentes subperíodos (Maddison, 1995). Sin embargo, salvo en el Japón, estos procesos no han logrado una convergencia con los patrones de desarrollo del mundo industrializado, y en la mayoría de los casos se han

⁵ Este es el término que utiliza un reciente estudio de historia económica (Cárdenas, Ocampo y Thorp, eds., 2000b, cap. 1).

⁶ Esto coincide con lo que Prebisch identifica como la tercera etapa de su pensamiento (Prebisch, 1987, pp. 9-21). Una de sus expresiones más claras es, sin duda, Prebisch (1963).

⁷ Véanse, al respecto, tres versiones recientes de la historia del pensamiento de la CEPAL: Bielschowsky (1998), CEPAL (1998) y Rosenthal (2001). Las razones de esta visión (que tiene ahora, fundamentalmente, un interés histórico) estuvieron asociadas a tres consideraciones: i) los costos de transmisión que generaría el desmantelamiento de las estructuras de protección; ii) la idea de que era posible racionalizar la estructura de incentivos a las exportaciones para compensar los costos de la protección; y iii) que existía alguna complementariedad entre protección y desarrollo exportador; en particular, en presencia de economías de escala, el mercado local servía de “base” para la conquista de los mercados externos (un argumento que posteriormente Krugman, 1990, cap. 12, denominó “sustitución de importaciones como promoción de exportaciones”). Prebisch y la CEPAL siempre reconocieron, sin embargo, que los altos niveles de protección podían generar ineficiencias y sesgos antiexportadores insalvables.

interrumpido. Cabe agregar que, aun al interior de América Latina, no hay ninguna tendencia clara a la convergencia: las desigualdades que se establecieron hace cerca de un siglo han tendido a mantenerse a lo largo del tiempo (Cárdenas, Ocampo y Thorp, eds., 2000a, cap. 1, y 2000b, cap. 1).

La persistencia e incluso la ampliación de estas desigualdades internacionales ha tenido lugar en medio del impresionante proceso de industrialización que han experimentado los países en desarrollo en el último medio siglo (y América Latina desde antes). Este proceso se ha traducido, por lo tanto, en una mayor diversificación de la estructura productiva del mundo en desarrollo, excepto en las regiones más atrasadas. No obstante, han subsistido importantes asimetrías en la estructura productiva a nivel mundial: la alta concentración del progreso técnico en los países del centro, que determina sus fuentes de competitividad; su continuo predominio en la producción de maquinaria y equipo e igualmente su papel dominante en la conformación de las grandes empresas transnacionales.

La consecuencia más importante de las asimetrías de la economía mundial es que las oportunidades económicas de los países en desarrollo siguen estando determinadas en gran medida por su posición dentro de esta jerarquía internacional. Hay ciertamente “propagación de progreso técnico” desde el centro, a través de los canales ya mencionados. No obstante, utilizando los términos de Prebisch, dicha propagación ha seguido siendo “relativamente lenta e irregular”, y sus frutos se han distribuido desigualmente en los países en desarrollo, manteniendo o incluso ampliando su “heterogeneidad estructural”. Dentro del “objetivo móvil” que representa la frontera tecnológica mundial (Pérez, 2001), pocos países —y pocos sectores y empresas dentro de ellos— logran moverse más rápido y reducir así su atraso tecnológico; muchos otros sólo logran avanzar al ritmo de la frontera y no pocos se quedan rezagados.⁸

Por otra parte, la alta vulnerabilidad de los países en desarrollo frente a perturbaciones externas continúa siendo notoria e incluso ha tendido a incrementarse con la creciente integración de la economía internacional. Sin embargo, la naturaleza de la vulnerabilidad ha ido cambiando en el último medio siglo. Aunque la transmisión de los choques externos a través del comercio —tanto en forma directa, a través de menores ventas,

como indirectamente, a través del deterioro cíclico de los términos de intercambio— ha continuado siendo importante, los choques financieros han pasado a ocupar un papel protagónico, reviviendo, por lo demás, patrones que ya se habían observado en el pasado en muchos países latinoamericanos, especialmente durante el auge y colapso financiero de las décadas de 1920 y 1930.

La vulnerabilidad es el resultado de asimetrías básicas en las estructuras financieras y en el funcionamiento macroeconómico, particularmente en la profundidad del desarrollo financiero y en el grado de autonomía macroeconómica de los países (Ocampo, 2001c). Las asimetrías financieras son fundamentalmente cuatro: i) la disparidad entre el tamaño de los mercados financieros de los países en desarrollo y las presiones especulativas que enfrentan;⁹ ii) la naturaleza de las monedas en las cuales está denominada la deuda externa; iii) las estructuras de plazos que proporcionan los mercados financieros, y iv) el alcance de los mercados secundarios. Estas tres últimas características implican que, en los países en desarrollo, aquellos agentes que pueden acceder a los mercados internacionales (el gobierno y las grandes empresas) enfrentan descalces de monedas, en tanto que aquellos que carecen de dicho acceso (las empresas pequeñas) enfrentan descalces de plazos, pero es en general imposible disponer de una estructura financiera que evite simultáneamente ambos riesgos. En conjunto, esto quiere decir que los mercados financieros de los países en desarrollo son significativamente más “incompletos” que los internacionales y, por ende, que una parte de la intermediación financiera debe llevarse a cabo necesariamente a través del mercado internacional. Significa, también, que la integración financiera internacional es una integración entre socios desiguales.¹⁰

Por su parte, las asimetrías macroeconómicas están asociadas al hecho de que las monedas internacionales son las monedas de los países industrializados y a la naturaleza de los flujos de capital: mientras los flujos de capital entre países desarrollados tienen un carácter anticíclico (Eatwell y Taylor, 2000), los flujos entre países desarrollados y países en desarrollo tienen un carácter claramente procíclico. Este comportamiento está asociado a la índole residual de los flujos de capital hacia los países en desarrollo o, para utilizar los términos de Palma (2001), a la naturaleza

⁸ Véase en Katz (2000) y CEPAL (2001a) información reciente sobre este tema para el caso latinoamericano.

⁹ Véase, por ejemplo, Council on Foreign Relations (1999), cap. III.

¹⁰ CEPAL (2000), cap. 8, y Studart (1996).

de “deudores de última instancia” que tienen dichos países.

El resultado conjunto de estos factores es que mientras los países industrializados tienen mayores márgenes para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas —margen que es ciertamente mayor en los Estados Unidos que en el resto de las economías industrializadas, gracias a que dispone de la principal moneda internacional—, lo que induce una respuesta estabilizadora de los mercados financieros, las economías de los países en desarrollo carecen en gran medida de dichos márgenes, ya que los mercados financieros tienden a agudizar el ciclo y los actores del mercado esperan que las autoridades se comporten en forma procíclica. En una perspectiva histórica, esto indica que, mientras los países industrializados lograron liberarse en gran medida de las reglas del juego del patrón oro, dichas reglas continúan determinando el comportamiento macroeconómico de los países en desarrollo, e incluso se han vuelto cada vez más relevantes. De esta manera, las asimetrías macroeconómicas entre centro y periferia características de la era del patrón oro (Triffin, 1968; Aceña y Reis, eds., 2000) se han agudizado. Los arreglos multilaterales, especialmente la intervención del Fondo Monetario Internacional, aunque proporcionan alivios coyunturales, están dirigidos a garantizar la adopción de paquetes de austeridad durante las crisis —de una “(macro)economía de depresión”, para usar la expresión de Krugman (1999)—. En forma más estricta, lo que caracteriza a las economías de los países en desarrollo es la tendencia a alternar fases de “macroeconomía de bonanza” con fases de “macroeconomía de depresión” (CEPAL, 2000, cap. 8, y 2001b).

A las consideraciones anteriores cabe agregar que existe una asimetría adicional en la economía internacional, asociada con el contraste entre la creciente movilidad de capitales y la restricción a la movilidad internacional de mano de obra, especialmente de aquella con menores grados de calificación. Como lo ha señalado Rodrik (1997), las asimetrías en la movilidad internacional de distintos factores de producción generan sesgos en la distribución del ingreso en favor de los factores más móviles y en contra de los menos móviles. Estas asimetrías tienen un componente “centro-periferia”, en la medida en que los países en desarrollo tienen una abundancia relativa de los factores de producción menos móviles: mano de obra con bajos niveles de calificación y recursos naturales. De hecho, la ausencia de movilidad internacional de mano de obra fue vista por Prebisch (1951) como una de las imper-

fecciones básicas de la economía internacional, que desempeñaba un papel esencial en la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de los países en desarrollo.

Por último, es necesario agregar que la economía internacional se caracteriza también por imperfecciones básicas que tienen un carácter “sistémico” más que de “centro-periferia”. La primera es el contraste entre el desarrollo dinámico de los mercados y el rezago en la construcción de una gobernabilidad global, que ha conducido a un suministro subóptimo de “bienes públicos globales” (Kaul, Grunberg y Stern, comps., 1999). La segunda es la enorme diferencia entre la rápida globalización de algunos mercados y la notoria ausencia de una verdadera agenda social internacional o, con más precisión, la carencia de instrumentos efectivos de carácter internacional para garantizar el cumplimiento de las metas de desarrollo que se reiteran de manera periódica, más recientemente en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. La tercera es el carácter incompleto de la agenda internacional, que tiene también en alguna medida dimensiones “centro-periferia”, dada la ausencia de temas de alto interés para los países en desarrollo, como la movilidad internacional de mano de obra o la liberalización acelerada, por los países desarrollados, de mercados de alto interés para los países en desarrollo (Ocampo, 2001a).

Este análisis indica que la agenda global debe incluir tanto los temas “sistémicos”, asociados a la provisión de “bienes públicos globales”, como aquellos relacionados con la corrección de las asimetrías internacionales existentes. Estos temas “centro-periferia” incluyen fundamentalmente la corrección de las asimetrías en materia productiva y tecnológica, de las asimetrías financieras y macroeconómicas que inducen las elevadas vulnerabilidades cíclicas de los países en desarrollo, y de aquellas asociadas a los distintos grados de movilidad internacional de los factores de producción.

A partir de la creación de la UNCTAD, bajo influencia directa de Prebisch,¹¹ se reconoció explícitamente la necesidad de corregir las asimetrías que caracterizaban, y siguen caracterizando, al sistema económico internacional. Los compromisos en materia de flujos de asistencia oficial para el desarrollo y el “trato especial y diferenciado” a los países en desarrollo en materia comercial fueron algunos de los resultados

¹¹ Véase, por ejemplo, su primer informe a la UNCTAD (Prebisch, 1964).

parciales, aunque relativamente frustrantes, de este esfuerzo por construir un “nuevo orden económico internacional”. Esta visión se ha erosionado radicalmente en las últimas décadas (CEPAL, 2001c, cap.VIII) y ha sido sustituida por un paradigma alternativo, según el cual el objetivo básico en el reordenamiento de la economía internacional debe ser el de asegurar un “campo de juego nivelado” que garantice el funcionamiento eficiente de las libres fuerzas del mercado. En este esquema, las ganancias fundamentales para los países en desarrollo residen en el eventual desmonte del proteccionismo de los países industrializados a los sectores “sensibles”, las garantías que ofrece al desarrollo exportador un marco comercial internacional con reglas claras y estables, y el diseño de políticas macroeconómicas preventivas que sirvan para “autoprotgerse” contra la volatilidad financiera internacional. La corrección de las asimetrías internacionales sólo se mantiene, en esta visión, en el reconocimiento de la responsabilidad internacional hacia los países menos adelantados, replicando a nivel internacional la visión de la política social como una estrategia de focalización de las acciones del Estado hacia los sectores más pobres.

Si bien todas estas acciones son deseables, ¿serán suficientes por sí mismas para generar una mayor convergencia en los niveles de desarrollo? A la luz de las consideraciones anteriores, la respuesta es posiblemente negativa. Esta agenda no se aboca a las asimetrías que tienden a generar divergencia en los patrones de desarrollo. Por otra parte, la “nivelación del campo de juego” implica restricciones a los países en desarrollo, particularmente de ingreso medio, que los propios países industrializados nunca enfrentaron en etapas anteriores de su historia: estándares de protección a la propiedad intelectual característicos de países generadores de tecnología y limitaciones a la adopción de políticas orientadas a promover nuevos sectores productivos, tanto para el mercado interno como para la exportación (Chang, 2001). Finalmente, los problemas que genera una institucionalidad financiera internacional claramente incompleta, unida a la política de intervenir menos en los mercados financieros para evitar el “riesgo moral” y a medidas orientadas a reducir el riesgo en que incurren los grandes agentes financieros (la mayor ponderación del riesgo que proponen los nuevos criterios del Comité de Basilea de regulación bancaria) pueden terminar contribuyendo a “resolver” el problema de la volatilidad de los flujos de capital por la vía más indeseable posible: elevando indebidamente el costo del endeudamiento

externo de los países en desarrollo, lo que puede conducir a una reducción permanente de los flujos de capital hacia ellos.

Así las cosas, el diseño de una agenda internacional equilibrada pasa inevitablemente por corregir las asimetrías del sistema económico internacional con acciones en tres frentes: i) aplicar mecanismos que aceleren la “propagación de progreso técnico” desde el centro: la transferencia de tecnología, a través de distintas formas de “trato especial y diferenciado”; ii) contribuir a través de las instituciones financieras internacionales a aumentar los márgenes con que cuentan los países en desarrollo para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, a contrarrestar la concentración del crédito, poniendo recursos a disposición de los países y agentes que no tienen acceso al crédito en los mercados privados internacionales, y a acelerar el desarrollo financiero en los países en desarrollo, como única forma de compensar a largo plazo las asimetrías que caracterizan al sistema financiero internacional, y iii) garantizar que la movilidad internacional de mano de obra reciba la misma atención en la agenda global que la movilidad internacional de capitales.

3. El desarrollo desde dentro

En la visión de Prebisch, la importancia de corregir las asimetrías que caracterizan el sistema económico internacional implicaba, en cualquier caso, el reconocimiento del papel igualmente decisivo de las políticas adoptadas por los propios los países en desarrollo para transformar sus estructuras económicas y sociales. La corrección de estas asimetrías contribuía a construir un “ambiente facilitador” para los esfuerzos por generar un “desarrollo desde dentro”.

A nivel institucional, hoy se reconoce ampliamente que la estrategia de desarrollo debe contribuir a generar pactos sociales sólidos, que garanticen la estabilidad política; sistemas legales no discrecionales y formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad a los contratos; y una burocracia estatal imparcial y relativamente eficiente. Sin embargo, aunque estos marcos institucionales sirven como telón de fondo para el proceso de desarrollo, no explican los impulsos concretos al crecimiento que experimentan las economías, ni tampoco su agotamiento.¹² Estos

¹² En la terminología de Maddison (1991), se refieren a la “causalidad última” y no a la “causalidad inmediata” del crecimiento económico. Véase también Ocampo (2001b).

impulsos están relacionados más directamente con los temas mencionados en las secciones anteriores: la reducción de las vulnerabilidades macroeconómicas y financieras, la velocidad de transformación de la estructura productiva, y las conexiones entre los patrones de crecimiento y la equidad, en especial la “heterogeneidad estructural” de los sectores productivos.

a) *Reducción de la vulnerabilidad macroeconómica y financiera*

Como ya se ha señalado, el énfasis en el primero de estos campos se ha venido desplazando de las perturbaciones comerciales, en las cuales concentró en gran medida su atención Prebisch, hacia aquellas de origen financiero. En esta materia, la experiencia latinoamericana de las últimas décadas permite deducir varios “hechos estilizados” que deben tenerse en cuenta en el diseño de mejores políticas macroeconómicas (CEPAL, 2000 y 2001b; French-Davis, 1999; Ocampo, 2000):

i) No existe una definición simple de estabilidad macroeconómica. El retorno a la disciplina fiscal y a tasas de inflación bajas no se ha traducido, en efecto, en mayor estabilidad en términos reales, es decir, del crecimiento del PIB y del empleo. Los avances mencionados tampoco se han reflejado en mejores resultados de las cuentas externas, debido a que los déficit privados no se han mantenido bajo control. Por lo tanto, la preocupación por la solidez de las cuentas fiscales debe estar acompañada de medidas que impidan la acumulación de déficit privados insostenibles.

ii) La inestabilidad real también es costosa. Genera estrategias defensivas por parte de las empresas, que postergan sus decisiones de invertir, originando así efectos adversos sobre el crecimiento económico. En las fases descendentes del ciclo hay, además, pérdidas irreversibles de activos empresariales, tanto tangibles como intangibles (conocimientos tecnológicos y organizacionales “tácitos”, contactos comerciales, reputación de la empresa), particularmente cuando están acompañados de crisis financieras. Por estos motivos, hay una relación inversa entre crecimiento económico e inestabilidad real. Como veremos más adelante, a lo largo del ciclo se producen también importantes asimetrías sociales.

iii) En materia financiera, los balances son tan importantes como los flujos. En efecto, las crisis financieras se han originado no sólo en déficit en cuenta corriente insostenibles, sino también en estructuras financieras inadecuadas en el sector público y, particularmente, en el sector privado, es decir, excesivamen-

te cargadas hacia pasivos de corto plazo o sujetas a riesgos de aumento de las tasas de interés o de los ritmos de devaluación.

iv) En ausencia de una política fiscal con un horizonte de mediano o largo plazo, apoyada por las instituciones apropiadas (fondos de estabilización), el mantenimiento de bajos déficit fiscales es estrictamente una política procíclica. Ella induce a expansiones del gasto durante los períodos de auge, basadas en ingresos públicos transitorios. Los recortes en función de las caídas coyunturales de los ingresos acentúan, con posterioridad, las crisis y, por esta vía, la reducción de los ingresos públicos.

v) En los países en desarrollo, la autonomía monetaria es limitada bajo cualquier régimen cambiario. Este hecho siempre se ha reconocido en relación con los sistemas de cambio fijo o semifijo. Sin embargo, lo mismo acontece cuando la tasa de interés se maneja en forma procíclica en regímenes de tipo de cambio variable, con el propósito de evitar las fluctuaciones del tipo de cambio. Dado el papel esencial que cumple el tipo de cambio en economías abiertas, determinante tanto de la competitividad como del nivel de precios, algún grado de intervención en los mercados cambiarios puede ser necesario, pero el manejo procíclico de la tasa de interés es ciertamente un camino inadecuado. Por este motivo, pese a sus limitaciones, la regulación prudencial de los flujos de capital puede agregar importantes grados de autonomía a la política monetaria.

vi) La credibilidad no necesariamente se construye con “pilotos automáticos”. En la medida en que los flujos de capital son procíclicos, la renuncia explícita a la autonomía en materia de políticas (como la adopción de regímenes de convertibilidad o una moneda extranjera) puede traducirse en ciclos económicos más intensos. En tal caso, es posible que el mercado no valide, mediante una reducción del riesgo país, el hipotético aumento de “credibilidad”. Por otra parte, se pierden grados de libertad para enfrentar choques externos o internos. En ambas circunstancias, los agentes privados pueden poner en duda la sostenibilidad de las propias reglas y los elevados costos de su ruptura. Por estos motivos, la administración prudente de la flexibilidad macroeconómica puede ser, a la larga, un mejor camino para construir una mayor credibilidad de las políticas que la adopción de reglas excesivamente rígidas.

Estas lecciones indican que el concepto de estabilidad macroeconómica debe ampliarse, para incluir no sólo la estabilidad de precios y el mantenimiento

de déficit fiscales bajos, sino también la estabilidad de los ritmos de crecimiento económico, del empleo, de las cuentas externas y de los sistemas financieros nacionales, así como horizontes plurianuales en el diseño de la política fiscal. Implican también que es necesario reconocer que las autoridades enfrentan disyuntivas complejas para garantizar una estabilidad macroeconómica en este sentido amplio del término, ya que no existe una asociación simple entre sus distintos componentes.

La línea más promisoriosa sugiere que, para lograr este resultado, es necesario combinar en forma pragmática tres conjuntos de políticas. El primero de ellos está integrado por políticas macroeconómicas —fiscales, monetarias y cambiarias— consistentes y flexibles, destinadas tanto a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas o que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos más relevantes (el tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y bursátiles durante los períodos de bonanza, como a facilitar la reactivación durante las crisis. El segundo es un riguroso sistema de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, con una clara orientación anticíclica, que establezca normas más estrictas en los períodos de euforia financiera para contrarrestar los riesgos cada vez mayores en que incurrir los intermediarios durante estos períodos. El tercer elemento es una “política de pasivos” destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado (CEPAL, 2000, cap. 8; Ocampo, 2000).

Las regulaciones prudenciales de la cuenta de capitales, que se aplican en períodos de euforia para evitar el endeudamiento excesivo, pueden desempeñar un papel esencial como “política de pasivos”, fomentando una estructura de financiamiento externo sesgada hacia pasivos de largo plazo, pero también, como ya lo hemos señalado, como un instrumento que proporciona una mayor autonomía a la política monetaria para adoptar políticas anticíclicas. A largo plazo, sin embargo, el instrumento principal para romper las asimetrías que caracterizan el sistema financiero internacional, a las cuales está asociado el comportamiento macroeconómico procíclico de los países en desarrollo, es un desarrollo financiero profundo en dichos países, que garantice un desarrollo adecuado de los segmentos de largo plazo del mercado y también de los mercados secundarios de los títulos correspondientes.

El manejo de las políticas macroeconómicas anticíclicas no es una tarea fácil, ya que los mercados

financieros internacionales generan fuertes incentivos a gastar en exceso durante los períodos de euforia financiera y a ajustarse en exceso durante las crisis. Por ello, las políticas macroeconómicas anticíclicas de los países en desarrollo deben estar respaldadas por una institucionalidad internacional apropiada. En particular, las instituciones financieras internacionales deben asumir la función esencial de compensar el efecto procíclico de los mercados financieros, suavizando en su origen los ciclos financieros mediante una regulación adecuada en los países industrializados, y también ofrecer mayores grados de libertad para que los países adopten políticas anticíclicas, tanto mediante una vigilancia adecuada e incentivos que disminuyan los riesgos macroeconómicos y financieros en los períodos de euforia, como a través de mecanismos que permitan suavizar los ajustes frente a interrupciones abruptas de los flujos de capital (Eatwell y Taylor, 2000; Ocampo, 2001c).

b) *Una transformación productiva dinámica*

Una mayor estabilidad macroeconómica, aun en el sentido amplio en que hemos definido este término, es condición necesaria pero no suficiente para garantizar un rápido crecimiento económico. Esto es precisamente lo que señalan las diferentes variantes históricas del pensamiento económico estructuralista, de las cuales hace parte Prebisch, al destacar que distintos sectores económicos tienen una capacidad muy diferente de “propagar el progreso técnico” y, por ende, de dinamizar la economía, generando una estrecha relación entre dinámica estructural, inversión y crecimiento económico. El liderazgo que ejercen algunos sectores y empresas, que conforman los “núcleos dinámicos” en cada momento del tiempo, es, en esta visión, el elemento esencial del crecimiento económico.

Muchas escuelas de pensamiento han analizado las características de esta dinámica estructural. Algunas de ellas han señalado que, debido a la complementariedad (encadenamientos) entre empresas y sectores productivos, los efectos macroeconómicos y distributivos del crecimiento de un sector pueden provocar una brusca aceleración del proceso de crecimiento o pueden detenerlo (Rosenstein-Rodan, 1943; Taylor, 1991; Ros, 2000). Tal dinámica sectorial puede dar origen a sucesivas fases de desequilibrio, como lo señalara Hirschman (1961). La dinámica tecnológica puede generar, a su vez, procesos de “destrucción creativa”, para utilizar la terminología de Schumpeter (1962, cap. VIII). Dado que el conocimiento técnico, y el conocimiento en general, no se transmiten por medio de manuales

detallados, la trayectoria de crecimiento de las empresas pasa por un intenso proceso de adaptación y aprendizaje, intrínsecamente vinculado a la experiencia que se adquiere en el proceso productivo y que determina en gran medida la acumulación de conocimientos técnicos, comerciales y organizacionales (Katz, 1976; Amsden, 2001).

Aunque se podrían emplear otras formulaciones, una que capta la esencia de la dinámica estructural se centra en dos conceptos fundamentales: i) las innovaciones y sus procesos asociados de aprendizaje; y ii) el desarrollo de encadenamientos productivos (CEPAL, 2000, cap. 9; Ocampo, 2001b). En este contexto, debe considerarse como “innovación” toda nueva forma de hacer las cosas: las nuevas tecnologías, pero también el desarrollo de nuevos sectores o productos, nuevas estrategias de comercialización y la apertura de nuevos mercados. En los países en desarrollo, muchas de estas “innovaciones” están asociadas a la exitosa adaptación de tecnologías y actividades desarrolladas anteriormente en el mundo industrializado, en este último caso mediante la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones o una combinación de ambas. Todas las innovaciones, en este sentido amplio del término, conllevan procesos de aprendizaje y difusión, muchos de los cuales se caracterizan por la generación de economías de escala dinámicas. Esto se aplica por igual a la innovación tecnológica y al desarrollo de nuevos sectores productivos y también de nuevas redes de mercado, donde dichas economías están asociadas a la reducción de los costos de transacción a lo largo del tiempo. El segundo concepto resalta el papel de las externalidades que los agentes y sectores económicos generan entre sí (Hirschman, 1961) y que determinan el grado de “competitividad sistémica” de las estructuras productivas pertinentes (CEPAL, 1990).

Estas ideas han sido utilizadas recientemente por diferentes autores para señalar la necesidad de una estrategia de desarrollo productivo como ingrediente fundamental de una economía en desarrollo dinámica, un tema antiguo de la literatura sobre “industrialización tardía”. Siguiendo una vieja tradición en política industrial, Chang (1994) ha resaltado la importancia de reducir los “costos de coordinación” que caracterizan el desarrollo de nuevos sectores sujetos a importantes complementariedades. Rodrik (1999) ha señalado la importancia de una “estrategia nacional de inversiones” que permita dar un impulso inicial al crecimiento, en tanto que la CEPAL (2000) se ha referido a la necesidad de adoptar una estrategia de transformación estructural. Amsden (2001) ha destacado, por su parte, la fun-

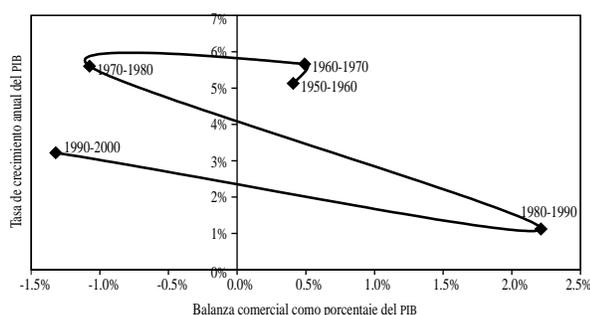
ción crucial de una estrecha colaboración entre el Estado y el sector empresarial, y la necesidad de “mecanismos de control recíproco” que establezcan un vínculo entre incentivos y resultados, para que la primera no se traduzca simplemente en una fuente de “captación de rentas”.

Esta interpretación pone de relieve una de las características más importantes de los casos de desarrollo exitoso del pasado: un fuerte proceso de industrialización basado en una estrecha y firme colaboración entre el Estado y el sector privado. ¿Será posible que la apertura de los mercados elimine la necesidad de adoptar políticas activas de desarrollo productivo?

Los resultados alcanzados hasta el momento en América Latina no son alentadores en este sentido. En efecto, el mayor dinamismo exportador de la historia económica de la región estuvo acompañado, en la última década del siglo XX, de un crecimiento económico mediocre. Los elementos “destructivos”, derivados de la desintegración de los encadenamientos productivos nacionales y de los sistemas nacionales de innovación, han sido más fuertes que las oportunidades generadas por la expansión de las empresas transnacionales o por patrones de desarrollo exportador altamente intensivos en insumos importados o en recursos naturales (CEPAL, 2001a). El gráfico 1 sintetiza esta realidad, al mostrar que el ritmo de crecimiento económico en los años noventa fue más de dos puntos inferior al de los años cincuenta a setenta, pero generó un déficit comercial similar al de los años setenta y superior al de las dos décadas anteriores. Más aún, como lo ha señalado la UNCTAD (1999, cap. IV), en el mundo en desarrollo este desplazamiento adverso de la relación entre crecimiento económico y balanza de comercio es virtualmente universal.

GRAFICO 1

Balanza comercial y tasa de crecimiento del PIB



Fuente: CEPAL

Estas consideraciones destacan la importancia de combinar la estabilidad macroeconómica, en el sentido amplio del término, con una política activa de desarrollo productivo. De acuerdo con las consideraciones anteriores, los dos elementos esenciales de la estrategia son: i) acelerar el ritmo de innovaciones, incluidos la transferencia de tecnología, el desarrollo de nuevos sectores productivos y la conquista de nuevos mercados, y apoyar los procesos de aprendizaje que caracterizan todos estos procesos; y ii) ayudar a reducir los costos de coordinación para explotar las sinergias entre empresas y sectores productivos que contribuyen a generar “competitividad sistémica”. Esta política requiere un importante esfuerzo institucional y organizacional, con miras a desarrollar los instrumentos adecuados para las economías abiertas de hoy y, por ende, con un sesgo hacia la inserción activa en los mercados internacionales. Estos esfuerzos son tanto más significativos cuanto que los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o se debilitaron significativamente durante la fase de liberalización de las economías.

Una política de este tipo requiere también que la comunidad internacional reconozca dichas estrategias como un componente esencial de un crecimiento dinámico de los países en desarrollo. A la luz de los problemas que enfrentan actualmente dichos países para garantizar una transformación productiva dinámica, esto implica un “trato especial y diferenciado” en tres áreas: i) esquemas de protección a la propiedad intelectual que ayuden a fomentar la transferencia de tecnología; ii) fomento temporal a industrias de sustitución de importaciones; y iii) especialmente en las condiciones actuales, fomento temporal de nuevas exportaciones (“industrias incipientes de exportación”), a través del uso de incentivos orientados a diversificar

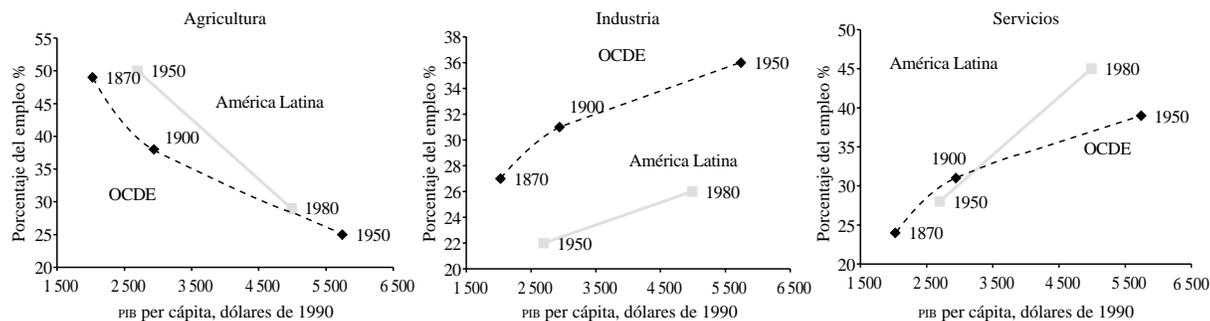
la oferta exportadora, así como de mecanismos que permitan aumentar los contenidos nacionales de las exportaciones (por ejemplo, a través de acuerdos sectoriales apoyados por convenios de desempeño exportador). Todo esto exige, como es obvio, buscar los instrumentos apropiados, con el fin de evitar que estos mecanismos generen entre los países una competencia estéril por atraer industrias susceptibles de relocalización.

c) *Los efectos de las transformaciones económicas sobre la equidad*

La contundencia de la observación de Prebisch sobre las dificultades que ha enfrentado históricamente la industrialización en los países en desarrollo, y en América Latina en particular, para absorber mano de obra se resume en el gráfico 2. Tanto al comienzo (1950) como al final (1980) de su fase de industrialización más acelerada, la participación del empleo industrial en el empleo total fue inferior en América Latina en cerca de diez puntos porcentuales a lo que había sido típico en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) cuando, alrededor de medio siglo antes, habían alcanzado los mismos niveles de producto interno bruto por habitante. El excedente de mano de obra fue absorbido primero por el sector rural, pero ya para 1980 estaba mayoritariamente empleado en servicios urbanos. Dada la forma de absorción del excedente de fuerza de trabajo característica de mediados del siglo XX, Prebisch (1951) asoció dicho fenómeno con el deterioro de los precios de las materias primas. Tres décadas más tarde, éste se había convertido en América Latina en una fuente de presión sobre la distribución del ingreso a nivel urbano.

GRAFICO 2

Estructura sectorial del empleo: América Latina 1950-1980 y OCDE 1870-1950



Fuente: Maddison (1989, 1995).

El concepto de “heterogeneidad estructural”, que desarrolló Pinto (1970) para captar este fenómeno, es ciertamente preferible al tradicional de “dualismo”, porque la heterogeneidad que caracteriza a los países y las sociedades en desarrollo no puede describirse en términos del contraste entre un “sector moderno” y un “sector tradicional”, y porque los sectores de baja productividad se crean y transforman constantemente y sólo unos pocos segmentos que van quedando rezagados pueden definirse como “tradicionales”. Esto fue lo que sucedió en América Latina en los años noventa: la región generó más empresas de “clase mundial”, capaces de integrarse exitosamente a la economía mundial, muchas de ellas filiales de empresas transnacionales; al mismo tiempo aumentaron las actividades de baja productividad, que absorbieron a siete de cada diez trabajadores urbanos (CEPAL, 2001a y 2001d).

La heterogeneidad estructural implica la inexistencia de mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos fomente un crecimiento económico general. En ausencia de encadenamientos internos adecuados o cuando predominan los efectos “destructivos” de la reestructuración productiva y las estrategias microeconómicas defensivas que los acompañan, la heterogeneidad estructural puede incluso acentuarse. Si esto acontece, los efectos sobre el crecimiento económico serán débiles y se experimentarán presiones adicionales sobre el empleo y la equidad (véase, por ejemplo, Taylor y Vos, 2001).

Los encadenamientos entre la modernización de los sectores dinámicos y el resto de la economía son, por lo tanto, importantes, no sólo para el crecimiento sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden desempeñar un papel trascendental en fomentar tales encadenamientos. Asimismo, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que genere un universo de empresas pequeñas sólidas, está asociada con una mejor distribución del ingreso y una menor concentración del poder en general. Por lo tanto, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos —capital, tecnología, capacitación y tierras— de los pequeños productores rurales y urbanos tienen trascendental importancia, tanto en términos de crecimiento como de equidad.

A estos encadenamientos de carácter estructural se agregan otros asociados a la volatilidad macroeconómica: las importantes asimetrías en los efectos sociales que genera el ciclo económico. En efecto, en las fases descendentes se destruyen empleos y aumenta la

incidencia de la pobreza; cuando se retorna al nivel del PIB por habitante anterior a la crisis, no necesariamente se regresa a los mismos niveles de desempleo ni de pobreza. Esto es lo que indica ciertamente la historia latinoamericana de las dos últimas décadas: pese a que el PIB por habitante retornó a mediados del decenio de 1990 a los niveles anteriores a la crisis de la deuda, todavía a fines de la década no se había llegado a los niveles de pobreza de entonces. Cabe agregar que a nivel individual, el desempleo afecta las trayectorias laborales en forma permanente: se pierde experiencia, reputación y conexiones laborales de tal forma que, cuando los trabajadores regresan al mundo laboral, obtienen remuneraciones significativamente más bajas o sólo logran reengancharse en el mercado a través de trabajos por cuenta propia (CEPAL, 2001d). Los problemas son obviamente más críticos cuando la necesidad de complementar los ingresos familiares obliga a los hijos a abandonar el estudio, con lo cual se afectan permanentemente sus propias trayectorias laborales. Por lo demás, en ausencia de instituciones que protejan a los trabajadores contra el desempleo, la inestabilidad en la demanda de mano de obra es, en sí misma, costosa en términos sociales.

Estas interconexiones de los patrones de crecimiento económico con la equidad resaltan un hecho básico: la equidad descansa, sin duda, sobre una política social muy activa, pero no únicamente sobre ella. Los ritmos y la estabilidad del crecimiento económico también importan y, muy especialmente, la forma como los patrones de transformación productiva contribuyen a reducir o a ampliar la “heterogeneidad estructural”. Por este motivo, aun esfuerzos ambiciosos en materia educativa se verán frustrados si no hay una generación dinámica de empleos de calidad. En tales condiciones, las conexiones hipotéticas entre acumulación de capital humano y crecimiento no se materializan y se genera simplemente una mayor “devaluación educativa” (ocupación de los mismos puestos de trabajo por personas de mayor nivel educativo) o emigración de mano de obra educada hacia el exterior.

Por lo demás, la persistente e incluso creciente informalidad urbana y el aumento de la inestabilidad laboral hacen evidente la importancia de políticas de seguridad social universales, solidarias e integrales, que incluyan mecanismos orientados a incorporar a los trabajadores informales y, de acuerdo con el grado de desarrollo de los países, constituyan gradualmente seguros de desempleo. También es importante poner en marcha mecanismos que promuevan una mayor adaptación de la fuerza de trabajo al cambio tecnológico y

al ciclo económico, que evite que el desempleo sea el mecanismo básico de ajuste; en particular, mecanismos que combinen políticas agresivas de capacitación laboral con el “diálogo social” a nivel de país, sector y empresa para reestructurar los sectores productivos en un marco de estabilidad del empleo (CEPAL, 2000, cap. 5). Las redes de protección social y los esquemas permanentes que permitan poner en marcha con oportunidad programas de generación de empleos de emergencia deben visualizarse, en este contexto, como instrumentos intermedios, que deben evolucionar en el largo plazo hacia sistemas integrales de seguridad social.

Las interconexiones descritas muestran, además, la importancia de diseñar marcos integrados de política. Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que lo faciliten e incluso la tendencia que ha prevalecido en las dos últimas décadas a reforzar asimétricamente las instituciones macroeconómicas, por encima no sólo de las sociales, sino también de las responsables de las políticas de desarrollo productivo. Es necesario, por ello, reorientar radicalmente los esquemas institucionales para consolidar sistemas que permitan una coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen en el centro del diseño de la política económica, y se “visibilicen” los efectos sociales de las políticas económicas, tanto coyunturales como estructurales.

Cabe anotar que las consideraciones anteriores no agotan ciertamente los nexos positivos que puedan existir entre equidad y desarrollo, que aparte las interacciones entre capital humano y empleo de calidad, y los efectos beneficiosos de una mejor distribución de los activos productivos, pueden incluir encañamientos favorables de economía política, efectos positivos en el mercado de capitales y nexos entre cohesión social, inversión y productividad. Las relaciones entre equidad y desarrollo constituyeron uno de los temas favoritos de la literatura sobre desarrollo de los años sesenta; afortunadamente, han vuelto a ocupar un primer plano en el debate económico reciente (véase, por ejemplo, Ros, 2000, cap. 10). Debe anotarse, sin embargo, que no todas las conexiones son positivas. De hecho, la obra tardía de Prebisch (1976, 1981 y 1987) está imbuida de consideraciones, basadas en la experiencia latinoamericana de aquellos años, sobre la forma como la presión sobre los niveles salariales y el gasto público puede generar formas de inestabilidad macroeconómica que terminan por interrumpir el crecimiento económico.

4. La integración regional

Desde el punto de vista de las visiones clásicas de la integración, asociadas al pensamiento de Prebisch, la historia de la integración latinoamericana contiene una doble paradoja. Por una parte, las fuerzas proteccionistas que predominaron en la región en los años sesenta y setenta generaron procesos de integración que, en lo fundamental, restringieron su alcance a sectores no competitivos. De esta manera, una de las virtudes fundamentales de la integración, la racionalización de la sustitución de importaciones (CEPAL, 1959), sólo se alcanzó en forma muy limitada. Además, durante la crisis de la deuda de los años ochenta, los esquemas de integración regional estuvieron a punto de sucumbir ante el uso generalizado de la protección y de las devaluaciones competitivas como instrumentos de ajuste de las economías.

El vigor que caracterizó el proceso de integración regional desde fines de los años ochenta fue igualmente paradójico. En efecto, en las visiones más ortodoxas que dominaban entonces las concepciones del desarrollo, la integración era vista como una fuente de distorsión en los flujos de comercio. La coincidencia de los procesos de apertura comercial unilateral con la revitalización de la integración regional fue, por lo tanto, una concesión histórica a las visiones que habían servido para justificar la integración regional en épocas anteriores y, en particular, a la idea de que la integración era una fuente de creación más que de desviación de comercio y, más aún, una fuente de flujos de comercio con mayores contenidos tecnológicos que los que resultan de la apertura unilateral.

Estas virtudes se han materializado en la práctica. En efecto, el crecimiento del comercio intrarregional fue extremadamente dinámico entre 1990 y 1997, en particular en los dos acuerdos de integración sudamericanos, el Mercosur y la Comunidad Andina, donde se multiplicó por 5 y por 4.2 veces, respectivamente, durante estos años. Como resultado de ello, además, se revirtió la relación histórica según la cual la intensidad del comercio intrarregional era mayor para las economías más pequeñas. Hacia 1997, los mayores flujos relativos de comercio intrarregional se concentraban, de hecho, en el Mercosur. En todos los acuerdos regionales de integración existe, sin embargo, un largo camino por recorrer si el punto de referencia es la Unión Europea, donde el comercio intrarregional ha representado en torno al 60% del comercio total durante las últimas décadas. Cabe anotar, por otra parte, que el comercio intrarregional ex-

perimentó una caída pronunciada con la crisis asiática. Los más afectados fueron los flujos entre países sudamericanos, que se recuperaron, sin embargo, en forma vigorosa en el 2000. Esto implica, por lo tanto, que las elasticidades de dicho comercio a la actividad económica son hoy en día muy elevadas (CEPAL, 2001c).

Por otra parte, los flujos comerciales intrarregionales se concentran en bienes industriales, especialmente aquellos con mayor contenido tecnológico. Este patrón es particularmente evidente cuando se excluye México, cuyas ventas de productos manufacturados a Estados Unidos han crecido rápidamente a partir de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En 1999, por ejemplo, el 81% de las exportaciones intrarregionales correspondía a productos manufactureros, en comparación con el 65% en el conjunto de las ventas externas (excluyendo a México). El contraste es mayor cuando sólo se incluyen productos no tradicionales. Como resultado, el comercio intrarregional absorbía entonces el 35% de las exportaciones manufactureras, concentrado en los productos de mayor contenido tecnológico.

La visión según la cual existe una complementariedad entre los procesos generales de apertura comercial y la integración fue bautizada por la CEPAL (1994) con el nombre de "regionalismo abierto". Esta complementariedad indica que, pese a los avances en materia de información y comunicaciones, las economías externas y de escala (incluidas las economías de especialización) y los costos de transacción asociados a la distancia siguen siendo importantes. Estos últimos incluyen no sólo los costos de transporte, sino también aquellos asociados a la creación de redes comerciales, en especial las que involucran a empresas pequeñas y medianas. Además, los procesos regionales permiten profundizar la armonización de las normas que afectan la actividad económica y promueven relaciones económicas más profundas que también tienen efectos sobre el comercio. Por este motivo, las redes regionales crean comercio en forma adicional al que se logra con la apertura comercial unilateral.

Cabe anotar, sin embargo, que el nuevo regionalismo difiere de sus homólogos del pasado por el aumento en el número de ámbitos involucrados y el alcance de la liberalización arancelaria. Sin embargo, la convergencia de los acuerdos existentes para conformar áreas de mayor tamaño relativo, así como la consolidación de uniones aduaneras, siguen siendo tareas pendientes. La institucionalidad existente continúa siendo, además, frágil.

Más allá del comercio, es evidente que el futuro de la integración regional depende de la "profundidad" que alcancen los acuerdos correspondientes. En efecto, el espacio para instancias regionales, en la era de la globalización, depende de dos fuerzas diferentes. La primera de ellas es el debilitamiento de la autonomía nacional, que implica que la eficacia de las políticas se traslada a instancias regionales o globales. La segunda es el peso relativo que tienen, dentro de este proceso, dos factores: i) el alcance regional —en oposición al global— de los "bienes públicos" que se busca promover; si su alcance no es estrictamente global, el principio de subsidiariedad indica que deben ser asumidos por instancias intermedias, de carácter regional; ii) la capacidad de las distintas instituciones de generar "sentido de pertenencia" (*ownership*); desde este punto de vista, existe una nítida ventaja en favor de las instancias subregionales y regionales.

En materia macroeconómica y financiera, queda claro que la pérdida de autonomía es creciente, requiriendo, según hemos señalado, espacios para acciones de carácter global, pero también para instancias regionales. La posible coordinación de las políticas macroeconómicas constituye una primera área posible de acción. Más aún, la demanda por acciones de este tipo se ha visto acrecentada por la gran vulnerabilidad del comercio intrarregional a los ciclos económicos recientes. No obstante, las dificultades que involucra este proceso quedaron claramente reveladas en tres décadas de experiencias acumuladas por los países europeos. Por este motivo, es evidente que los objetivos deben ser modestos en el corto plazo.

Una medida altamente complementaria con las anteriores sería el establecimiento de mecanismos para coordinar las políticas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros. Lo deseable en esta materia sería el desarrollo de mecanismos de vigilancia mutua de dichas políticas y, eventualmente, el diseño de estándares mínimos más específicos que los de Basilea. El hecho de que algunos de los principales bancos internacionales operen en varios países de la región resalta aún más la importancia de la coordinación en esta área, para brindar una regulación y supervisión más adecuada y evitar el arbitraje por parte de estos bancos entre distintos sistemas regulatorios.

Como lo ha resaltado la CEPAL (2001b), igual atención debe prestarse al desarrollo de instituciones financieras regionales y subregionales. En esta materia, América Latina y el Caribe tienen ya activos importantes en términos de una red de bancos multilaterales de desarrollo, constituida por el Banco Interamericano de

Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco de Desarrollo del Caribe. Por otra parte, la experiencia ya acumulada por el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR, antiguamente Fondo Andino de Reservas) permite pensar en la posibilidad de apoyar con recursos excepcionales, de origen regional, a los países en crisis, ya sea mediante una expansión significativa de los miembros y recursos del FLAR, o mediante acuerdos de apoyo mutuo (mediante *swaps*) de los bancos centrales.

El avance mismo del comercio crea, además, la demanda de armonización de los distintos esquemas regulatorios. Entre ellos se cuentan la armonización de normas técnicas, incluyendo las fitosanitarias, los códigos aduaneros, las normas de compras gubernamentales y las que regulan la prestación de servicios. En algunos de estos campos ya hay algún avance en la región. Es importante progresar complementariamente en otros, especialmente en materia de normas de competencia y de regulación de los servicios públicos. Sobre las primeras cabe mencionar que hay razones para pensar, con base en la experiencia europea, que a medida que se consoliden mercados comunes y un proceso activo de inversión intrarregional, los acuerdos regionales en materia de competencia y, eventualmente, la adopción de una política de competencia común, tienen ventajas evidentes sobre las normas de competencia desleal que regulan exclusivamente el comercio exterior. Un marco de esta naturaleza permitirá, entre otras cosas, manejar más eficazmente las eventuales prácticas anticompetitivas de grandes empresas transnacionales.

Por otra parte, el elevado peso de los productos con mayor contenido tecnológico en el comercio intrarregional llama la atención sobre la posibilidad de acciones conjuntas para desarrollar los sectores correspondientes, obviamente sin las rigideces de los viejos (y, en gran medida, fallidos) acuerdos de complementación sectorial. Más aún, ellos deben hacer parte de esquemas más amplios de complementación de los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico, que sirvan igualmente como mecanismo de transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo.

En el área de la infraestructura física, además del desarrollo de normativas armonizadas en transporte, energía y telecomunicaciones, resulta trascendental el desarrollo de redes de infraestructura concebidas en función de la integración regional, y no exclusivamente de la integración nacional. El desarrollo de la infraes-

tructura con esta visión llama, además, la atención sobre la necesidad de visualizar los espacios como comunes, más que como nacionales. Un caso interesante en tal sentido fue la constitución, en 1994, de la Asociación de Estados del Caribe, para promover una mayor cooperación en dicha cuenca. En el caso del desarrollo sostenible se han venido dando igualmente pasos para una visión de este tipo, en este caso de ecosistemas comunes (el amazónico, el andino, el corredor mesoamericano) o de cuencas hidrográficas compartidas. También el surgimiento de distintos planes de desarrollo fronterizo es otro ejemplo de este cambio en la visión del espacio que genera la integración.

Más allá de ello, existen, además, las inmensas posibilidades que abre la integración en el campo social y político. Los acuerdos en materia cultural y educativa, algunos de ellos asociados a la primera etapa de la integración, son apenas el primer e incipiente paso hacia una agenda de integración que tenga en su centro el desarrollo social. A su vez, las “cláusulas democráticas” de los acuerdos de integración y los diversos foros que sirven hoy de marco al encuentro de los jefes de Estado de la región, así como los incipientes parlamentos subregionales y latinoamericano, son semillas de la amplia agenda de integración política.

Estas consideraciones demuestran que la integración regional, sustentada en los principios del regionalismo abierto, tiene un futuro promisorio, cuya materialización dependerá de la voluntad política de las partes. Más aún, su capacidad de sobrevivir en el contexto de un área de libre comercio hemisférica o del proceso de globalización dependerá de su capacidad para profundizarse, desarrollando la agenda que hemos delineado.

En cualquier caso, la categórica admonición de Prebisch sigue sonando con fuerza, y no únicamente en relación con el comercio sino con el conjunto del sistema económico (y político) internacional. “Hay un aspecto de importancia fundamental al que no han prestado atención suficiente los gobiernos de los países en desarrollo. Aún no hemos podido romper el aislamiento que heredaron estos países del antiguo patrón de la división internacional del trabajo. En efecto, la mayor parte del comercio mundial se ha realizado entre los propios centros. El comercio de los países en desarrollo ha convergido en los centros, pasando por alto la potencialidad enorme del comercio recíproco. Por cierto, debo recordar que desde los primeros días de la CEPAL he predicado vigorosamente la necesidad de esta reforma estructural del comercio mundial” (Prebisch, 1987, p. 29).

Bibliografía

- Aceña, M. P. y J. Reis (eds.) (2000): *Monetary Standards in the Periphery: Paper, Silver and Gold, 1854-1933*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Amsden, A. (2001): *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bielschowsky, R. (1998): Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL: una reseña, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, E., J. A. Ocampo y R. Thorp (eds.) (2000a): *The Export Age: The Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, vol. I, Nueva York, St. Martin's Press.
- _____ (2000b): *Industrialisation and the State in Latin America: The Post War Years. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, vol. III, Nueva York, St. Martin's Press.
- CEPAL (1959): *El mercado común latinoamericano*, E/CN.12/531, México, D.F., julio.
- _____ (1990): *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de la Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- _____ (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1801/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.94.II.G.3.
- _____ (1998): Cincuenta años del Estudio económico, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998*, LC/G.2032-P, Santiago de Chile.
- _____ (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071 (SES.28/3), Santiago de Chile.
- _____ (2001a): *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Alfaomega.
- _____ (2001b): *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, Alfaomega.
- _____ (2001c): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000*, LC/G.2085-P, Santiago de Chile.
- _____ (2001d): *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, Santiago de Chile.
- Chang, H. (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan.
- _____ (2001): Infant industry promotion in historical perspective. A rope to hang oneself or a ladder to climb with?, trabajo presentado en el seminario La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI, Santiago de Chile, CEPAL, 28-29 de agosto.
- Council on Foreign Relations (1999): Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture, C. A. Hills, P. G. Peterson (Chairs) y M. Goldstein (Project Director), *Task Force Report*, Washington, D. C., Institute for International Economics (IIE).
- Eatwell, J. y L. Taylor (2000): *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.
- Ffrench-Davis, R. (1999): *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, Mc.Graw Hill-Interamericana.
- Furtado, C. (1961): *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura.
- Hirschman, A. O. (1961): *La estrategia del desarrollo económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Katz, J. (1976): *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Kaul, I., I. Grunberg y M. A. Stern (comps.) (1999): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Krugman, P. (1990): *Rethinking International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- _____ (1999): Depression economics, Nueva York, Council on returns, *Foreign Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, enero-febrero.
- Maddison, A. (1989): *The World Economy in the 20th Century*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Desarrollo.
- _____ (1991): *Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____ (1995): *Monitoring the World Economy 1820-1992*, París, OCDE, Centro de Desarrollo.
- Ocampo, J. A. (1991): Los términos de intercambio y las relaciones centro-periferia, O. Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina, El trimestre económico*, lecturas, N° 71, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000): *Developing Countries' Anti-Cyclical Policies in a Globalized World*, Serie temas de coyuntura, N° 13, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2001a): Retomar la agenda del desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 74, LC/G.2135-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2001b): *Structural Dynamics and Economic Development*, Kurt Martin lecture, La Haya, Países Bajos, Instituto de Estudios Sociales, abril.
- _____ (2001c): *International Asymmetries and the Design of the International Financial System*, Serie temas de coyuntura, N° 15, Santiago de Chile, CEPAL.
- Palma, G. (2001): Three-and-a-half cycles of 'mania, panic and [asymmetric] crash': East Asia and Latin America compared, H. Chang, G. Palma y D. H. Whittaker (eds.), *Financial Liberalization and the Asian Crisis*, Nueva York, Palgrave Publishers.
- Pérez, C. (2001): Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil, trabajo presentado al seminario La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI, Revista de la CEPAL, N° 75, LC/G. 2150-P, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- Pinto, A. (1970): Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina, *El trimestre económico*, vol. XXXVII(1), N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica. Reproducido en CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1, México, D.F., Fondo de Cultura Económica. 1998.
- Prebisch, R. (1949): Introducción: el desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, *Estudio económico de América Latina, 1948*, Santiago de Chile, CEPAL. Reproducido en CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, vol.1, México, D.F., Fondo de Cultura Económica. 1998.
- _____ (1951): Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo, *Estudio económico de América Latina 1949*, Santiago de Chile, CEPAL. También publicado como: "Interpretación del proceso de desarrollo

- latinoamericano en 1949", CEPAL, *XXV años de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1973.
- _____. (1952): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, México, D.F., CEPAL. Reproducido en CEPAL, *XXV años de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1973.
- _____. (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1964): *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1976): Crítica al capitalismo periférico, *Revista de la CEPAL*, N° 1, S76.II.G.2, Santiago de Chile, CEPAL, primer semestre.
- _____. (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1987): Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo, CEPAL, *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, LC/G.1461, Santiago de Chile.
- Rodríguez, O. (2001): Fundamentos del estructuralismo latinoamericano, *Comercio exterior*, vol. 51, N° 2, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
- Rodrik, D. (1997): *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- _____. (1999): *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Policy essay, N° 24, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Ros, J. (2000): *Development Theory and The Economics of Growth*, Ann Arbor, Michigan, The University of Michigan Press, septiembre.
- Rosenthal, G. (2001): The contribution of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean to the United Nations intellectual legacy, Naciones Unidas, *United Nations Intellectual History Project. Views from the Regional Commission: ECLAC*, vol. XII, Nueva York.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943): Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe, *The Economic Journal*, vol. 53, Londres, Macmillan and Co., Ltd., junio-septiembre.
- Schumpeter, J. (1962): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper Torchbooks.
- Studart, R. (1996): The efficiency of the financial system, liberalization and economic development, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 18, N° 2, Arkmon, Nueva York, M. E. Sharpe, Inc.
- Sunkel, O. (comp.) (1991): *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, *El trimestre económico*, lecturas, N° 71, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, L. (1991): *Income Distribution, Inflation and Growth*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Taylor, L. y R. Vos (2001): Liberalización de la balanza de pagos en América Latina. Efectos sobre el crecimiento, la distribución y la pobreza, en E. Ganuza, R. Paes de Barros, L. Taylor y R. Vos (eds.), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires/PNUD/CEPAL.
- Triffin, R. (1968): *Our International Monetary System: Yesterday, Today, and Tomorrow*, New York, Random House.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999): *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999*, Ginebra.

Prebisch: Actualidad *de sus ideas básicas*

Octavio Rodríguez*

1. Introducción

Las contribuciones analíticas de Prebisch, particularmente ricas en los campos de la teoría y la política del desarrollo, han sido a veces tildadas de “pre-economía”. Este término se utiliza para caracterizar aquellos puntos de vista que parecen encontrar arraigo y justificación en el sentido común —por ejemplo, la conveniencia de industrializarse y de protegerse para lograrlo— y que, sin embargo, contradicen conclusiones convalidadas por la ciencia económica.

Estas notas adoptan una perspectiva opuesta a la descrita. Comienzan presentando brevemente las ideas fundacionales de Prebisch —es decir, la llamada “concepción del sistema centro-periferia”— y mostrando en apretada síntesis que tales ideas se rearticulan y formalizan tanto en teorías como en análisis de política económica, contruidos con los patrones de coherencia propios de la economía convencional (apartado 2). El conjunto de las ideas básicas y de las formalizaciones en que se fueron plasmando constituyen, así, un campo especial de la teoría económica, que puede caracterizarse como una “teoría del subdesarrollo”.

Esta última constituye el fundamento principal del estructuralismo latinoamericano. Pero, en verdad, la relevancia de dicha teoría —del conjunto de contribu-

ciones de Prebisch que la componen— se pone de “manifiesto” en su aptitud para examinar algunos de los temas prioritarios del desarrollo latinoamericano reciente (apartado 3). Adosándoles la apreciación de ciertos aspectos destacables de la revolución tecnológica en curso y del proceso de globalización que la acompaña, tales contribuciones resultan útiles para abordar problemas que parecen agudizarse, como los del desempleo y subempleo, y los que reiteradamente emergen en el sector externo. Por otra parte, esas bases conceptuales son también útiles para enmarcar la discusión sobre las condiciones de viabilidad y eficiencia requeridas para reemprender el esfuerzo de desarrollo.

Con la aplicación de las ideas y contribuciones de Prebisch a la realidad actual aparece en primer plano el sustrato clave (y a la vez general) de ellas: la percepción del desarrollo como una dinámica de las estructuras de la producción de bienes y servicios y de la ocupación de la fuerza de trabajo, es decir, como un conjunto de cambios en la composición sectorial y subsectorial de dichas estructuras, inherentes a su expansión y complejidad cada vez mayor.

Aceptando con Prebisch que el mercado carece de aptitud para inducir por sí solo esos cambios, se entiende que la percepción estructural del desarrollo recién aludida se configura a la vez como “no reduccionista”; es decir, como una percepción según la cual el análisis de los fenómenos económicos ha de insertarse en el de un marco más amplio de fenómenos sociales y políticos. Esta implicación metodológica conduce a reconsiderar

* Ex profesor titular, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República Oriental del Uruguay (or33@adinet.com.uy).

la cuestión del Estado y a poner en tela de juicio ciertas posiciones cuasi minimalistas sobre su papel, las que parecen estar comprometiendo el desarrollo de diversos países latinoamericanos e incidiendo negativamente en las condiciones de fuerte inequidad que prevalecen en la región.

2. Principales contribuciones

La concepción del sistema centro-periferia se plasmó inicialmente en el ensayo titulado “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, y fue poco después expuesta nuevamente en los cinco primeros capítulos del *Estudio Económico de América Latina, 1949*.¹

En consideraciones posteriores podrá apreciarse que dicha concepción consiste en un conjunto de ideas de carácter general planteadas a nivel pre-analítico, que como tales no constituyen una teoría formalizada a plenitud. Sin embargo, ellas resultan claramente armónicas y complementarias, conformando una nueva visión del subdesarrollo, o mejor, de las características y la evolución a largo plazo de las economías que se dio en llamar subdesarrolladas, en la inmediata posguerra.

Prebisch se negó a tratar como anomalía lo que en su experiencia fue percibiendo como un modo de ser.² Entendió que el subdesarrollo no puede identificarse con un simple estado de atraso, con frecuencia atribuido al peso de factores extraeconómicos, supuestamente ligados a la estructura social. Antes bien, lo visualizó como un patrón de funcionamiento y de evolución específica de ciertas economías, que como tal merece un esfuerzo de elaboración teórica también específico.

Justamente, este esfuerzo tiene como punto de apoyo fundamental el planteamiento de un contenido básico, es decir, de una visión general del objeto de estudio, y comienza con ella.³ Esta visión —o lo que

es lo mismo, la concepción fundacional antes mencionada— puede describirse de manera sintética recurriendo a tres conceptos claves: los de heterogeneidad, especialización y desarrollo desigual.⁴

a) *La heterogeneidad estructural*

La heterogeneidad estructural alude a una primera característica de las economías periféricas: la existencia de actividades y/o ramas de la producción en las cuales la productividad media del trabajo es normal, en tanto relativamente próxima a la que permiten las técnicas disponibles; o si se quiere, elevada, en tanto relativamente similar a la que prevalece en los grandes centros industriales. Y la presencia simultánea de actividades tecnológicamente rezagadas, en las cuales los niveles de productividad son muy reducidos, sustancialmente inferiores a los de aquellas otras actividades “modernas”.

De esos dos tipos de actividades, las mencionadas en primer término generan el empleo, y las segundas albergan el subempleo. Esa coexistencia de empleo y subempleo —de fuerza de trabajo de alta y baja productividad— constituye una expresión directamente visible de la heterogeneidad estructural.⁵

La concepción fundacional también admite que el subempleo tiende a perdurar. En sí mismo, éste consiste en una vasta oferta de mano de obra redundante, cuyas dimensiones comprometen la posibilidad de una pronta absorción del conjunto de la fuerza de trabajo en actividades de productividad normal o elevada. Siempre desde el ángulo de la oferta, su redundancia se percibe además como asociada a variables demográficas, es decir, al aumento que se verifica en las tasas

mienza cuando se logra un conjunto de hipótesis claves en que se plasma el contenido fundamental de lo nuevo. Es a partir de un contenido básico que se desarrollan diversas formalizaciones —diversas teorías formales estructuradas con rigor analítico— en cuya construcción el contenido se va rearmando y precisando.

⁴ A través de estos conceptos, los apartados 2a, 2b y 2c se refieren con brevedad al contenido constitutivo de la concepción fundacional de Prebisch. El apartado 2d hace referencia a varias obras del propio Prebisch en que dicho contenido se fue formalizando, mencionadas con el fin de poner de “manifiesto” la importancia decisiva de su contribución al estructuralismo latinoamericano. Esto no significa desconocer la vasta contribución a este enfoque realizada por la CEPAL y también por diversos autores cuyas obras se inscriben en él.

⁵ El subempleo, el empleo y el desempleo abierto forman la población económicamente activa (PEA). Es de observar que el primero se define solo y estrictamente sobre la base de la productividad física del trabajo. De ahí que, aunque próxima, la noción de subempleo no coincida con las de “informalidad” y “marginalidad”. Diferenciar entre ellas no implica desconocer que todas procuran dar cuenta de fenómenos relacionados con la exclusión social en economías de tipo periférico, como las latinoamericanas.

¹ El primero de estos trabajos data de fines de 1949 y el segundo de comienzos de 1950. En adelante las citas de ellos se refieren a las publicaciones registradas en la bibliografía como Prebisch (1962) y Prebisch (1973a).

² Esa experiencia se halla en directa y especial relación con las funciones relevantes que le tocó desempeñar en la conducción de la economía argentina durante la crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, entre las cuales destaca la puesta en marcha y el prolongado comando del Banco Central de ese país. Véase un breve relato de ella en Rodríguez (2001, pp. 100 a 104).

³ El término visión se emplea aquí en el sentido que le da Schumpeter (1971, p. 78) en su *Historia del análisis económico*. Ese término expresa y sintetiza el punto de vista según el cual toda nueva teoría, o toda renovación en profundidad de una teoría preexistente, co-

de crecimiento de la población y de la población activa de los países periféricos cuando sus tasas de mortalidad pasan a mermar, mientras las de natalidad demoran en reducirse. Desde la perspectiva de la demanda, se entiende que el carácter ahorrador de mano de obra del progreso técnico originado en los grandes centros, así como los ritmos relativamente exigüos de acumulación y crecimiento alcanzables en la periferia contribuyen también a dificultar que en ella se procese la reabsorción del subempleo en el empleo.⁶

El subempleo persiste en la etapa en que el desarrollo periférico pasa a ser liderado por la expansión del sector industrial. Si bien perdura, en esa etapa se producen transformaciones significativas en su composición. La atracción de las ciudades o la simple expulsión de fuerza de trabajo desde actividades agrícolas atrasadas inducen en las zonas urbanas un aumento del porcentaje de mano de obra subempleada (ocupada en condiciones de baja productividad) sobre el total del subempleo y, en las rurales, una reducción complementaria del porcentaje correspondiente. Dicho de otro modo, a lo largo del tiempo el subempleo estructural se transforma de rural en urbano, sin dejar por ello de configurarse como expresión clave de la heterogeneidad.⁷

b) *La especialización productiva*

En sus orígenes, la especialización de la estructura productiva de la periferia se liga al largo período

en que su crecimiento dependió de la exportación de alimentos y materias primas. Más tarde, cuando la industria pasa a ser espontáneamente la fuente principal de dinamismo, la especialización primario-exportadora inicial condiciona el nuevo patrón de desarrollo. Esa especialización en el punto de partida (como caso límite, la producción casi exclusiva de exportaciones primarias y la ausencia casi total de manufacturas) conduce a que la industrialización proceda de lo simple a lo complejo. Es decir, que comience por elaborar bienes de consumo sencillos, y que sólo de forma gradual se vaya extendiendo a la producción de bienes tecnológicamente más complejos: bienes de consumo durables, intermedios y ciertos bienes de capital.

Justamente por partir de bienes simples para luego ir introduciendo la elaboración de otros bienes situados “más atrás” en la cadena productiva, el patrón de desenvolvimiento industrial peculiar de la periferia implica que el carácter especializado de su estructura productiva se mantiene. En efecto, dada la especialización en bienes primarios del sector exportador de la cual se parte y la necesidad de ir de lo simple a lo complejo que caracteriza a dicho patrón, los grados de complementariedad intersectorial y de integración vertical de la producción que va alcanzando la periferia resultan exigüos o incipientes.

El anterior argumento básico se aclara y complementa al considerar los supuestos de Prebisch sobre el progreso técnico, al que percibe como variable exógena a la operatoria de la economía. Además, admite que es más rápido en la industria que en la producción primaria, y que también lo es en las actividades industriales situadas “más atrás” en la cadena productiva, particularmente en la producción de bienes de capital, a los cuales se incorpora. Esta admisión implica que la industrialización de la periferia ha de proceder reiteradamente de lo simple a lo complejo, dado que se ve obligada a emprender actividades en ramas donde el progreso técnico resulta más reducido. A su vez, esto significa que la especialización periférica perdura, en tanto las posibilidades de lograr una mayor complementariedad intersectorial e integración vertical de la producción se ven reiteradamente limitadas.⁸

Aliado al escaso desarrollo inicial de la industria, el nuevo aspecto de la especialización recién mencionado tiene ciertas connotaciones destacables.

⁶ A la perdurabilidad del subempleo estructural se hace referencia en Prebisch, 1973a, pp. 69 y 70.

⁷ Véase una referencia temprana y de conjunto a los problemas de la periferia vinculados con el sector agrícola en Prebisch, 1973b, pp. 47 a 51 (la primera versión apareció en 1951). De dicho documento se extraen las siguientes afirmaciones: “Este es un aspecto muy importante en el proceso de extensión del progreso técnico en América Latina que no ha sido aún objeto de toda la atención que merece. Es posible que, dada la escasez de capital para absorber el sobrante de gente provocado por la mecanización agrícola, la economía de mano de obra se haya traducido... en gente mal ocupada en la tierra o en las grandes concentraciones de población urbana...”. “No se avanzará mucho en aumentar el nivel de vida de las masas que trabajan en el suelo (sobre todo en el suelo pobre de la agricultura secular) si no se elimina su población redundante con el progreso de la técnica y no se reabsorbe en actividades de productividad satisfactoria aquella parte que no sea necesaria en el trabajo de las nuevas tierras que se abren al cultivo”. Se infiere de tales afirmaciones que el proceso de cambios estructurales en que consiste el desarrollo se relaciona con la transformación de las economías periféricas de rurales en urbanas y de agrícolas en industriales. Por otra parte, cabe señalar que los problemas ocupacionales de dichas economías están ligados a esa transformación. A modo de ejemplo, puede señalarse que en Brasil, en 1960, el subempleo albergaba cerca de 50% de la ocupación, y que alrededor de tres cuartas partes de él correspondían aún a subempleo agrícola.

⁸ Respecto a estos puntos de vista sobre el progreso técnico, véase Prebisch, 1962, pp. 1 y 4.

Por un lado, se reitera la dificultad de exportar manufacturas y de lograr por esa vía alzas sucesivas del valor de las exportaciones globales.⁹ Por otro, tiende a generarse una acumulación aluvial de importaciones inducidas por la escasa complementariedad de la producción interna, y/o de importaciones de bienes situados “más atrás” en la cadena productiva e inducidas por su escasa integración vertical. Como es claro, estas implicaciones de la especialización, atinentes al comportamiento de las exportaciones e importaciones, están en la base de la tendencia pertinaz al déficit de la balanza comercial de la periferia, que una y otra vez se hace visible durante el proceso espontáneo de industrialización. Asimismo, de dicha tendencia deriva que el ahorro externo —es decir, la afluencia de capitales foráneos— sólo podrá brindar al desarrollo periférico una contribución limitada y supletoria.¹⁰

c) *El desarrollo desigual*

El carácter desigual, bipolar, del desarrollo del sistema centro-periferia guarda relación, en primer término, con las peculiaridades estructurales descritas en los apartados anteriores. Ellos indican que las estructuras productivas de las economías periféricas van transformándose a lo largo del tiempo, y en particular durante la etapa en que la expansión industrial pasa espontáneamente a liderar su crecimiento.¹¹ Sin embar-

go, como también señalan las observaciones precedentes, aun transformándose, dichas estructuras conservan la heterogeneidad y la especialización. Por lo demás, tales características y su persistencia se perciben y definen por contraste con las de los grandes centros industriales: estas últimas también van sufriendo modificaciones y haciéndose más complejas, pero mantienen o aun acentúan sus grados de homogeneidad y diversificación, comparativamente elevados.

El desarrollo del sistema centro-periferia resulta desigual en un segundo sentido: los ingresos medios (por persona ocupada y/o per cápita) tienden a diferenciarse entre sus dos polos. La base de esta diferenciación se encuentra en la disparidad de los ritmos de aumento de la productividad del trabajo, que es mayor en los centros pues en ellos el progreso técnico es más acelerado. En el mismo sentido opera en las economías de tipo periférico la persistencia de la heterogeneidad, es decir, la presencia de vastos contingentes en actividades con muy baja productividad del trabajo que incide negativamente sobre la productividad media. También contribuye a que los ingresos medios sean más bajos el deterioro de la relación de precios del intercambio.¹² En efecto, por la merma de los precios relativos de las exportaciones periféricas, en los sectores que las producen dichos ingresos aumentan menos que la productividad del trabajo. Lo opuesto ocurre en los sectores exportadores de las economías centrales.

No es difícil percibir que la diferenciación de ingresos y la desigualdad de las estructuras productivas se hallan relacionadas. La diferenciación de ingresos, así como el comportamiento dispar de las productividades del trabajo y el deterioro de la relación de precios del intercambio subyacentes en ella, implica una debilidad de las economías periféricas vinculada con su aptitud para alcanzar y mantener ritmos de acumulación elevados. Se entiende, asimismo, que esa debilidad dificulta la superación del rezago estructural propio de dichas economías, o mejor, compromete las posibilidades de ir reduciendo gradualmente las condiciones de heterogeneidad y especialización que imperan en ellas. A su vez, la persistencia de tales condiciones estructurales implica que también tenderá a persistir la desigualdad entre los ingresos medios de los dos polos del sistema.

d) *Las formalizaciones del contenido inicial*

Para lograr una percepción más plena del significado e importancia de la concepción fundacional de

⁹ La dificultad de lograr esas alzas se liga también a la merma de los precios de las exportaciones primarias que derivaría de aumentarlas con intensidad, a raíz de la baja elasticidad-ingreso de su demanda en los grandes centros.

¹⁰ Un patrón de crecimiento —analíticamente el más simple— en que no se emprenda la exportación de manufacturas supone que la industrialización habrá de proceder con una merma gradual de los coeficientes de exportaciones y de apertura externa. Puede demostrarse que la reducción de la cuota-parte ideal de la propiedad extranjera sobre el total de activos periféricos (definida como el porcentaje entre la suma del valor de esa propiedad y el valor de la deuda externa sobre dicho total) constituye un requisito lógico de la continuidad del crecimiento, en el patrón mencionado. Tal requisito también debe cumplirse en casos analíticamente más complejos en que ambos coeficientes se expanden, en tanto se trate de casos representativos de economías periféricas estructuralmente condicionadas por la restricción externa. En última instancia, el argumento recae sobre la acentuación de dicha restricción, a raíz de los efectos que a la larga producen las remuneraciones del capital foráneo en la cuenta corriente del balance de pagos. Respecto a ese argumento, que viene readquiriendo importancia, véase CEPAL, 1953, pp. 52 a 54.

¹¹ Los documentos de Prebisch y de la CEPAL insisten en que los problemas ocupacionales y los suscitados por la tendencia al desequilibrio externo se ligan a los patrones de transformación de las estructuras productivas y ocupacionales derivados de la “industrialización espontánea”, que adquiere impulso en diversas economías latinoamericanas a raíz de la gran depresión y la Segunda Guerra Mundial. A la misma se contraponen la “industrialización deliberada”, base esencial de una política de desarrollo capaz de conducir por sendas adecuadas los cambios de dichas estructuras.

¹² El apartado siguiente retoma brevemente este tema.

Prebisch conviene asociarla a otros de sus aportes, y referirse brevemente a las formalizaciones en que se fue vertiendo.

Los documentos iniciales en que esa concepción se plasma contienen dos primeras formalizaciones de la teoría del deterioro de la relación de precios del intercambio. Una versión “contable” (que sólo utiliza relaciones de definición) lo describe de manera precisa y devela su significado oculto, a saber, su influencia en la diferenciación de los ingresos medios entre centros y periferia.¹³ Una segunda formalización, denominada “versión ciclos”, tiene como objetivo explicar el fenómeno del deterioro sobre la base de los movimientos cíclicos de las economías centrales y de la forma como ellos se propagan desde dichas economías a las de tipo periférico.¹⁴ En la primera mitad del decenio de 1950 se llega a diversas formalizaciones también precisas de otras dos teorías, una destinada a explicar la tendencia a la sobreabundancia de mano de obra y, la otra, la tendencia al desequilibrio externo.¹⁵ En 1959 se publica una tercera versión formal de la teoría del deterioro de la relación de precios del intercambio, que procura explicarlo como resultado natural del proceso de industrialización, o con más propiedad, de las modalidades y características con que la industrialización se produce espontáneamente en las economías periféricas.¹⁶

¹³ El reconocimiento de este significado del deterioro de la relación de precios del intercambio y su percepción como tendencia de largo plazo, propia de las relaciones centro-periferia, tienen como antecedente el estudio *Postwar Price Relation between Underdeveloped and Industrialized Countries*, elaborado en febrero de 1949 bajo la responsabilidad del profesor Hans Singer.

¹⁴ Todo indica que los términos centro y periferia fueron utilizados por primera vez en 1946. Las siguientes afirmaciones de Prebisch son ilustrativas del sentido que entonces les da: “¿Por qué llamo centro cíclico a Estados Unidos? Porque de ese país, dada su magnitud y sus características económicas, parten los impulsos de expansión y contracción de la vida económica mundial y especialmente de la periferia latinoamericana. Yo creo que el movimiento cíclico es universal, que hay un solo movimiento que se va propagando de país en país..., pero... con características marcadamente diferentes según se trate del centro cíclico o de la periferia” (Prebisch, 1946, pp. 25 y 26). Más tarde, centro y periferia pasan a conceptualizarse por las características de sus estructuras productivas y a relacionarse no ya con los movimientos cíclicos, sino con el desenvolvimiento a largo plazo de dichas estructuras, en el marco del sistema que conforman. A una de estas conceptualizaciones corresponde la “versión ciclos” de la teoría del deterioro; a la otra, la “versión industrialización”, que se menciona enseguida.

¹⁵ Ambas fueron esbozadas en los documentos iniciales recién mencionados, pero adquieren precisión en varios otros escritos durante ese lustro. De ellos, cabe destacar dos documentos: *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (Prebisch, 1973b; primera versión: 1951) y *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano* (Prebisch, 1973c; primera versión: 1954).

¹⁶ La “versión industrialización” forma parte del artículo de Prebisch (1959) titulado *Commercial policy in the under-developed countries*.

Así pues, a lo largo de la década de 1950 se fueron logrando formalizaciones adecuadas de aquellos aspectos claves del contenido inicial, necesarias para brindar inteligibilidad y coherencia a la interpretación del desenvolvimiento a largo plazo de dichas economías. En otras palabras, se logró elaborar lo que bien puede denominarse una “teoría del subdesarrollo”, conformada por el conjunto del contenido básico y de las varias teorías que replican, en abstracto, los fenómenos del desequilibrio externo, del deterioro y del subempleo estructural.

La circunstancia de que estas teorías cumplan con los requisitos de lógica habituales de la economía convencional legítima identificar a dicho conjunto como una “teoría del subdesarrollo”. Pero, además, ha de tenerse presente que ellas fueron elaboradas en estrecho nexo con análisis de política económica, contruidos también con precisión, es decir, cumpliendo con aquellos mismos requisitos de lógica o de coherencia interna.

Cabe hacer sólo breves referencias a las propuestas de política económica. Un primer campo destacable es el del análisis de la asignación de recursos, para la cual se establecen criterios destinados a optimizar el esfuerzo de acumulación, tanto en lo que respecta al modo de distribuirlo entre producción con destino interno y producción de exportaciones, como en lo que concierne al impacto de ese esfuerzo en la agricultura y a los posibles efectos de su modernización en los problemas ocupacionales. El segundo campo concierne a la llamada “cooperación internacional”, y abarca temas claves como los de la protección, la integración latinoamericana y el financiamiento externo. Para todos ellos se establecen las bases de políticas compatibles entre sí y con los criterios de asignación de recursos, apuntando a lograr un patrón de reinserción internacional compatible con un crecimiento sostenido y a la vez eficiente.¹⁷ El tercer campo gira en torno

Los argumentos básicos de dicha teoría se hallan presentados en Rodríguez, 1980, pp. 108 a 122.

¹⁷ A los criterios de asignación de recursos y a las políticas de cooperación internacional se refieren, en ese orden, los dos documentos mencionados en la nota 15 de pie de página. Ambos postulan que la “industrialización deliberada” constituye el camino obligado del desarrollo de las economías periféricas y procuran diagramar los modos de recorrerlo sin tropiezos. Téngase presente que ni éstos ni otros documentos propugnan una industrialización a ultranza o un cierre excesivo e ilimitado de dichas economías, posiciones que con frecuencia e insistencia se han atribuido a la CEPAL. Al contrario, ellos consignan la conveniencia de expandir distintos tipos de actividades por razones estrictas de economicidad relativa, y, asimismo, la de mantenerlas bajo el acicate de la competencia externa, mediante niveles de protección reducidos y decrecientes.

a la idea-fuerza de la planificación, que se traduce en la elaboración de instrumentos destinados a facilitar al Estado el diseño y la puesta en práctica de políticas de desarrollo a largo plazo, capaces de cumplir con los objetivos de continuidad y eficiencia.¹⁸

La teoría del subdesarrollo mencionada con anterioridad, o si se quiere, la existencia de una apreciación sistemática sobre las características y tendencias de la “condición periférica” en el ámbito de lo económico, sirve de referente explícito o implícito a gran parte de los enfoques latinoamericanos del desarrollo. De ahí que en ellos se perciban rasgos comunes, que los diferencian de la teorización sobre el tema inscrita en los marcos de la economía convencional.¹⁹ Esa impronta especial marca claramente los trabajos en que Prebisch procura alcanzar una interpretación “más que económica” del desarrollo latinoamericano, es decir, una interpretación del largo plazo a la vez económica y sociopolítica.²⁰

3. Vigencia del estructuralismo

Todo indica que la revolución tecnológica en curso y el proceso de globalización que la acompaña han inducido los esfuerzos por reformular la teoría del progreso técnico que se vienen dando en los últimos tres o cuatro lustros. Los nuevos enfoques se alejan del uso

El apoyo financiero transitorio, unido a lo que Prebisch denomina “asimetría de la protección” —a saber, una reducción de su nivel más rápida en los centros que en la periferia— constituyen elementos de la cooperación internacional conducentes a un esquema de la división internacional del trabajo que se iría extendiendo al sector industrial. Puede denominarse “industrialización mancomunada” a ese nuevo esquema de producción y de intercambio, que se entien- de benéfico para ambos polos del sistema.

¹⁸ En este campo, un primer trabajo de la CEPAL (1953) aparece bajo el título *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*. Como es claro, el uso de la planificación supone que el Estado ha de participar activamente en el proceso de industrialización y desarrollo, ejerciendo su conducción deliberada. Tampoco esta postura ha de identificarse con un intervencionismo a ultranza, pues los documentos de dicha institución reconocen la relevancia del papel del mercado, y admiten distintos grados y tipos de intervención, según los casos.

¹⁹ El libro *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados* (CEPAL, 1998) cubre una amplia gama de los enfoques mencionados. El prólogo de Ricardo Bielschowsky contiene una útil síntesis de ellos.

²⁰ Esos intentos se han plasmado principalmente en tres de sus libros: *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (Prebisch, 1963), *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina* (Prebisch, 1970), y *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (Prebisch, 1981). Ellos contienen varias otras contribuciones de Prebisch al estructuralismo latinoamericano, sin duda relevantes, que no serán abordadas en estas notas, limitadas a los temas predefinidos en la Introducción.

neoclásico (y del propio Prebisch), que lo perciben como exógeno y como incorporado a los bienes de capital. Dichos enfoques pasan a considerar el progreso técnico como acumulativo, al tiempo que lo entienden como endógeno a empresas y a sistemas económicos.²¹

Se considera que la revolución antedicha —o si se quiere, la implantación y rápida difusión de un nuevo paradigma tecnoeconómico²²— trae aparejada una diferencia entre la aptitud para generar e incorporar tecnología de los grandes centros y la que corresponde a la periferia. Existe un desfase o una desventaja para el polo periférico, al inicio del período en que el progreso técnico adquiere renovado dinamismo. Según se aduce, de esta posición de retraso en el punto de partida deriva una más baja capacidad de dicho polo para ir logrando sucesivos avances tecnológicos. En otros términos, se admite que la desventaja originaria —dado que conlleva una menor acumulación de conocimientos científico-técnicos y de experiencia en investigación y desarrollo— tiende a inducir su propia reproducción, o sea, tiende a arrastrarse a través del tiempo. Pero hay más: las dimensiones de las empresas y de las economías de los centros, tanto mayores que las de la periferia, constituyen otra fuente, y una fuente decisiva, de la desventaja de esta última en lo que concierne a la celeridad del cambio tecnológico, ligada a su menor capacidad para cubrir los costos y riesgos que éste involucra.

Tales son las razones básicas por las cuales, en la bibliografía especializada,²³ se reconoce que el nuevo paradigma trae consigo una diferenciación de los ritmos de progreso técnico entre centro y periferia, o para abreviar, una “disparidad tecnológica” entre ambos.

Como se ve en los apartados siguientes, la disparidad tecnológica tiene importantes connotaciones para el análisis de los problemas ocupacionales y del sector externo, y, por otro lado, tal análisis fundamenta las consideraciones relativas a ciertos requisitos básicos de la viabilidad y eficiencia del desarrollo periférico.

²¹ Véanse distintas versiones del nuevo “endogenismo” en Burgueño y Pittaluga, 1994. En Malerba y Orsenigo (2000) se aborda con detenimiento el mismo tema.

²² Sobre el concepto de paradigma tecnoeconómico puede consultarse a Freeman y Pérez, 1988.

²³ Diversos autores (entre ellos Verspagen, 1993) hacen referencia al papel de la disparidad tecnológica en la competitividad y, por esta vía, a su influencia en el desenvolvimiento de los países rezagados. Varios análisis recientes sobre el impacto de la revolución tecnológica en el desarrollo de dichos países se encuentran resumidos y contrastados con enfoques cepalinos de distintas épocas en Hounie y otros, 1999.

a) *Los problemas ocupacionales*

La consideración de los problemas ocupacionales en un caso tipo, a lo largo de un período muy prolongado, brinda sostén a ciertas hipótesis sobre la evolución ulterior de dichos problemas, cuando ésta queda librada al juego de las fuerzas del mercado.²⁴

La primera hipótesis atañe al desempleo abierto. En general, se reconoce que la tendencia al aumento de sus dimensiones aflora tanto en los centros como en la periferia, y que dicha tendencia se liga al reiterado ahorro de mano de obra que el rápido avance técnico trae consigo. Pero también es de admisión frecuente que dicha tendencia resulta más aguda en la periferia, y en especial en las economías latinoamericanas. Al respecto, se observa que en estas últimas el nuevo paradigma comenzó a implantarse en un marco de apertura externa rápida, y a partir de condiciones desfavorables de productividad y competitividad, lo que vino a poner en jaque la sobrevivencia de diversas actividades industriales y productivas.

Sin embargo, la consideración de este fenómeno, perceptible en los años noventa, importa menos que la de los efectos a largo plazo del nuevo paradigma y de la disparidad tecnológica que trae consigo. Dada esa disparidad y, asimismo, las condiciones de apertura externa con que se siguen implementando se entiende que muchas actividades productoras de bienes y servicios serán viables en las economías periféricas, pero que muchas otras les resultarán inaccesibles. Así pues, el *catching-up* de tecnologías en continua renovación, proceso lento y difícil, tenderá a manifestarse en problemas de desempleo abierto persistente y elevado, aun cuando se retomen y/o se mantengan ritmos de aumento del producto relativamente intensos.

La segunda hipótesis se refiere al subempleo preexistente, o con más propiedad, a las dificultades que hoy se presentan para su reabsorción. En el pasado, en el marco del paradigma que se dio en llamar “fordista”, el rápido crecimiento fue acompañado por niveles irrisorios de desempleo abierto. Asimismo, se pusieron de “manifiesto” claras tendencias a la caída del subempleo estructural, es decir, a su reabsorción en actividades de

productividad elevada.²⁵ Bajo el nuevo paradigma, esta posibilidad se ve acotada, si no impedida, por la presencia y persistencia del desempleo abierto, que compite con el subempleo preexistente por oportunidades ocupacionales relativamente escasas, debido a la disparidad tecnológica.

La tercera hipótesis se refiere a la incidencia del nuevo paradigma en las posibilidades de ampliación del subempleo urbano. La información correspondiente al paradigma anterior revela que, en el marco del mismo, un crecimiento lento daba lugar a la franca ampliación de dicha forma del subempleo, tanto en términos relativos como absolutos. Tal ampliación puede considerarse como resultante de estrategias de sobrevivencia exitosas, en que el acceso a medios materiales de vida se logra a través de ocupaciones de baja productividad, pero capaces de evitar el mal mayor del desempleo abierto y de impedir su aumento excesivo.

En cambio, la experiencia reciente revela que la alta magnitud de este último se ha visto acompañada por una merma relativa y absoluta del subempleo urbano. Aunque exigua, la información disponible induce pues a pensar que la implantación del nuevo paradigma no sólo genera dificultades en el ámbito del desempleo abierto. También parece crear escollos a la expansión del subempleo, inhibiendo el éxito de las estrategias de sobrevivencia subyacentes en él.²⁶

Vistas en conjunto, las consideraciones precedentes expresan una suerte de *impasse*. Por un lado, la sola intensidad del crecimiento ya no promete una resolución gradual —aunque demorada— de los problemas ocupacionales, a través de la creación de empleos de productividad alta o normal. Por otro lado, tampoco se vislumbran posibilidades de atenuación de esos problemas a través del mal menor del subempleo. Es así que, con el nuevo paradigma, los problemas antedichos parecen estar en la base de situaciones duraderas de

²⁴ El caso estudiado es el de la economía brasileña, para la cual se estimó el subempleo estructural en diversos puntos del período 1960/1996. Cabe señalar que, en este caso, el subempleo presenta tendencias similares en las seis distintas formas de cálculo con que se procedió a estimarlo. Una de esas estimaciones se encuentra sintetizada y comentada en Rodríguez, 1998. En aras de la brevedad, no se hará referencia a la información cuantitativa en que se sustentan las hipótesis descritas en los párrafos siguientes.

²⁵ Es de observar que la reabsorción del subempleo no se realiza por la sola contratación de mano de obra en actividades de alta productividad, a través del asalariamiento. Su definición es más general: se entiende que la reabsorción consiste en el alza de la productividad del trabajo, desde aquellos niveles reducidos propios del subempleo a otros más altos propios del empleo. En este sentido, el empleo comprende distintas formas de relacionamiento laboral y/o de “posiciones en la ocupación” (empleador, cuenta propia, sin remuneración), y no sólo las que se plasman en el trabajo asalariado.

²⁶ Un ejemplo ilustrativo de esta inhibición se encontraría en la ingente reorganización de la venta de bienes de consumo simples, realizada por grandes firmas oligopólicas. Estas compiten favorablemente con el pequeño comercio establecido, pero además bien pueden estar afectando al subempleo albergado en el comercio callejero o a su ampliación.

exclusión social, cuya mera perdurabilidad puede conducir a la emergencia y reiteración de conflictos altamente críticos.

b) *El escollo externo*

La llamada “disparidad tecnológica” se relaciona con una tendencia al déficit comercial que, en más de un sentido, parece configurarse como similar a la que existió en la etapa de expansión industrial, procesada en el marco del anterior paradigma fordista. La argumentación sobre dicha tendencia resulta también similar a la utilizada por Prebisch y por la CEPAL, descrita brevemente con anterioridad. En otras palabras, aquella argumentación puede verse como una renovación de esta última, donde se procura tener en cuenta el cambio de paradigma tecnoeconómico y la disparidad tecnológica que su aplicación suscita.

Como ya se dijo, la disparidad tecnológica implica que ciertas actividades y ramas irán resultando accesibles para la periferia, al tiempo que, reiteradamente, el acceso a otras de ellas se verá inhibido por la mayor rapidez del progreso técnico de los centros. De forma semejante, debido a la diferencia de ritmos de progreso técnico, se encontrarán dificultades para ampliar las exportaciones periféricas desde actividades en que ese ritmo resulte comparativamente bajo, y por ende, para el aumento de su valor global. Por otra parte, en condiciones de fuerte y/o creciente apertura externa, ese mismo rezago tecnológico conlleva la dificultad de emprender o mantener la producción interna de bienes transables para la cual se carece de condiciones de productividad y competitividad próximas a las de los centros, lo que a su vez implica que hará falta recurrir a aumentos reiterados y significativos de las importaciones cuya producción interna resulte inviable.²⁷

²⁷ En tempranos análisis (por ejemplo, en Prebisch, 1973b, pp. 33 y 34; primera versión: 1951), la tendencia al desequilibrio externo propia de la periferia fue explicada a base de la disparidad de las elasticidades-ingreso de sus demandas de exportaciones e importaciones. Un argumento similar puede fundarse ahora en la llamada ‘ley de Thirlwall’ (véase McCombie y Thirlwall, 1994), sintetizable mediante la expresión $\gamma = \varepsilon\omega/\pi$, donde: ε es la elasticidad-ingreso de las exportaciones; π , la de las importaciones; γ , la tasa de crecimiento de la periferia; ω , la tasa de crecimiento correspondiente a los centros. El ritmo de avance técnico tiende a ser mayor en éstos, tendencia que subyace en la disparidad de elasticidades ($\pi > \varepsilon$) y que limita el crecimiento de la periferia ($\gamma < \omega$). Como se indica más adelante, superar este límite requiere de políticas de desarrollo deliberadas que eleven su competitividad interna y externa, de modo de aumentar la elasticidad de sus exportaciones (ε) y de reducir la de sus importaciones (π).

La tendencia al desequilibrio comercial tiene una connotación suplementaria, válida para la periferia considerada en abstracto, o bien para la periferia como un todo y/o para economías subdesarrolladas de grandes dimensiones, que la representan: la imposibilidad de un crecimiento extravertido (*export-led growth*), basado en la liberalización a ultranza de sus mercados. Más adelante se volverá sobre la importancia de esta implicación adicional.

Los comentarios precedentes dicen relación con la tendencia mencionada, que se asocia a la disparidad del progreso técnico: ésta incide negativamente sobre el aumento de las exportaciones, a la vez que suscita incrementos de importaciones cuya producción interna resulta impedida por su complejidad tecnológica.

En el argumento anterior subyace otro más abstracto, de naturaleza estructural. Según se arguye, para expandir sostenidamente la producción de bienes y servicios deben cumplirse ciertas “leyes de proporcionalidad” entre las actividades, ramas y sectores donde ella se origina, o si se quiere, entre las tasas a que proceden los aumentos de los distintos componentes de la producción global. Se entiende, además, que al regir la producción como un todo, dichas leyes también han de cumplirse en lo que respecta a la producción de exportaciones, a la producción con destino interno y a la producción de importaciones originadas en el otro polo del sistema (o sea, han de reflejarse en patrones compatibles de inserción internacional). Así pues, la explicación del desequilibrio externo recurre a un referente analítico indicativo de los cambios en la estructura productiva requeridos por su propia expansión y complejización.²⁸ Más adelante se vuelve sobre los puntos de vista de Prebisch respecto a la ineptitud del mercado para inducir estos cambios estructurales.

c) *Las condiciones de viabilidad y eficiencia*

Del apartado anterior se desprende que, para lograr esa continuidad, o aun para acceder a una tasa elevada y sostenida de crecimiento del producto, es

²⁸ Esta percepción del desarrollo como una dinámica que envuelve y requiere ciertos patrones de cambio de la estructura productiva constituye un sustrato clave (y a la vez, una síntesis) de las ideas fundacionales de Prebisch. La presencia de esa percepción en su obra emerge con claridad de las siguientes afirmaciones: (El)... “desarrollo económico y los hechos recientes no sólo se consideran en sí mismos, en su episódica significación, sino también como una secuencia de fenómenos dinámicos, como vivas manifestaciones de un complejo que crece y se diversifica incesantemente”. “El crecimiento económico no es un mero aumentar de lo que hoy existe. Es un proceso de intensos cambios estructurales...” (*El trimestre económico*, 1953, p. 46).

necesario impedir que opere la restricción externa derivada de la disparidad del avance técnico, a través de la diagramación e implementación de políticas tecnológicas y productivas deliberadas. En esencia, éstas habrán de orientarse a ir alcanzando, en sucesivas actividades, los niveles de productividad y competitividad requeridos para expandir las exportaciones y evitar importaciones prescindibles, de modo de poder realizar otras importaciones de mayor contenido tecnológico que la propia disparidad va haciendo necesarias.

Se entiende que la orientación deliberada del comercio exterior recién aludida constituye condición de viabilidad del desarrollo, en tanto su objetivo es justamente impedir el bloqueo del mismo, evitando la emergencia del escollo externo. Pero, además, tal orientación se configura como condición de eficiencia, pues ella supone que la puesta al día en nuevas técnicas se realiza pautadamente, partiendo con aquéllas en que resulta más fácil alcanzar los niveles de productividad de los grandes centros, para luego abordar otras de complejidad creciente, para ir minimizando las diferencias de productividad de las actividades emprendidas.²⁹

La restricción externa en el ámbito del comercio suscita condicionamientos en el ámbito de las relaciones financieras. El principal es la necesidad de adecuar el flujo de recursos externos, teniendo en cuenta que aquella restricción impone límites a las magnitudes de la remuneración de estos recursos. En otras palabras, el financiamiento del desarrollo periférico no puede basarse discrecional o ilimitadamente en la inversión extranjera directa y en el endeudamiento externo. Por ende, supone recurrir a niveles significativos de ahorro interno, condición de viabilidad del crecimiento que también depende, en última instancia, de la disparidad tecnológica.³⁰

²⁹ Un modelo formal de crecimiento a largo plazo que tiene en cuenta la intensidad del progreso técnico y las elasticidades-ingreso de las demandas de exportaciones e importaciones se encuentra en Cimoli, 1988. En él se muestra que una aceleración del progreso técnico en la periferia le permite diversificar las actividades eficientes, transformando su estructura productiva y obviando el escollo externo. Es de observar que dicha transformación no supone que los mercados internos y externos hayan de asociarse a actividades “protegidas” y “competitivas”, respectivamente, sino a dos ámbitos donde se van expresando las capacidades tecnológicas que la periferia gradualmente adquiere. Del modelo puede también derivarse que esta adquisición favorece la dinámica del sistema en su conjunto, y por ende beneficia a sus dos polos (tal como la “industrialización mancomunada” en las ideas de Prebisch a las que hace referencia la nota 17 de pie de página).

³⁰ Esta implicación del desequilibrio comercial se asemeja a la contenida en las ideas fundacionales de Prebisch y en la ulterior formulación precisa de ellas a que hace referencia la nota 10 de pie de página. Argumentos similares pueden también formularse a base de la “ley de Thirlwall”, ya mencionada.

El reconocimiento y el breve análisis del subempleo efectuados más atrás permiten percibir que en éste se sostienen la tendencia a la concentración del ingreso y las ingentes dimensiones de la pobreza rural y urbana, fenómenos que expresan la exclusión social propia de la periferia. Sin embargo, también puede aducirse que, no obstante esos efectos perversos, el subempleo constituye a la vez un recurso disponible. Y un recurso cuyo uso se configura como requisito de la viabilidad y de la eficiencia del desarrollo de la periferia.

Se indicó anteriormente que la presencia del escollo externo descarta —obliga a descartar— la posibilidad de alcanzar una tasa de crecimiento alto y sostenido con el sector exportador operando como sector de punta o de arrastre de la expansión económica global. Antes bien, para mantenerse elevada, la tasa media de crecimiento deberá tener un componente importante de aumento de producción para el mercado interno. Pero ese aumento implica que el mercado interno se expanda compatiblemente, de modo de poder realizar en él esa parte de la producción que se le destina, y en la cual se va verificando un crecimiento rápido.

Una visión estilizada y en extremo simplificada de esa expansión del mercado interno puede expresarse como un aumento del empleo que conlleve la posibilidad de ir ocupando los incrementos de la PEA originados en las actividades modernas. Y, además, en el aumento sostenido de los niveles de productividad del subempleo preexistente, y en la consecución de niveles de la productividad elevados para los incrementos de la PEA originados en el subempleo.

Tales aumentos constituyen la base del dinamismo de la demanda interna requerido para crecer con intensidad, o sea, son condiciones de viabilidad de ese crecimiento. Pero además, esos mismos aumentos, y en especial la reabsorción del subempleo, se configuran a la vez como condición de eficiencia del desarrollo.

Desde una perspectiva estática ello es directamente visible. De suyo, la reabsorción implica utilizar mejor la mano de obra disponible, y acceder con mayor amplitud al conjunto de tecnologías que también se encuentran disponibles. Sin embargo, importa enfocar este tema desde una perspectiva dinámica. En verdad, la reabsorción del subempleo tiene como contracara la realización, a lo largo del tiempo, de excedentes económicos potenciales, que a su vez resultan claves para dinamizar el ahorro interno y la acumulación de capital. Por otra parte, como fuente que son de ahorro interno, los excedentes generados por la reabsorción coadyuvan a la viabilidad del desarrollo

desde el ángulo de las limitaciones al financiamiento externo; y también, por esta vía, desde el ángulo de las restricciones de balance de pagos impuestas, en la última instancia, por la disparidad tecnológica.

Paralelamente a lo indicado al cabo del apartado anterior, puede argüirse que en las consideraciones precedentes también subyace un análisis de naturaleza estructural. Las leyes de proporcionalidad que rigen los cambios en la composición de la producción por ramas y sectores (incluso entre destino interno y exportaciones) requeridos para la continuidad del crecimiento suponen cambios compatibles en la estructura de la ocupación de la fuerza de trabajo, así como alzas concomitantes en los niveles de productividad de esta última, a la vez asociables a la generación de excedentes que hagan posible expandir la producción, y de condiciones de demanda que permitan realizarla.³¹ El próximo apartado explora algunos aspectos del tipo de análisis antedicho, incursionando en la cuestión del Estado y de su papel en el desarrollo.

4. La cuestión del Estado

En su última obra, Prebisch reitera y enfatiza sus puntos de vista sobre la importancia del mercado, pero no sin destacar la falta de horizonte social (de equidad) y de horizonte temporal del mismo.³²

Este señalamiento puede vincularse a las consideraciones precedentes y servir de base para sintetizarlas. Por un lado, la falta de horizonte social aparece reflejada en la reiteración de la heterogeneidad, o en otros términos, en los problemas ocupacionales que el actual paradigma tecnológico agudiza, y que pasan a configurarse como perdurables. Por otro, la falta de horizonte temporal expresa una especialización productiva también reiterada, que induce tendencias a limitar o trabar la expansión económica por la vía del escollo externo.

Se entiende, pues, que obviar las insuficiencias del mercado a que alude Prebisch equivale a superar la heterogeneidad y la especialización. Como se vio en el apartado previo, ello implica emprender ciertos patrones de cambio de la estructura productiva de la periferia, que conllevan cambios compatibles en su inserción internacional y, asimismo, mutaciones en la estructura de la ocupación también compatibles, que a la vez contemplen alzas sucesivas de la productividad del trabajo en las diversas “capas técnicas” componentes de dicha estructura.

El enfoque estructuralista sostiene que el mercado carece de aptitud para realizar por sí solo ese conjunto de transformaciones. Al respecto, se ha afirmado que la teoría de la “CEPAL... (que lo representa)... puede ser interpretada como un intento temprano de adaptar la economía ortodoxa a condiciones de falla sistémica de mercado”.³³ Aquí se aduce que las postulaciones del estructuralismo latinoamericano son de otra índole: no se refieren a tales imperfecciones, sino al cumplimiento de ciertas leyes de proporcionalidad que el mercado —aun cuando sus imperfecciones se corrijan— es incapaz de lograr.

El enfoque mencionado resulta, así, “no reduccionista”,³⁴ en el sentido de que no limita los tipos, funciones y comportamientos de los agentes considerados a aquellos que ejercen una supuesta racionalidad económica, en esencia relacionada con las orientaciones que brindan los mercados. Y en conexión con ello, en tanto implica reconocer que el análisis de los fenómenos económicos, aun cuando comience abstrayéndolos, a la larga ha de insertarse en un marco más amplio de fenómenos sociales y políticos.

Desde esta perspectiva, la cuestión del Estado adquiere especial relevancia. Atañe en forma directa al papel que éste ha de desempeñar en la conducción económica y, más en general, en el diseño y consecución de objetivos a la vez económicos y sociales. Este tema clave del papel del Estado se encuentra estrechamente ligado a otros dos: uno es el de las relaciones sociopolíticas que le sirven de base de sustentación; y el segundo, el de las relaciones geopolíticas en que se encuentra inmerso.³⁵

³¹ Para extremar la simplicidad de la argumentación, se la presentó anteriormente en términos dicotómicos (de empleo y subempleo). Razonamientos algo más complejos permiten sostener que la viabilidad y eficiencia del desarrollo periférico no dependen sólo de ampliar el primero y reabsorber el segundo. Para lograrlas se requiere un patrón de transformación productiva que, superando la restricción externa, induzca el aumento de la ocupación y la productividad en sucesivas “capas técnicas”, de modo de incrementar en ellas los niveles de excedente y de ahorro interno, y de mantener así ritmos elevados de acumulación y crecimiento. Obsérvese que la expresión “capas técnicas” proviene de la última obra de Prebisch (1981), donde se la utiliza con igual sentido que en estas notas.

³² Véase Prebisch, 1981, p. 257.

³³ Estas afirmaciones se encuentran en Fitzgerald, 1998, p. 60.

³⁴ Sobre este tema puede consultarse a Vercelli, 1991 y 1994.

³⁵ Esta doble perspectiva evoca el concepto más frecuente de dependencia, que la define como relación estructural externo-interna. De acuerdo con ese concepto, “la acción de los grupos sociales, que en su comportamiento ligan de hecho la esfera económica y política... (se refiere tanto a la nación como)... a sus vinculaciones de todo orden con el sistema político y económico mundial. La depen-

La consideración de estos temas, cuya complejidad se ha visto acentuada por el reciente proceso de globalización, excede en mucho las posibilidades de estas notas. Sin embargo, con las precauciones sugeridas por la salvedad anterior, se realizan breves referencias a ciertos puntos de vista que parecen ser convergentes en las discusiones actuales sobre la crisis del desarrollo latinoamericano.

Con frecuencia se admite que —de la mano del proceso de globalización— se ha venido produciendo una presencia renovada e intensificada de capitales e intereses foráneos al interior de los países de la región; y esto en el sentido de que la misma se verifica en más ramas y sectores, y en particular en los financieros, con niveles de concentración también mucho mayores. Dada su índole y magnitud, dicha presencia resulta acompañada por un reencuadramiento de las relaciones sociopolíticas, que abarca no sólo a las que se constituyen entre clases y grupos internos, sino también a las relaciones de éstos con grupos e intereses foráneos. Cambian, por ejemplo, el peso relativo y los patrones de conexión entre intereses productivos y/o financieros atados a los grandes capitales transnacionalizados, y aquellos cuyas raíces son esencialmente territoriales. Asimismo, los nuevos patrones tecnológicos, pero también la fuerza negociadora que adquieren los capitales altamente concentrados —incluso en el ámbito de sus nexos con agentes públicos debilitados—, inciden en las relaciones capital-trabajo, mermando la capacidad de presión del poder sindical y la eficacia alcanzada en su ejercicio.³⁶

Puesto en otros términos, al alterarse cierta relación estructural externa básica (mencionada en la nota 35 de pie de página), se trastocan los fundamentos de la hegemonía política preexistente. Pero esa alteración revulsiva de las bases del poder político resulta indisoluble de las relaciones geopolíticas en que éste se inscribe. Los grandes centros de poder suelen presentar sus propias posiciones como fundamento racio-

nal de la geopolítica. Con base en dichas posiciones, se impulsan cambios en las regulaciones de la economía mundial, implementados con la mediación y el apoyo de los organismos internacionales de mayor relevancia.

También se reconoce que la concreción de estos cambios viene generando hondas repercusiones en los países periféricos. Por un lado, persisten para ellos “enormes asimetrías en las condiciones vigentes en comercio internacional”, al tiempo que no se ha avanzado “en la construcción de una nueva arquitectura del sistema financiero global”.³⁷

Dichos países se ven, pues, subsumidos en pautas atenuadas y flexibles de control de la inversión extranjera directa y de los movimientos del capital financiero. La consecuente acentuación de su vulnerabilidad externa trae consigo una reducción de los márgenes de maniobra de los Estados, que resultan en especial restringidos en distintos ámbitos de las políticas macroeconómicas de corto plazo.³⁸

En síntesis, de consuno con el reciente proceso de globalización, se modifican significativamente las relaciones sociopolíticas, oscureciendo y haciendo más complejos los caminos apropiados para su transformación ulterior. Mirados desde la perspectiva de los países periféricos, los cambios concomitantes en las relaciones geopolíticas parecen resultarles desfavorables, en una nueva correlación de fuerzas que conlleva el aumento de las dificultades para concertar una estrategia propia de negociación internacional. Estas dos mutaciones se asocian a una tercera: en contraste con la reconocida necesidad de un intervencionismo decidido, el papel del Estado viene reformulándose a base de posturas que, en mayor o menor medida, se aproximan a las minimalistas, de las cuales derivan efectos desfavorables para la conducción económica y el desarrollo, así como para la mejora de las condiciones de fuerte inequidad social.³⁹

El precedente es un párrafo de negativas. Como contracara de ellas, cabe esbozar ciertas consideraciones sobre los caminos por transitar, marcados ciertamente por graves dificultades. En los días que corren,

dencia encuentra así no sólo expresión interna sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre clases y grupos que implica una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 29).

³⁶ Sorprende la simultaneidad con que se viene procurando impulsar la flexibilización de los mercados de trabajo, en distintos países de la región latinoamericana. Más allá de las variantes de las propuestas, parece claro que —en los hechos y en mayor o menor grado— ellas se asocian al debilitamiento del poder sindical. Con matices propios, diversos aspectos de las propuestas flexibilizadoras son tratados en *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada* (Banco Mundial, 1995).

³⁷ Según Faria y otros, 2000, p. 18.

³⁸ Ffrench-Davis (1999) hace una revisión de esas políticas en la experiencia latinoamericana reciente.

³⁹ Entre los enfoques que redefinen el rol del Estado en aras de impulsar estrategias de desarrollo con “orientación de mercado”, cabe mencionar el del *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* (Banco Mundial, 1997). Por su parte, Evans (1996) presenta una revisión de los enfoques recientes sobre el papel del Estado en el desarrollo.

la reformulación de las estrategias de desarrollo ha de comenzar por el planteo explícito de ecuaciones políticas y geopolíticas. Es decir, por la búsqueda de acuerdos internos amplios e inclusivos, y en conexión con ello, por la articulación de consensos entre países que atenúen su debilidad y favorezcan la defensa de sus posiciones en la negociación internacional. Esos acuerdos y consensos constituyen el sustrato de una redefi-

nición conducente del papel del Estado, a la cual, sin embargo, no ha de ser ajeno el aprovechamiento de la autonomía relativa del propio Estado. Esta última se configura también como relevante para delinear los nuevos marcos jurídico-institucionales que su accionar demanda, a su vez relacionados con la consolidación de la democracia y con la profundización de sus contenidos.

Bibliografía

- Banco Mundial (1995): *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington, D.C.
- _____ (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C.
- Burgueño, O. y L. Pittaluga (1994): El enfoque neo-schumpeteriano de la tecnología, *Quantum*, vol. 1, N° 3, Montevideo, Universidad de la República.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1953): *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*, Santiago de Chile.
- _____ (1998): *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Cimoli, M. (1988): Technological gaps and institutional asymmetries in a north-south model with a continuum of goods, *Revista metroeconómica*, vol. 39, N° 111, Boloña, Italia, Capelli Editores.
- El trimestre económico* (1953): Documentos: exposición del Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva, en el V período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, vol. 20, N° 2, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Evans, P. (1996): El Estado como problema y como solución, *Desarrollo económico*, vol. 35, N° 140, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Faria, V. y otros (2000): *Preparando o Brasil para o século XXI*, Brasilia, Presidencia de la República.
- Ffrench-Davis, R. (1999): *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, Mc.Graw Hill-Interamericana.
- Fitzgerald, V. (1998): La CEPAL y la teoría de la industrialización, *Revista de la CEPAL. CEPAL cincuenta años*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Freeman, C. y C. Pérez (1988): Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behaviour, G. Dosi y otros (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- Hounie A. y otros (1999): La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento, *Revista de la CEPAL*, N° 68, LC/G.2039-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Malerba, F. y L. Orsenigo (2000): Knowledge, innovative activities and industrial evolution, *Industrial and Corporate Change*, vol. 9, N° 2, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- McCombie, J. S. y P. Thirlwall (1994): *Economic Growth and the Balance of Payments Constraint*, Londres, St. Martin's Press.
- Prebisch, R. (1946): *Memoria: Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano*, México, D.F., Banco de México (BANXICO).
- _____ (1959): Commercial policy in the under-developed countries, *The American Economic Review*, vol. 49, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- _____ (1962): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, N° 1, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1970): *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1973a): *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949*, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1973b): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1973c): *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, O. (1980): *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- _____ (1998): Heterogeneidad estructural y empleo, *Revista de la CEPAL. CEPAL cincuenta años*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2001): Fundamentos del estructuralismo latinoamericano, *Comercio exterior*, vol. 51, N° 2, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
- Schumpeter, J. A. (1971): *Historia del análisis económico*, Barcelona, Ariel.
- Singer, H. (1949): *Postwar Price Relation between Under-developed and Industrialized Countries*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Vercelli, A. (1991): *Methodological Foundations of Macroeconomics. Keynes and Lucas*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- _____ (1994): Por uma economia não reducionista: uma perspectiva de longo prazo, *Economia e sociedade*, N° 3, Campinas, Brasil, Universidad Estadual de Campinas.
- Verspagen, B. (1993): *Uneven Growth Between Interdependent Economies*, Avebury, Adershot.

El regreso de la *vulnerabilidad y las ideas tempranas de Prebisch sobre el “ciclo argentino”*

Arturo O’Connell*

Hay algo paradójico acerca del auge y caída —quizá podríamos hablar de un auge renovado— del pensamiento de Raúl Prebisch sobre las que en los primeros años de su vida intelectual se habrían denominado economías de productos primarios. En paralelo con lo que había ocurrido con la economía del desarrollo en general, a principios de los años sesenta su pensamiento se venía desestimando progresivamente tanto en el discurso público como académico.¹

Las críticas más generosas esgrimidas contra las teorías de Prebisch las describían como claramente anticuadas. Desde esa perspectiva, habrían sido satisfactorias como una interpretación de los acontecimientos en los años patológicos de la depresión de los años treinta o al término de la Segunda Guerra Mundial, dominados por la escasez y los controles gubernamentales. Pero en la economía mundial en rápido crecimiento de los años sesenta, con una apertura progresiva a las transacciones internacionales, se suponía que aquello que —de manera exagerada— se consideraba la doctrina Prebisch sobre la sustitución de importaciones y el intervencionismo del Estado ya no era aplicable.

Ahora bien, los protagonistas de esas críticas eran esencialmente los partidarios de la liberalización de las entonces denominadas economías en vías de desarrollo. Había que derribar las barreras a las importaciones, eliminar los controles cambiarios y los países tenían que apostar toda su suerte a la rápida expansión de las exportaciones que emanaría de la mayor eficiencia lograda con estas medidas. Su éxito, tal vez basado no sólo en su capacidad para la argumentación intelectual, ha sido fenomenal. Las décadas siguientes han sido testigos de la adopción, primero gradual y renuente, en la mayoría de los casos, y como una estampida en la última década de, precisamente, esas políticas. ¿Y cuáles han sido las consecuencias de todas esas reformas? Un nivel de inestabilidad extraordinario o crisis reiteradas que afectan a las que ahora han pasado a llamarse “economías emergentes”, altamente vulnerables a los *shocks* económicos internacionales.

Aquellos que cuestionaban las ideas de Prebisch, tras haber conseguido reinstaurar una economía mundial muy similar a la de comienzos del siglo XX o de fines del decenio de 1920, han terminado por hacerle un grandísimo favor intelectual. El pensamiento de Prebisch sobre las dificultades de una economía “periférica” abierta en un entorno de globalización financiera resulta de una palpitante actualidad.

Por lo tanto, en este artículo se procurará demostrar que los problemas económicos latinoamericanos reflejan las circunstancias de fines del decenio de 1920 y, por cierto, de la década que siguió a la depresión.

* Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires y Universidad de Bolonia en Buenos Aires, occonnell@overnet.com.ar. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, realizado en la CEPAL, en Santiago de Chile, el 28 y 29 de agosto de 2001 (véase CEPAL, 2001).

¹ Véanse, por ejemplo, las observaciones de Paul Krugman en su artículo titulado “The fall and rise of development economics” (Krugman, 1994).

Y, así, repentinamente el pensamiento de Prebisch recobra toda su relevancia actual. De hecho, se hará referencia a un Prebisch en sus primeras etapas, el que escribía a fines de los años veinte y comienzos de los treinta. Ese Prebisch estaba más preocupado por lo que podrían denominarse problemas macroeconómicos de corto plazo y no con lo que más adelante se denominarían problemas del desarrollo, a los que dedicó sus años cepalinos.

Este artículo está organizado como sigue. Primero, se tratará el carácter cada vez más inestable de la economía mundial en el último cuarto de siglo y su impacto sobre nuestra región. Segundo, se establecerán algunos paralelos con la economía argentina del período entre guerras. Tercero, se examinará la evolución inicial del pensamiento de Prebisch a fines de los años veinte relacionado con el estudio de esa economía. Por último, se estudiarán sus primeras reacciones a los años de la depresión.

Se verá cuán claras y representativas, incluso para las realidades de hoy, eran las concepciones de Prebisch sobre los problemas de una economía incipiente “de mercado emergente” incluso aunque pueda haber discrepancias sobre sus propuestas específicas de política económica.

1. La inestabilidad de la economía mundial y la renovada vulnerabilidad de las economías latinoamericanas

A contar de 1975 —y según se reconoce en varios de los últimos números de *Panorama de la economía mundial* del FMI— la economía mundial ha experimentado varias depresiones. A juicio de esta publicación, cabe detectar recientemente cuatro de ellas, registrándose una quinta a mediados de los años noventa.² Y ahora mismo —en 2001— se está produciendo otra que podría fácilmente ser la sexta (gráfico 1).

La frecuencia de las crisis parece ir en aumento, ya que ha habido seis crisis en alrededor de 25 años, pero cuatro se produjeron en los 10 últimos años, tres en los últimos cinco años y dos en los últimos tres. Tal examen ocasional de la frecuencia de las crisis se ve confirmado, por ejemplo, en un trabajo reciente de Bordo, Eichengreen y otros (por publicarse). Del examen de 120 años de historia financiera realizado por

GRAFICO 1

Mundo: Producto interno bruto real (Tasa de variación anual porcentual)

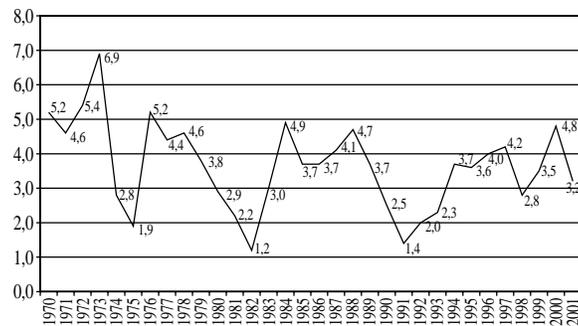
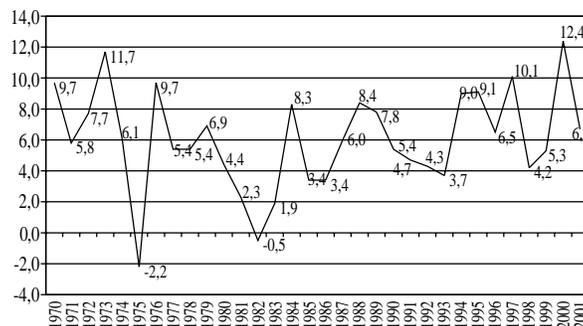


GRAFICO 2

Mundo: Volumen del comercio de bienes y servicios (Tasa de crecimiento anual porcentual)



estos autores, resulta que con posterioridad a 1973 la frecuencia de las crisis ha sido el doble de las habidas en el período clásico del patrón oro o en el que siguió a Bretton Woods. De particular interés para el argumento que procuramos desarrollar en este artículo, es que ha sido similar a la del período entre guerras. Además, el último período de 25 años muestra una mayor frecuencia de crisis gemelas —monetaria y bancaria—; se sabe y se ha demostrado que estas crisis han sido particularmente severas y han provocado elevadas pérdidas del producto.

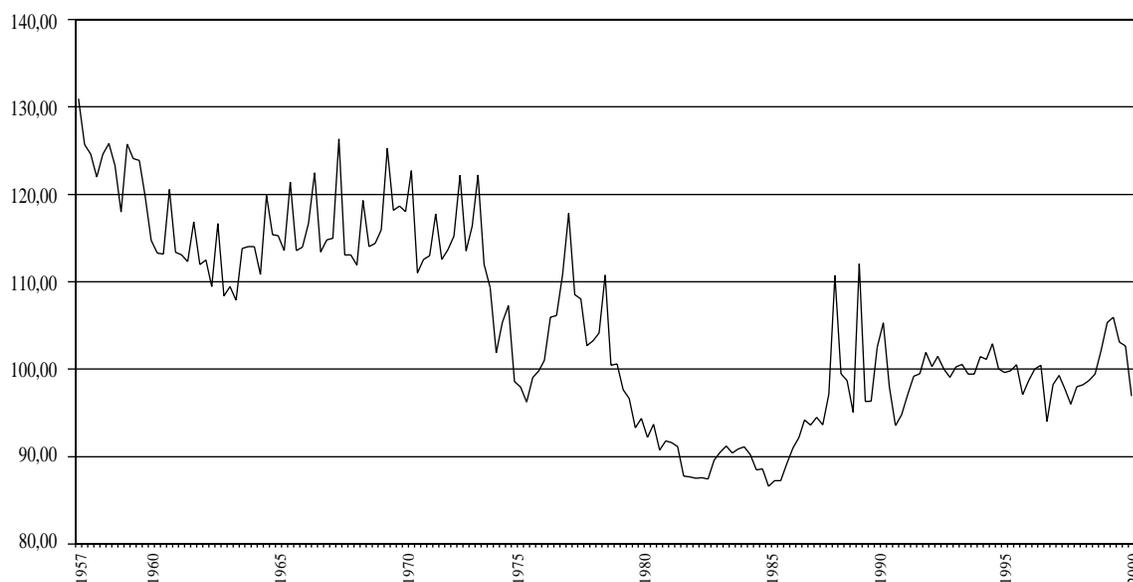
Y naturalmente, como otro antecedente sobre la inestabilidad de la economía mundial, hemos tenido también la extrema volatilidad de las tasas de interés y del tipo de cambio entre las principales monedas; a ella algunos autores le atribuyen el comportamiento de los precios de los productos básicos, aspecto que luego comentaremos.

Aparte de las frecuentes desaceleraciones de la actividad económica amplificadas por la fuerte variación del volumen del comercio internacional (gráfico 2) y la

² Véase, por ejemplo, FMI (1999, pp. 2-5). En el diagrama de la producción industrial mundial —gráfico 1.2 de la página 5— de ese mismo informe, se observa claramente una quinta desaceleración en 1995 y no sólo en América Latina.

GRAFICO 3

Países en desarrollo no petrolíferos: Relación de intercambio, 1957-2000
(1995=100)



volatilidad de las tasas de interés y del tipo de cambio, este último cuarto de siglo ha mostrado una variabilidad extraordinaria en otros dos aspectos de gran importancia para los países en desarrollo, a saber, los precios de los productos básicos y los flujos de capital.

En cuanto a los precios reales de los productos básicos, por una parte, los estudios recientes han reivindicado al menos los datos sobre los que se basa la hipótesis Prebisch-Singer, es decir, hay una tendencia de largo plazo —en un lapso de 140 años— a la declinación de estos precios (a una tasa anual de 1.3%). Es más, hubo un quiebre en torno a 1917 tras el cual la declinación se aceleró a 2.3% anual y en los años noventa a 6.9% anual.³ No sólo existe tal tendencia declinante sino también una inestabilidad que se ha incrementado notoriamente en el último período, con grandes oscilaciones de precios y ciclos de mayor frecuencia.⁴

Cabe recordar que a principios del año 2000 los precios reales de los productos básicos eran 40% más bajos que a comienzos del decenio de 1970. El resultado de tal desempeño de los precios reales de los productos básicos sobre la relación de intercambio de los países en desarrollo no podía ser más obvio, como

puede deducirse del gráfico 3, referido a los países en desarrollo no petrolíferos.

En relación con los flujos de capital, se podría relatar una historia muy similar. Desde principios de los años setenta, cabe advertir dos ciclos definidos de auge y depresión. El primero, bien conocido, relacionado con los préstamos bancarios en los años setenta que condujeron al “cese súbito” a comienzos de los años ochenta y las crisis de la deuda que abarcan toda la década. El segundo, el auge más reciente de comienzos de los años noventa, seguido del colapso que se inició con la crisis asiática de 1997.

Las cifras trimestrales de los últimos años permiten advertir fácilmente —superpuestas sobre esos ciclos largos— la extrema variabilidad del comportamiento de los flujos de capital privado. Dicho en forma más concreta, los préstamos bancarios —y también la emisión de títulos de renta fija, aunque en menor medida— presentan una inestabilidad extrema moderada por el desempeño más estable de la inversión extranjera directa. De hecho, como cabe deducir del gráfico 4, los flujos netos de capital no participativo no sólo han sido mucho más inestables, sino que en los últimos años se han vuelto también nulos o incluso negativos.

En suma, como debiera ser de público conocimiento —aunque no siempre se lo recuerde cabalmente—, la economía mundial ha mostrado un grado extraordinario de inestabilidad en la era pos Bretton Woods y más concretamente en la última década.

³ Véase Cashin y McDermott, 2001.

⁴ “... rapid, unexpected and often large movements in commodity prices are an important feature of the behavior of commodity prices” (Cashin y McDermott, 2001).

GRAFICO 4

Flujos netos de capital privado no participativo a los mercados emergentes
(En miles de millones de dólares)

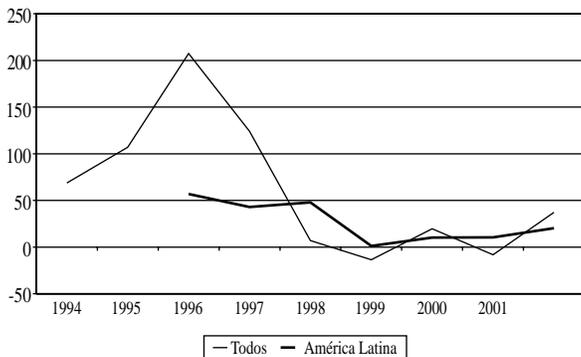
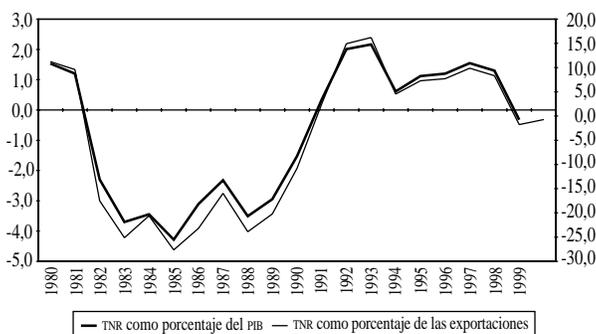


GRAFICO 5

América Latina y el Caribe: Transferencia neta de recursos (TNR), 1980-2000
(Como porcentaje del PIB y de las exportaciones)



Naturalmente que América Latina, al “abrirse” a las relaciones comerciales y financieras con la economía mundial, era difícil que escapara a estar sometida a esa inestabilidad. Las tasas de crecimiento del PIB y los volúmenes del comercio internacional hicieron su parte, así como el comportamiento de las tasas de interés, los precios reales de los productos básicos y los flujos de capital.

La transferencia neta de recursos, en general positiva en los años noventa —comparada con las cifras negativas de los años ochenta—, volvió a ser negativa, no obstante, al terminar el siglo, tras haber mostrado también una baja a mediados de los años noventa (gráfico 5).

Como se sabe, las exportaciones aumentaron a una tasa más alta que en décadas anteriores, pero las importaciones lo hicieron a una tasa aun mayor. El resultado fue el surgimiento de déficit comerciales considerables,

GRAFICO 6

América Latina y el Caribe: Balanza comercial
(En millones de dólares)

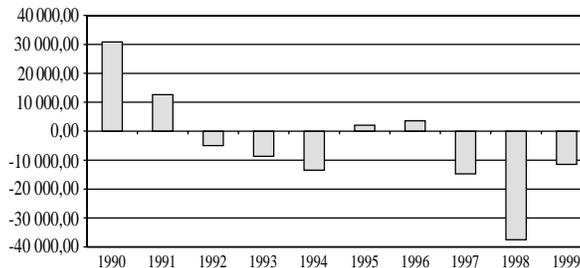
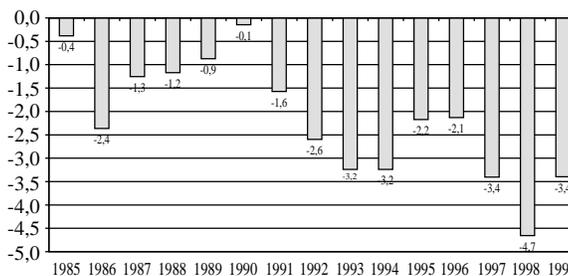


GRAFICO 7

América Latina y el Caribe: Balance en cuenta corriente como porcentaje del PIB
(En porcentajes)



sólo moderados o transformados en positivos en condiciones recesivas (gráfico 6).

Sumado al balance negativo de los servicios reales y financieros, las cuentas corrientes se tornaron cada vez más negativas, incluso en términos de un PIB más abultado (gráfico 7).

A fines de la década, los coeficientes de endeudamiento externo —en relación con las exportaciones y el PIB— habían comenzado a subir nuevamente a niveles similares a los que habían prevalecido a principios de la crisis de los años ochenta (gráfico 8). Por cierto que fue precisamente el repunte de la acumulación del endeudamiento externo lo que determinó la expansión de las salidas por concepto de servicios financieros.

Y si bien la deuda externa de corto plazo —como porcentaje de la reserva de divisas— era reducida y declinante a fines de la década de los noventa, las necesidades de financiamiento —deuda de corto plazo más el servicio de la deuda de largo plazo con vencimiento al año— aumentaban como consecuencia del mero crecimiento de la deuda externa (gráfico 9).

El rápido crecimiento de las importaciones más las considerables necesidades de financiamiento externo

GRAFICO 8

América Latina y el Caribe: Coeficientes de endeudamiento externo
(En porcentajes)

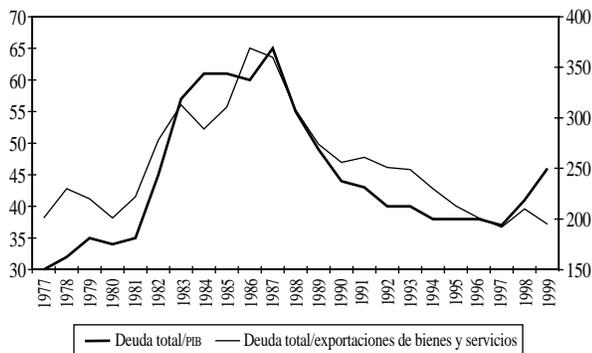


GRAFICO 9

América Latina y el Caribe: Deuda de corto plazo como porcentaje de las reservas de divisas, 1971-1999

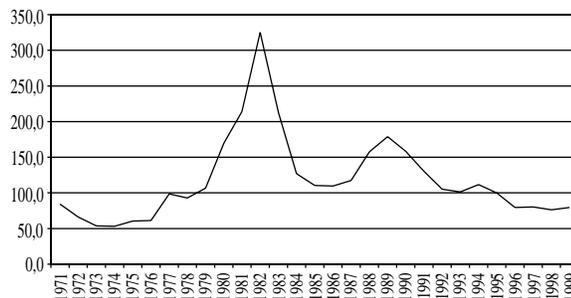
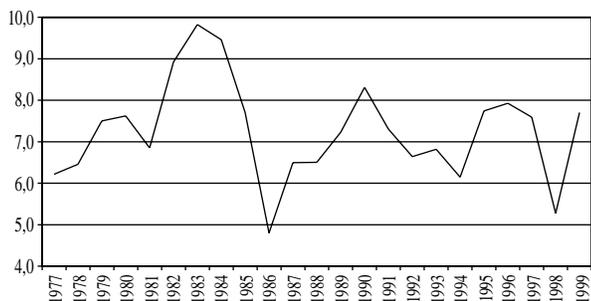


GRAFICO 10

América Latina y el Caribe: Necesidades de financiamiento
(Como porcentaje del PIB)



(gráfico 10) han hecho a la región extremadamente vulnerable a las vicisitudes de la economía mundial. Los diferenciales de riesgo país revelan la evolución en el tiempo de la evaluación volátil de los países de la región, efectuada por los mercados financieros internacionales y la inestabilidad resultante del acceso a ellos que experimentan.

Por lo tanto, no es de extrañar que bajo esas diversas presiones, las crisis hayan visitado la región **reiteradamente** y que más de un país —entre ellos todos los principales— hayan estado en riesgo de que su vinculación cambiaria y/o servicio de la deuda colapsaran (gráfico 11).

No es de extrañar que la vulnerabilidad a una economía internacional inestable y más concretamente a

GRAFICO 11

Argentina, Brasil y México: Coeficientes de riesgo país, 1994-2000

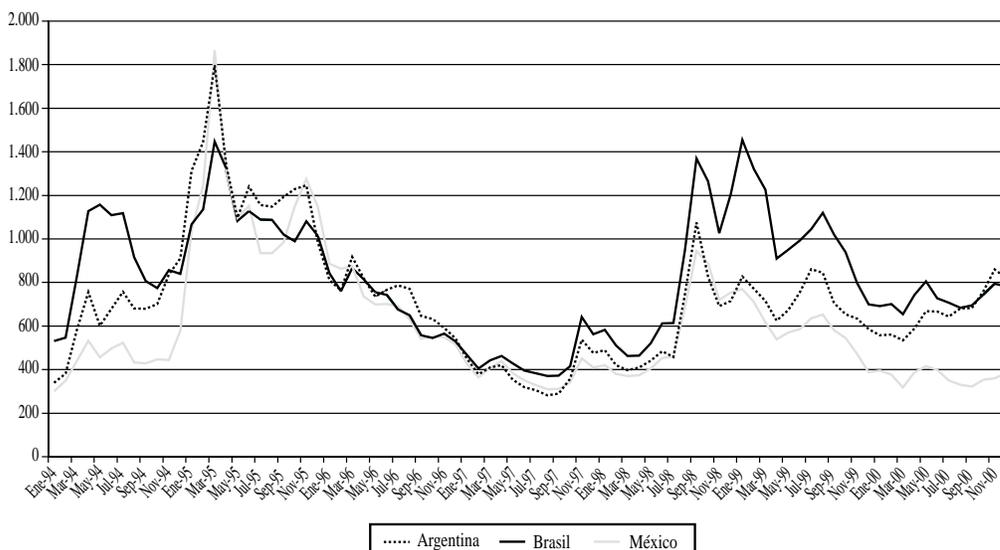
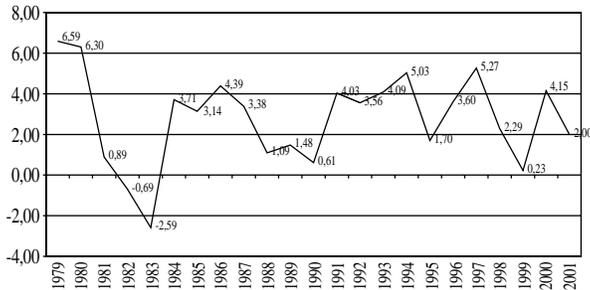


GRAFICO 12

América Latina y el Caribe: Tasas reales de crecimiento del PIB, 1979-2001
(En porcentajes anuales)



flujos financieros volátiles haya resultado en una alta “inestabilidad real” para las economías latinoamericanas, incluso aunque en esencia se haya logrado la tan alabada estabilidad de precios.

Pero lo que también debe recordarse es que la tasa de crecimiento medio del decenio de 1990 fue en general sólo marginalmente mayor que la de la “década perdida” de los años ochenta (3.0 frente a 2.1% anual).⁵ Por lo tanto, si la década de los años ochenta fue la “década perdida”, la de los noventa podría bautizarse como la década de la “montaña rusa” (gráfico 12).

2. La economía argentina a fines del decenio de 1920

Los paralelos con la economía argentina a fines de los años veinte —el período cuando Raúl Prebisch comienza a desarrollar sus ideas sobre la “economía periférica”— son muchos. Ya hemos señalado que en términos de la frecuencia de las crisis así como del comportamiento de los precios de los productos básicos, el período entre guerras fue el más similar —en los últimos ciento veintitantos años— a la era pos Bretton Woods y más concretamente a la última década.

Demos una mirada a la economía argentina de aquellos años. Las crisis y fluctuaciones no visitaron por primera vez el país después de 1929. La versión idílica de una década de 1920 exclusivamente próspera no se compadece con los hechos. Un claro patrón de fluctuaciones económicas había surgido previamente hasta el punto de ser bautizado por Prebisch y su equipo como el “ciclo económico argentino”. Pero a diferencia, por ejemplo, del ciclo económico estadounidense que era analizado por Mitchell y la NBER por aque-

llos mismos años, el de la Argentina —postulaban aquellos— estaba dominado por la inestabilidad de las exportaciones y las entradas de capital y no por la de la inversión.⁶

Las razones de la inestabilidad de las exportaciones eran varias. Primero, las exportaciones eran abrumadoramente de carácter agrícola. En general, en el período 1923-1927, el 96% de las exportaciones se originaban en el sector agrícola.⁷ Es más, sólo cuatro productos (trigo, maíz, semilla de lino y carne de vacuno) constituían dos tercios del total.⁸

Algunos estudios publicados en esa época o poco después demostrarían, a contar de fines del siglo XIX, una tendencia crónica a la declinación de los precios del trigo en términos reales.⁹ Además, Argentina dis- taba de ser un proveedor marginal de algunos de estos mercados, de manera que al empeorar las condiciones de sobreoferta después de la Primera Guerra Mundial sus exportaciones estaban expuestas a tropezar con barreras.¹⁰

⁶ Para un examen de la economía argentina de esos años véase *Revista económica* (hay una versión en inglés publicada como *Economic Review*) (BNA, varios números) continuada por un breve período después de 1935 —como serie nueva— por el flamante Banco Central de la República Argentina (BCRA). El departamento de investigaciones económicas, que publicaba este informe, se había organizado en el Banco bajo la dirección de Raúl Prebisch. Véase un análisis de sus estudios en O’Connell, 1984, primera sección (“The Argentine business cycle”).

⁷ 55% eran productos agrícolas y 41% productos de la actividad ganadera. Véase Dirección Nacional de Estadística y Censos (DNEC, 1921, 1922, 1923, 1924, 1926, 1927, 1928 y 1929).

⁸ El trigo correspondía a 22% de las exportaciones totales, el maíz a 19%, la semilla de lino a 12% y la carne de vacuno a 11%. Esas exportaciones tenían otra característica muy especial que las distinguía de aquellas de otros productores primarios como, por ejemplo, Brasil, que exportaba café; es decir, esas exportaciones argentinas —por ser productos agrícolas de una zona templada— entraban en competencia con los productos nacionales de los países más avanzados de Europa occidental y América del Norte.

⁹ Mandelbaum (1953) indica que los precios del trigo habían venido cayendo —en términos reales— desde principios de la década de 1880. Para V.P. Timoshenko (1933), los precios de 15 productos agrícolas importantes ya venían declinando a mediados de los años veinte, sin mencionar lo que ocurrió después, en los años iniciales de la depresión. En Argentina, los precios del trigo cayeron de un promedio de 15.13 pesos por quintal —100 kilos— en el período 1920/1924 a 10.50 en 1927/1928 y 9.68 en 1928/1929, mucho antes de la crisis de Wall Street.

¹⁰ Argentina era el segundo exportador mundial de trigo —22% del total— y el primer exportador de maíz con más de dos tercios del total. Su participación en las exportaciones mundiales de la carne de vacuno (61%) y la semilla de lino (80%) era también muy elevada. Véase Taylor y Taylor (1943) para la participación de las exportaciones argentinas en los mercados mundiales. La agricultura en los países industrializados había pasado a ser —en los años veinte— un sector en crisis donde el proteccionismo y las medidas de apoyo directo se habían tornado endémicas. De hecho, la Primera Guerra Mundial había contribuido además a desequilibrar todo el sector agrícola mundial. Mientras caía la producción en Europa con-

⁵ Véase FMI, 2001.

Cabe reiterar que estudios recientes de las tendencias de largo plazo han confirmado que se registraba un comportamiento declinante de los precios reales de los productos primarios. Por lo tanto, no es de extrañar que al observar la situación a fines de los años veinte, Prebisch comenzara a hacer hincapié en la “tendencia al deterioro de la relación de intercambio entre los productos primarios y los productos manufacturados”.

Pero, retomando las fluctuaciones, otra característica de las exportaciones argentinas, que atrae la atención de Prebisch y vuelve a confirmarse más adelante, es la extraordinaria inestabilidad de sus precios, a la que podría agregarse también en aquellos años una inestabilidad de los volúmenes (gráfico 13) debido a factores climáticos —y a un ciclo ganadero en telaraña. A medida que el consumo interno mostraba una tendencia sostenida, la inestabilidad de la producción se tradujo en la inestabilidad de las exportaciones.¹¹

A pesar de cierta relación inversa entre los precios de exportación y los volúmenes exportados —previsible en un país cuya oferta influía en los precios internacionales de varios productos— los valores de exportación también mostraban un alto grado de inestabilidad. De hecho, en el período 1917-1929 ésta era mucho más elevada que en cualquier otro período de la historia económica argentina y muy superior a la experimentada por los países en desarrollo en la era pos Bretton Woods.¹²

Si los precios de importación hubieran fluctuado en la misma dirección y magnitud que los precios de

tinental debido a los estragos de la guerra de trincheras, los productores de ultramar se beneficiaban de una producción floreciente. El retorno a la normalidad de la agricultura europea a mediados de los años 20 —bajo una panoplia de medidas de apoyo— produjo una situación de sobreoferta crónica. Para un recuento de la ola creciente de proteccionismo, cuyos orígenes se remontan a fines del siglo XIX, véase O’Connell, 1986 (a propósito, este volumen estuvo dedicado al seminario “Raúl Prebisch- Elder Statesmen of the Emerging Nations”, celebrado, con su asistencia, en St. Antony’s College-Oxford, en el que se presentaron por primera vez la mayoría de las contribuciones al correspondiente libro).

¹¹ Para un análisis de la inestabilidad de los volúmenes de exportación véase BNA (1930) y también BCRA (1937a y 1937b). Para un índice de inestabilidad según MacBean, véase Diéguez (1972). Normalmente los precios eran menos inestables que los volúmenes. Pero en 1917-1929 la inestabilidad de los precios fue ligeramente mayor que la de los volúmenes (12.5% frente a 12.2%, respectivamente).

¹² El índice de inestabilidad —a la MacBean— de los valores de exportación del período 1917-1929 fue 16.8, mientras que el estimado por MacBean para los países en desarrollo en el período 1948-1958 fue sólo de 9.06% (Diéguez, 1972).

GRAFICO 13

Argentina: Volumen y precios de las exportaciones, 1919-1939
(1913=100)

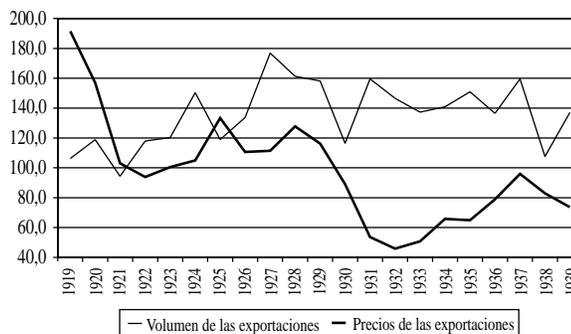
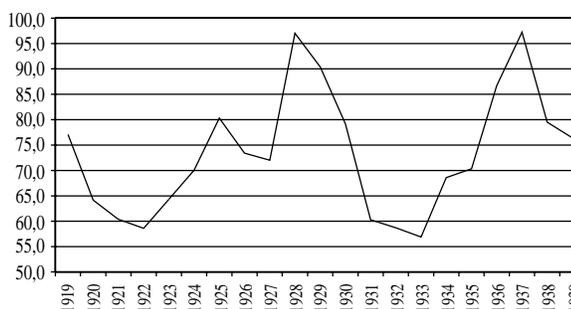


GRAFICO 14

Argentina: Relación de intercambio, 1919-1939
(1913=100)



exportación, la volatilidad habría sido neutra para el país en general, aunque habría tenido consecuencias importantes para la redistribución del ingreso. Pero esto distaba mucho de ser así. Por lo tanto, la relación de intercambio (gráfico 14) experimentó amplias oscilaciones antes de 1930 y sólo recuperó el nivel anterior a la Primera Guerra Mundial en 1946-1950.¹³

La relación de intercambio no sólo experimentó violentas fluctuaciones sino que, en general, durante los años veinte estuvo al mismo nivel que en los años treinta y en ambos casos fue 27% más baja que la de 1913. Vuelve a surgir un cuadro de los años veinte, anterior al desplome bursátil de octubre de 1929, que dista mucho de lo idílico.

Las importaciones, por otra parte, constituían una proporción elevada del PIB, casi 25% en 1925-1929. En este mismo período las importaciones atendían 13% del

¹³ Para el índice de la relación de intercambio, véase Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA (1952).

consumo y las de maquinaria y equipo representaban 35% de la inversión interna.¹⁴

Además, según lo analizado por el equipo de Prebisch, las importaciones presentaban una elasticidad-ingreso elevada y una fuerte asimetría ya que tenían cierta inercia en adaptarse a los menores niveles de ingreso nacional. Por consiguiente, cuando una desaceleración de las exportaciones —o una caída de las entradas de capital— afectaba al país, provocando primero una escasez de divisas y luego una caída del PIB, la conservación por un tiempo de altos niveles de importaciones resultaba en una mayor presión sobre la balanza de pagos. En consecuencia, se producían amplias oscilaciones de las balanzas comerciales, como puede observarse en el gráfico 15.¹⁵

El segundo elemento de inestabilidad identificada por Prebisch emanaba de las entradas de capital. Las entradas de capital bruto equivalían al 10% de las exportaciones, convirtiéndolas en proveedoras importantes de divisas. En contra de lo que suele afirmarse como diferente en ese mundo con respecto al actual, en general, durante los años veinte, 53% de las entradas estaban destinadas al sector privado y sólo el resto a la deuda pública.¹⁶

El grueso de las entradas de capital al sector privado estaba constituido por inversión extranjera directa, la que, sin embargo, tal como hoy, se financiaba en gran medida con emisiones de deuda. La inversión extranjera directa (IED) —en términos de acervo— era 32% del capital total estimado invertido en Argentina y las entradas brutas representaban 10% de la formación de capital fijo.¹⁷

GRAFICO 15

Argentina: Exportaciones, importaciones y balanza comercial, 1919-1940
(En millones de pesos m/n)

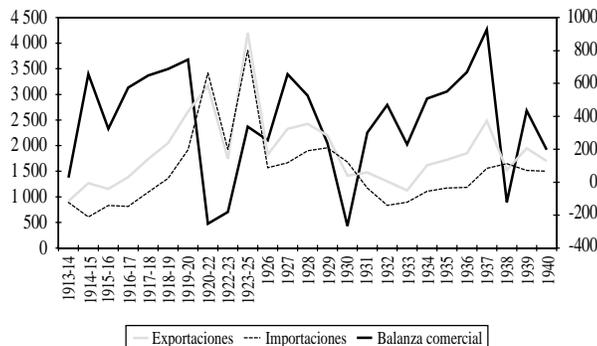
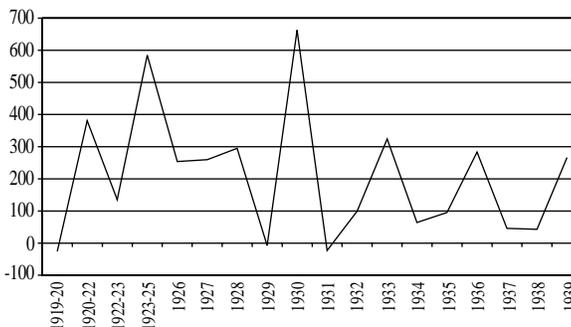


GRÁFICO 16

Argentina: Entradas de capital bruto, 1919-1939
(En millones de pesos m/n)



¹⁴ Los años de la Primera Guerra Mundial habían demostrado que las importaciones eran esenciales para el desempeño de la economía cuando una escasez de suministros —por cierto también una crisis del sector de la construcción debida a dificultades financieras— había provocado la peor depresión de todo el siglo.

¹⁵ Acerca de cifras sobre la participación de las importaciones en el PIB, el consumo y la inversión, véase CEPAL, 1958, cuadros 24 y 25. En el período 1996-1998, cuando Argentina se estaba recuperando de la crisis "tequila", la elasticidad de las importaciones en ese país oscilaba entre 3 y 4. Esto es muy similar a lo que ocurre actualmente en la mayoría de las "economías de mercado emergentes", poniendo por consiguiente en peligro su posición externa.

¹⁶ Véase Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA, 1952.

¹⁷ Para estas cifras véase CEPAL, 1958. El 60% de la IED provenía del Reino Unido; a su vez, en 1929 Argentina absorbía 27% de toda la IED del Reino Unido y 42% de la existente en "países extranjeros", es decir, más allá de los límites de lo que entonces era el imperio británico (véase Naciones Unidas, 1949, cuadro 7). Para los Estados Unidos, Argentina era mucho menos importante como campo para la IED —sólo 8% del total— y figuraba detrás de otros países en América Latina (véase Naciones Unidas, 1949, cuadro 6). Sin embargo, muchas empresas estadounidenses comenzaron a establecerse en el mercado argentino para fabricar automóviles, aparatos electrodomésticos, productos cosméticos y otros bienes (véase Phelps, 1936, y Whyte, 1945).

No obstante, las entradas de capital eran notoriamente inestables, como cabe deducir del gráfico 16, relativo al período entre guerras, con la inestabilidad ya bien instalada en los años veinte.

La inestabilidad de las exportaciones y entradas de capital se transmitía a la economía por diversos mecanismos.

Del lado del ingreso, las exportaciones del período 1925-1929 representaban 24% del PIB y más de dos tercios de la demanda final de productos de la Pampa. A su vez, la agricultura correspondía a entre 25 y 30% del PIB a precios de 1950, bajísimos por cierto para estos sectores, de manera que su verdadero peso era seguramente mucho mayor.¹⁸ Por tanto, las reactivaciones y contracciones de las exportaciones estaban destinadas

¹⁸ Véase CEPAL, 1958.

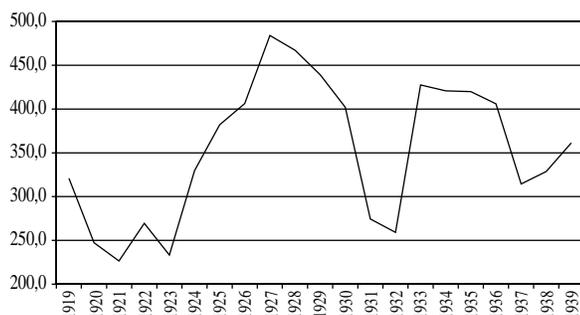
a tener un fuerte impacto sobre el PIB. En cuanto a las entradas de capital, el gasto del sector privado o público tenía que ajustarse a su disponibilidad ya que eran una fuente de financiamiento importante.

Los *shocks* también se transmitían mediante los sistemas fiscal y monetario. Tres cuartos del ingreso corriente del gobierno provenían de los derechos aduaneros y demás impuestos al comercio exterior. Y la disponibilidad de recursos para el gasto del gobierno estaba determinada también por la capacidad de contraer nuevas deudas. Como se observa en el gráfico 17, la deuda pública registraba grandes fluctuaciones.

Pero es en relación con el mecanismo monetario que los paralelos con las preocupaciones actuales son más llamativos. El sistema monetario de Argentina en esos años había sido bautizado como “patrón oro esporádico” por el Sr. Hueyo, un Ministro de Hacienda de comienzos de los años treinta.¹⁹ De hecho, Argentina había adoptado un sistema de caja de conversión a principios del siglo XX, pero había abandonado la “convertibilidad” —para emplear la terminología argentina moderna— a comienzos de la Primera Guerra Mundial sólo para reanudar el funcionamiento de la Caja de Conversión en agosto de 1927.²⁰

GRAFICO 17

Argentina: Deuda externa pública
(En millones de dólares)



¹⁹ Véase las declaraciones del Sr. Hueyo sobre el sistema monetario argentino, en Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda (1932). El Sr. Hueyo —siguiendo las enseñanzas ortodoxas tal como lo hizo el Sr. Hoover en los Estados Unidos— trató de estabilizar la economía en 1932-1933 mediante la reducción de los déficit fiscales, una hazaña que casi consiguió con consecuencias poco favorables para la recuperación económica de su país.

²⁰ La apertura de la Caja de Conversión en 1927 enfrentó a los exportadores agrícolas, políticamente poderosos, con los inversionistas extranjeros. Los exportadores pedían el retorno a la “convertibilidad” pues el peso se estaba apreciando demasiado, incluso por encima de la paridad, mientras que los inversionistas extranjeros estaban felices de ver que sus ganancias en pesos se traducían en mayores montos de libras esterlinas y otras monedas extranjeras.

Tal como en muchos otros casos de reanudación prematura del patrón oro en los años veinte, el experimento fracasó a fines de 1929 y el país sólo retornó al sistema de caja de conversión a principios de 1991, sujeto esta vez al patrón dólar estadounidense.

Naturalmente que, conforme al régimen de caja de conversión, el crédito y la oferta monetaria tenían que ajustarse a las vicisitudes de la balanza comercial y a las entradas netas de capital. El Banco Central sólo fue creado en 1935, de modo que algunas de las funciones de “prestamista de última instancia” las desempeñaba el Banco de la Nación Argentina, cuyos ecos pueden advertirse en la crisis “tequila” o en la actual —¿cómo podríamos llamarla?— crisis “tango”.²¹

Por tanto, la inestabilidad de las exportaciones y entradas de capital afectaba directamente la posición de la balanza de pagos, pero además, por obra de los vínculos del ingreso y monetarios, se transmitía al resto de la economía.

La experiencia de los años veinte había demostrado, de hecho, que había quedado claramente conformado un ciclo basado en la inestabilidad de las exportaciones y entradas de capital amplificada por los mecanismos del ingreso y fiscal-monetarios.

Una baja del ingreso nacional —recuérdese nuevamente la significación de la deflación de precios— había inaugurado la década. La abrupta reducción de los precios agrícolas al término de la guerra tuvo un impacto especial en Argentina, que dependía de esos productos. Concluida la deflación, sobrevino la recuperación en el período 1922 a 1924, con buenas cosechas y el inicio de grandes entradas de capital provenientes de los Estados Unidos. Una mala cosecha en la temporada 1924-1925 provocó una nueva declinación de la actividad económica, acentuada por la reanudación de la deflación, que se extendió hasta 1926.²²

A comienzos de ese último año se instaló una nueva fase de expansión, pero esta vez los precios

²¹ En 1932, se lanzó un “Empréstito Patriótico” —como los de 1995 y este año 2001— que por falta de demanda tuvo que terminar siendo adquirido por el Banco de la Nación Argentina (un banco de propiedad pública creado después de la crisis de 1890), empleando por primera vez una ley de redescuento que se había aprobado en 1914 para contrarrestar la crisis desatada por la guerra en Europa. El señor Hueyo pidió la asesoría del Banco de Inglaterra para establecer un banco central. El Banco de Inglaterra envió en calidad de “experto monetario” a un funcionario de alto rango, Sir Otto Niemeyer, que era extremadamente crítico del patrón oro. Véanse sus opiniones en *Revista económica* (BNA, 1934).

²² Véase en BNA (1929c) una descripción de los ciclos de comienzos y mediados de los años veinte.

experimentaron una ligera tendencia a la baja. Debido al aumento de las exportaciones y entradas de capital, el peso comenzó a apreciarse, lo que llevó a la reinstauración del sistema de la caja de conversión —un retorno al patrón oro— en agosto de 1927. Los empréstitos públicos en el exterior se expandieron a un ritmo aun más acelerado y el oro ingresó al país, lo que derivó en un gran aumento de las reservas. La expansión se apoyó en la política de la Reserva Federal de los Estados Unidos que había reducido las tasas de interés por esa época, lo que resultó en una salida de capital desde ese país.²³

Durante ese período expansivo, aumentaron el dinero y los depósitos. Sin embargo, los préstamos no se expandieron a una tasa equivalente ya que los bancos trataron de reconstituir las reservas y cancelar los créditos antiguos, un vestigio de la contracción precedente. El Banco de la Nación Argentina —que a falta de un banco central propiamente tal cumplía a medias esta función— había otorgado créditos a otros bancos durante el período de apremio precedente, y comenzó a recuperarlos.²⁴

El año 1928/1929 resulta interesantísimo para nuestra tentativa de establecer paralelos con la década más reciente y la situación actual. Como cabría deducir de las cifras mencionadas, las exportaciones aumentaron menos y las importaciones siguieron creciendo a un ritmo más rápido que en la expansión anterior. Por añadidura, las entradas de capital comenzaron a declinar y algunos fondos salieron del país, pues las restricciones impuestas por la Reserva Federal sumadas a la bonanza bursátil de Wall Street las atraían a Nueva York. A principios del segundo semestre de 1928 —mucho antes del desplome bursátil de Wall Street— el oro comenzó a dejar el país, pero sobre todo debido a su auge y no al desplome bursátil ulterior. A fines de 1929

—cuando volvió a cerrarse la Caja de Conversión— todo el oro —e incluso un poco más— que había ingresado a Argentina tras el retorno al patrón oro se había perdido.²⁵ Las reservas bancarias comenzaron a declinar después de septiembre de 1928, llegando a un punto más bajo que el anterior al auge de 1927-1928. Una vez más el Banco de la Nación Argentina estaba desempeñando un papel compensador al otorgar préstamos al gobierno y otros bancos.²⁶

La drástica caída de los precios de exportación fue la razón que explica la atonía de las exportaciones, lo que se sumó a la crisis desatada por los movimientos financieros. Las cosechas de trigo en los principales países productores, para el año 1928/1929, fueron mucho más abundantes que en los años anteriores y provocaron una mayor acumulación de las ya considerables existencias no vendidas. Entre mayo de 1928 y mayo de 1929, o sea, antes del desplome bursátil de Wall Street, los precios del trigo cayeron 30% en Argentina. Aunque no todos los precios agrícolas cayeron tanto; el índice general disminuyó sólo 7% entre 1928 y 1929. Los precios de la tierra cayeron en consonancia con estos movimientos.²⁷

Se había creado el marco para una contracción significativa de la actividad económica, antes de que el desplome bursátil de Wall Street de octubre de 1929 señalara el comienzo de la depresión que dominaría la década siguiente.

3. La evolución inicial del pensamiento de Prebisch sobre el “ciclo económico argentino”

Al examinar esa experiencia, Prebisch acuña la expresión “ciclo económico argentino” para describirla. E insiste en que sería mejor que la política económica y la conducción de los asuntos públicos y privados diéran por sentado que una nueva fase descendente se halla siempre a la vuelta de la esquina, incluso durante lo que pudiera parecer la más sólida de las bonan-

²³ Véase en BNA (1929a) un análisis del impacto —no sólo sobre Argentina sino sobre la economía mundial— de la política de la Reserva Federal a fines de los años veinte. En agosto de 1927, la Reserva Federal había reducido las tasas de interés de 4% a 3.5% y emprendido una política activa de expansión del crédito por medio de operaciones de mercado abierto. Pero desde principios de 1928, la política se revierte debido a la creciente preocupación por la “exuberancia irracional” de Wall Street; se venden los títulos del gobierno y las tasas de interés se sitúan en alzas sucesivas a nivel de 5% en julio de 1928. Las reservas internacionales de la Argentina aumentaron de 466.5 millones de dólares en enero 1927 hasta un máximo de 680.1 millones de dólares en julio de 1928.

²⁴ Desde su máximo alcanzado en junio de 1927, las tasas de interés cayeron de un promedio de 6.75% a 5.75% en julio de 1928 (véase BNA, 1929b).

²⁵ Véase BNA (1929d). Entre septiembre de 1928 y el 17 de diciembre de 1929 —cuando se cerró la Caja de Conversión— las salidas de oro ascendieron a 187.6 millones de pesos oro (aproximadamente equivalentes a dólares anteriores a 1933), poco más que los 179.4 millones que habían ingresado a Argentina desde la apertura de la Caja en agosto de 1927.

²⁶ Por lo tanto, pese a las salidas a Nueva York, los préstamos bancarios aumentaron 15% entre septiembre de 1928 y diciembre de 1929 (BNA, 1929d).

²⁷ Para el comportamiento de los precios de la tierra véase Sociedad Rural Argentina (1979).

zas. Esto parece de una sana clarividencia comparado con todos los partidarios de la “nueva economía” y aquellos que propician el endeudamiento ilimitado de los países de mercado emergentes.²⁸

Dejando de lado el impacto del clima sobre el volumen de productos disponibles para la exportación, los demás factores que determinan ese ciclo —los precios y la demanda de productos agrícolas y las entradas de capital— estaban íntimamente vinculados con el comportamiento económico internacional. En el caso argentino, carente de un sector interno productor de maquinarias, no resulta aplicable el mecanismo “acelerador” que, según Prebisch, está tras el comportamiento cíclico de los países adelantados. Por tanto, en su opinión toda la inestabilidad se originaba en el exterior.

Además, al analizar la inestabilidad de las entradas de capital, Prebisch llega a la conclusión muy actualizada, de amplia aceptación en nuestros días, a saber, que los flujos de capital están vinculados negativamente con los niveles de actividad en lo que más adelante denominaría “los centros monetarios”. Dado que Nueva York era casi el único centro de este tipo en los años veinte, las entradas de capital se iban a ver amenazadas cuando, como ocurrió en 1928-1929, el auge de la economía estadounidense y de los mercados bursátiles —acompañado de una tentativa de la Reserva Federal de detener la “exuberancia irracional”— determinaría una sangría de capitales desde Argentina. Por tanto, el ciclo en Argentina tendía a ser lo inverso del estadounidense, reforzado en parte por el hecho que las exportaciones a ese país sólo representaban una pequeña fracción de los totales.²⁹

En su opinión, confrontados con la gran inestabilidad de las exportaciones y entradas de capital, los elementos rígidos de la estructura económica hacían que Argentina fuera extremadamente “vulnerable” a ella.

Para comenzar, ya se ha mencionado el comportamiento de las importaciones: su rápida expansión provocaba desequilibrios comerciales en las bonanzas, y una rigidez transitoria a la baja en las depresiones deterioraba aun más esos desequilibrios. Las finanzas del gobierno tendían también a comportarse de manera asimétrica. Con una fácil disponibilidad de fondos, el gasto —apoyado también en ingresos más elevados emanados de la expansión— se incrementaría con rapidez. Pero en una fase descendente, la contracción se torna más difícil debido a la rigidez de los compromisos contraídos previamente. En consecuencia, en las depresiones había una tendencia a que los déficit fiscales explotaran, lo que no permitía que la economía se contrajera a un nuevo nivel de disponibilidad de divisas.

Además, el servicio de la deuda externa en los años veinte absorbía en promedio 20% de los ingresos de exportación (se dispararía a 35% en los primeros años de la depresión). De hecho, los déficit en cuenta corriente más la amortización de los empréstitos públicos y privados generaban necesidades de financiamiento elevadas. Por tanto, a pesar de lo que normalmente eran superávit de la balanza comercial, el país tenía que hallar —año tras año— una cantidad importante de nuevos recursos para financiar el servicio de la deuda externa y la inversión.³⁰

Por tanto, había dos cargas casi fijas que mermaaban el ingreso de divisas, las importaciones algo rígidas y el servicio de la deuda externa y el capital invertido en el país. Frente a estos factores, tanto las exportaciones como las entradas de capital eran extremadamente inestables. Estas circunstancias —según el pensamiento de Prebisch— hacían a la economía argentina “vulnerable” a una economía internacional inestable.

A partir de estas observaciones sobre las fuentes de inestabilidad y la rigidez de algunos elementos de la economía, Prebisch desarrolla a fines de los años veinte su modelo de “el ciclo económico argentino”. En este modelo la mecánica del ciclo giraba en torno al crédito y la expansión y contracción monetaria y su

²⁸ En una declaración ulterior, Prebisch diría: “Por más que no se sepa cómo, ni bajo cuál forma, ni en qué momento preciso ha de sobrevenir la reacción cíclica después de las épocas de bonanza, el saber que vendrá ineludiblemente es suficiente para aconsejarnos tomar a tiempo las medidas que propendan a moderar la amplitud de la oscilación o atenuar sus consecuencias económicas y sociales” (véase BCRA, 1938).

²⁹ En 1925, sólo 8% de las exportaciones argentinas estaban destinadas al mercado estadounidense. Las importaciones de los Estados Unidos, por otra parte, habían llegado a representar 23% del total de las importaciones argentinas, transformando a ese país en el principal proveedor de Argentina y desplazando al Reino Unido (véase Dirección Nacional de Comercio Exterior, 1941).

³⁰ Las necesidades de financiamiento fluctuaban entre 25% y 30% de las exportaciones en los años veinte hasta incrementarse a casi 60% en los años treinta. En general, la transferencia neta de recursos era claramente negativa; en el período 1925-1929 representaría casi 5% del PIB. En Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA (1952) figuran cifras sobre la carga de la deuda y las necesidades de financiamiento en relación con los ingresos de exportación. Respecto a la transferencia neta negativa de recursos, véase CEPAL (1958), cuadros 24 y 28.

impacto sobre los niveles de importación. Sólo más adelante en los años treinta el multiplicador del ingreso keynesiano —o khaniano— entra a formar parte de su análisis.

En su esquema, la expansión de las exportaciones —debido a una cosecha más abundante pero sobre todo a mejores condiciones de mercado en el exterior— o las mayores entradas de capital conducen a la creación de dinero de “base”. Los bancos se expanden mediante el multiplicador de la “base monetaria” y generan un poder adquisitivo adicional al creado originalmente por las entradas del exterior. El comercio y la industria se expanden y las importaciones —recuérdese que constituyen una proporción elevada del PIB— florecen y la mayor disponibilidad de divisas se agota rápidamente. El oro —en un sistema de “caja de conversión”— o las “divisas” comienzan a salir del país o, en un régimen de cambio flotante que predominó en Argentina por cierto tiempo tras el cierre de la “caja”, la moneda nacional experimentará una depreciación. A ello la depresión de los ingresos de exportación o las entradas capital puede agregar una fuerza recesiva complementaria. Mientras tanto, también han aumentado las obligaciones en el exterior.

Ha quedado así establecido el marco para la fase descendente del ciclo. La salida de oro y divisas contrae la base monetaria y la expansión del crédito no sólo se detiene sino que de hecho se revierte. Para que ello ocurra sin tropiezos, Prebisch insiste en que el crédito sólo debería haberse otorgado para fines de corto plazo, lo que significa que su cancelación sería casi automática, pues se habría cumplido su finalidad de financiar el comercio de mercancías. Si éste hubiera sido el caso, no se habría producido una crisis financiera. Si las expectativas de ventas habían sido demasiado optimistas, podría surgir cierta dificultad en la cancelación del crédito. Pero entonces correspondería a los bancos y al Banco Central recurrir a sus reservas y operaciones de redescuento para solucionar el problema. Así, podría evitarse lo que Prebisch criticaba como una contracción injustificada del crédito.

Por otra parte, adoptó una posición firme frente a los partidarios de utilizar el crédito bancario para financiar la inversión de largo plazo. A su juicio, la confusión entre el crédito y el ahorro es la razón de tal propuesta y los bancos debían abstenerse de otorgar créditos para tales fines a menos que los fondos del público se hayan recaudado específicamente para tal fin. La razón principal de su oposición obedece al impacto sobre las importaciones —y por consiguiente sobre los desequilibrios externos— de tales operaciones.

Pero, en todo caso, el ciclo ha seguido su curso y todo el país ha estado sujeto a sus altibajos. La posición financiera del gobierno también se resiente debido a su impacto sobre el ingreso. Y la rigidez del gasto fiscal sumada a la de las importaciones sólo empeora los desequilibrios con que ha tropezado la economía. Prebisch señala también el carácter pernicioso de las entradas de capital de corto plazo, que denomina “fondos flotantes”. Estima que estos fondos “... tienden a duplicar la demanda de divisas; la primera vez para pagar las importaciones que derivan de su entrada y (la segunda) por la necesidad de respaldar su salida ulterior”.³¹

Además, Prebisch introduce otro elemento en su análisis del comportamiento de corto plazo de una “economía de mercado emergente”. Las expectativas de los empresarios son introducidas como una fuerza motriz que podría conducir a la expansión o contracción del producto y la demanda consiguiente de crédito. Pero esas expectativas —en un país rural— él las hace dependientes del estado del sector rural, lo que significa retrotraerse al clima y los precios externos que son los determinantes principales del ciclo sumado a las vicisitudes de las entradas de capital.

En todos sus escritos y análisis, la dependencia de las importaciones —con su elasticidad-ingreso elevada a los aumentos del PIB y su rigidez descendente asimétrica— es el factor que desempeña el papel principal en oponer un obstáculo insuperable a la expansión. Y además, a toda tentativa de implantar una política anticíclica —como por ejemplo una política monetaria expansiva— en condiciones de crisis de la balanza de pagos.

Por lo tanto, la política económica tenía muy poca autonomía para confrontar el “ciclo económico argentino”. Con un sistema monetario y fiscal tan primitivo como el descrito muchos instrumentos de tales políticas anticíclicas simplemente no existían. El único camino posible era el de la extrema prudencia durante las expansiones a fin de poder evitar un crédito y gasto del gobierno excesivos basados en un mayor endeudamiento. Eso haría más manejable lo que Prebisch consideraba la fase descendente inevitable.

4. La depresión y la evolución ulterior del pensamiento de Prebisch

En tales circunstancias, una nueva fase descendente de la economía internacional —que se inició a fines de

³¹ Esta frase de Prebisch aparece en BCRA (1937c), cap. II. También figura allí una descripción sucinta ulterior del pensamiento de Prebisch sobre el “ciclo económico argentino”.

1929— afectó al país. Hasta 1932, los precios de exportación continuaron cayendo y los precios de importación también lo hicieron, aunque en menor medida. Por ello, durante ese período de cuatro años, se deterioró la relación de intercambio.³² Los niveles de precios también eran importantes y no sólo su declinación relativa. En 1932, los precios de exportación se habían reducido a la mitad del nivel que registraban antes de la Primera Guerra Mundial, lo que representaba una carga enorme para el endeudamiento de los productores y sus acreedores.

Las entradas de capital casi se extinguieron, recuperándose en parte sólo en 1933.³³

La economía argentina sólo se recuperó en 1934 y con mayor firmeza después debido a una grave y prolongada sequía en América del Norte que más tarde se propagó a Australia. Este flagelo generó, por una parte, la famosa “planicie de polvareda” y acarrió la desgracia de los agricultores pobres de los Estados Unidos pero, por otra, trajo la prosperidad a Argentina que vio cómo en el segundo trimestre de 1934 sus precios de exportación se encumbraban a niveles imprevistos. El país experimentó una bonanza de la balanza de pagos alimentada por las exportaciones con precios elevados a lo que se sumó el retorno de las entradas de capital, originadas también en la inestabilidad política de Europa central. Sin embargo, en esta oportunidad estas entradas fueron principalmente de corto plazo y comenzaron a salir del país tan pronto como se empeoró la situación en 1937.

Argentina, que era casi el único país que no había incumplido el servicio de su deuda externa, de hecho repatrió parte de ella, además de involucrarse en grandes operaciones internas de esterilización.³⁴

Las consecuencias de la abundancia de divisas fueron obvias; las importaciones se dispararon —74% entre 1932 y 1937— y el PIB se expandió en 27% en igual período.³⁵

A diferencia de los estudios tradicionales, y parte de los modernos sobre la época, el propio Prebisch tuvo buen cuidado de no atribuir el grueso de la recuperación a las políticas seguidas. En la publicación *Economic Review*, que desde mediados de los años treinta edita el Banco Central, Prebisch al referirse nuevamente al ciclo que había venido atravesando el país diría: ‘desde 1934 hasta el presente ha habido... un mejoramiento gradual (de la situación económica argentina), en parte debido a la adopción de medidas tendientes a facilitar el reajuste de las cuentas internacionales y reanimar la actividad económica interna, pero sobre todo como resultado del aumento gradual de los precios mundiales de los productos de exportación del país’.³⁶

Por tanto, la manera en que Argentina superó la depresión estuvo más relacionada con acontecimientos “exógenos” —una grave y prolongada sequía que afectó a los competidores extranjeros— que con un cambio en la formulación de la política económica.

Pero también es cierto que la crisis forzó algunos cambios tanto de la política económica como de la estructura económica.

En términos de cambios del “régimen” de política económica, tal vez el hecho más importante fue la introducción de controles cambiarios en cuanto la libra esterlina se retiró del patrón oro en septiembre de 1931. Se otorgó prioridad a las importaciones esenciales y al servicio de la deuda externa, colocando a las demás importaciones y remesas de utilidades en un segundo orden de importancia.

Nuevamente, más que una política visionaria de “sustitución de importaciones”, el racionamiento de las divisas pasó a ser una necesidad debido a la crisis de la

³² Los precios de exportación cayeron 64% entre 1928 y 1932; la relación de intercambio bajó 40% en igual período. Véase cifras sobre los precios del comercio exterior y la relación de intercambio en Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA (1952).

³³ Dado que no existía un FMI, Brown-Harriman de Nueva York aportó algún “financiamiento compensatorio” —que en realidad se destinó a reembolsar un préstamo previo de Phoenix Corp.— y las empresas de ferrocarriles británicas consiguieron emitir algunos títulos, tanto en 1930 como en 1931.

³⁴ El examen de las actas de debate del Tratado Anglo-Argentino de 1933 revela que la delegación argentina insistió en cumplir íntegramente con el servicio de la deuda incluso bajo la presión de la parte británica que pedía dejar un margen para las exportaciones británicas y, sobre todo, para la remesa de utilidades de las empresas de propiedad británica —siendo las más importantes los ferrocarriles— con sede en Argentina. A propósito, Raúl Prebisch era miembro de la delegación argentina en calidad de experto financiero; oficialmente era todavía —en 1933— un funcionario del departamento de investigaciones del Banco de la Nación Argentina, y en esa calidad había sido invitado a asistir a las reuniones preparato-

rias —en Ginebra— de la Conferencia Económica Mundial de ese año y se había ganado el aprecio del jefe de la delegación británica Sir Frederick Leith-Ross. Más adelante, en los años treinta, el Banco Central de reciente creación y su gerente general, Raúl Prebisch, eran muy elogiados, por ejemplo, en la sección económica y financiera de la Sociedad de las Naciones, por la repatriación de la deuda y las medidas de esterilización.

³⁵ Los precios de exportación aumentaron 43% en 1933-1934, 21% en 1935-1936 y 22% en 1936-1937. En 1937 la relación de intercambio había alcanzado el máximo nivel del siglo hasta ese momento. Los valores de exportación se dispararon a 128% entre 1932 y 1937. En O’Connell (1984) se describe cómo la sequía en América del Norte determinó la recuperación de la economía argentina.

³⁶ Véase BCRA, 1937c, p.1.

balanza de pagos. Los controles cambiarios seguirían en vigor durante décadas aunque experimentando cambios importantes, el primero inspirado por el propio Prebisch a fines de 1933.³⁷ El racionamiento de las divisas sustituyó de hecho a una verdadera devaluación real como la experimentada por otros países de América del Sur.³⁸

Casi apenas introducido el nuevo régimen a fines de noviembre de 1933, las divisas —impulsadas por condiciones de mercado favorables para las exportaciones argentinas— se volvieron abundantes por las razones ya mencionadas. El tipo de cambio “libre” determinado por el mercado tendió a disminuir hacia el tipo de cambio “oficial” fijo, momento en el cual las autoridades decidieron fijar el margen entre ambos. En este sentido —Prebisch reconoció años más tarde— se confirmaba que el sistema se utilizaba principalmente como un elemento de discriminación a favor de Gran Bretaña y algunos países europeos y contra los Estados Unidos. Los inversionistas y exportadores de esos países se beneficiaban del tipo de cambio oficial mientras que los exportadores estadounidenses y las empresas establecidas en Argentina tenían que recurrir al mercado “libre”. Naturalmente que una política de esta índole tenía que ver con la extrema triangularidad del comercio argentino que empeoraba el déficit del área de la libra esterlina con el área del dólar estadounidense y la influencia que tenía Gran Bretaña para obligar al país a suscribir un acuerdo bilateral de cambios.

La otra innovación del régimen de política económica fue la creación de un Banco Central a contar de 1935. Esa medida consolidaba y reforzaba el papel que había venido desempeñando el Banco de la Nación Argentina en apuntalar los bancos —y el gobierno— y representaba distanciarse otro paso del sistema de “caja de conversión”.

Cabe recordar que Sir Otto Niemeyer —nuestro “médico monetario” británico— era extremadamente crítico del funcionamiento del patrón oro. Aunque

Prebisch disentía de algunas de las recomendaciones formuladas por Sir Otto para el Banco Central, compartía esas críticas.

Se estimaba que el patrón oro —o el sistema de “caja de conversión” basado en el oro— era un mecanismo demasiado rígido tanto en la fase ascendente como descendente para un país cuya economía estaba dominada por los movimientos de los valores de exportación y las entradas de capital. Esto conduciría fácilmente a la sobreexpansión en épocas de abundancia de divisas y a una contracción excesiva en momentos de depresión.

Por ende, Prebisch termina por defender el sistema de controles cambiarios. Considera que los controles cambiarios son absolutamente necesarios para poder introducir una “política monetaria nacional” que le otorgaría al país cierta autonomía frente a las fuerzas mundiales que escapaban a su control. Los controles cambiarios se consideraban sólo como un mecanismo en el ámbito financiero y no —al menos en sus escritos— como un elemento de proteccionismo. Sostiene que para ello, Argentina debe tener su propia política aduanera; de otro modo ésta le sería impuesta por las grandes potencias.

La otra cosa novedosa del pensamiento de Prebisch es la relacionada con el papel de la industria. La industrialización, esto es, una mayor proporción del PIB originada en las actividades manufactureras, se reconoce que es el camino para recobrar la autonomía, ya que este sector estaría menos vinculado con los acontecimientos externos. En esa época, todavía no había otro elemento en defensa de la industrialización como los argumentos que lo harían a él y la CEPAL famosos a fines de los años cuarenta.

Para lo demás, tanto en sus escritos, discursos y conferencias como en la formulación de la política económica, Prebisch recurría a soluciones ortodoxas consagradas, por ejemplo, a una política monetaria restrictiva y un financiamiento prudente del gobierno, y un sistema bancario basado en el crédito a corto plazo y bajo fuerte supervisión del Banco Central. Y naturalmente había que reconocer las deudas. No resulta extraño entonces que si se establece una comparación entre la disponibilidad de divisas y la tasa de crecimiento del PIB o de las manufacturas en Argentina y otras “economías de mercado emergentes” en ese entonces —Brasil y Chile en América del Sur y los países de la cuenca del Danubio en Europa— el desempeño de Argentina resulta definitivamente más lento.³⁹

³⁷ Bajo el nuevo régimen instituido en noviembre de 1933, se estableció un “mercado libre” aparte del mercado “oficial”. En el mercado libre las autoridades subastarían las divisas. Se pensaba que eso introducía un elemento de flexibilidad que conduciría a la desaparición gradual de los controles. A su vez, el mercado oficial estaba dividido entre un tipo de cambio de compra y otro de venta, con cierto margen entre ellos. Este margen se destinaría a pagar el mayor costo del servicio de la deuda pública externa —tras haber introducido una devaluación de un 20%— más un plan de apoyo a los precios del trigo, el maíz y la semilla de lino.

³⁸ En Argentina, el peso había experimentado de hecho una sobrevaluación frente a la libra esterlina durante el período 1929-1933 que no se había corregido plenamente con la devaluación de noviembre de 1933.

³⁹ Véase una comparación de esta especie con Brasil en Abreu (1984) y con otros países en O’Connell (1984).

En una nueva era de globalización financiera, empero, la visión de los problemas de una “economía de mercado emergente” en un sistema internacional inestable ha recobrado importancia y se presenta como una fuente de conocimientos sobre su mecánica. La “vulnerabilidad” ha regresado. Desde ese punto de vis-

ta sus enemigos —partidarios de reinstaurar el comercio internacional y los movimientos de capital “libres”— han terminado por rendirle el mayor homenaje de todos los posibles.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Abreu, M. (1984): Argentina and Brazil during the 1930s: The impact of British and American international economic policies, R. Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, Oxford, Reino Unido, St. Antony's College.
- BCRA (Banco Central de la República Argentina) (1937a): *Economic Review. New Series*, vol. 1, N° 2, Buenos Aires.
- _____ (1937b): *Economic Review. New Series*, vol. 1, N° 3, Buenos Aires.
- _____ (1937c): *Economic Review. New Series*, serie II, vol. 1, N° 1, Buenos Aires.
- _____ (1938): Introducción, *Memoria anual*, Buenos Aires.
- BNA (Banco de la Nación Argentina) (1929a): El movimiento internacional del oro, *Revista económica*, vol. 2, N° 6, Buenos Aires, junio.
- _____ (1929b): Situación bancaria, *Revista económica*, vol. 2, N° 10, Buenos Aires, octubre.
- _____ (1929c): La posición de 1928 y las variaciones económicas de la última década, *Revista económica*, vol. 2, N° 1, Buenos Aires, enero.
- _____ (1929d): Los pagos internacionales y el sistema monetario, *Revista económica*, vol. 2, N° 12, Buenos Aires, diciembre.
- _____ (1930): *Revista económica*, vol. 3, N° 1, Buenos Aires, enero.
- _____ (1934): *Revista económica*, vol. 7, N° 5-8, Buenos Aires.
- _____ (varios números): *Revista económica*, Buenos Aires.
- Bordo, M., B. Eichengreen y otros (por publicarse): *Is the Crisis Problem Growing More Severe?* Economic Policy, Londres. Centre for Economic Research, primavera.
- Cashin, P. y C. J. McDermott (2001): *The Long-Run Behavior of Commodity Prices: Small Trends and Big Variability*, IMF working paper, N° 68, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001): Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI” en conmemoración del nacimiento de Raúl Prebisch (CEPAL, Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto).
- Diéguez, H. L. (1972): Crecimiento e inestabilidad del valor y el volumen físico de las exportaciones argentinas en el período 1864-1963, *Desarrollo económico*, vol. 12, N° 46, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Dirección Nacional de Comercio Exterior (1941): *Anuario de comercio exterior, 1940*, Buenos Aires.
- DNEC (Dirección Nacional de Estadística y Censos) (1921): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- _____ (1922): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- _____ (1923): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- _____ (1924): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- _____ (1926): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- _____ (1927): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- _____ (1928): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- _____ (1929): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- FMI (1999): Global economic outlook and policy responses to the global slowdown, *World Economic Outlook*, cap.1, Washington, D.C., abril.
- _____ (2001): Database, *World Economic Outlook*, Washington, D.C., mayo.
- Krugman, P. (1994): The fall and rise of development economics, L. Rodwin y D. Schön (eds.), *Rethinking the Development Experience. Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, Washington, D.C., The Brookings Institution/The Lincoln Institute of Land Policy.
- Mandelbaum, W. (1953): *The World Wheat Economy, 1855-1939*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda (1932): *Memoria Anual*, Buenos Aires.
- Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA (1952): *La evolución del balance de pagos de la República Argentina*, Buenos Aires.
- Naciones Unidas (1949): *International Capital Movements During the Inter-War Period*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- O'Connell, A. (1984): Argentina into the depression: Problems of an open economy, R. Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, Nueva York, St. Martin's Press.
- _____ (1986): Free trade in one (primary producing) country: The case of Argentina in the 1920s, G. Di Tella y D. M. Platt (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1880-1946*, Oxford, Reino Unido, St. Antony's College.
- Phelps, D. M. (1936): *Migration of Industry to South America*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, Inc.
- Sociedad Rural Argentina (1979): *El precio de la tierra*, Buenos Aires.
- Taylor, H. C. y A. D. Taylor (1943): *World Trade in Agricultural Products*, Nueva York, MacMillan Co.
- Timoshenko, V. P. (1933): World agriculture and the depression, *Michigan Business Studies*, vol. 5, N° 5, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan, School of Business Administration.
- Whyte, G. (1945): *Industry in Latin America*, Nueva York, Columbia University Press.

Las ideas del *joven Prebisch*

Adolfo Gurrieri*

1. Introducción

Prebisch llegó a la CEPAL por primera vez en 1949 para escribir un informe en el cual presentó su opinión acerca de los principales problemas que enfrentaba en ese entonces el desarrollo económico de América Latina (Prebisch, 1949). Contratado como consultor externo, no contó con el apoyo de otros miembros de la institución para elaborarlo ni tuvo mucho tiempo para hacerlo, de modo que dicho informe fue expresión de ideas anteriores a su llegada a la institución. Como el contenido de ese trabajo provocó un gran impacto en los medios académicos y políticos de la región, siendo considerado un pilar fundacional del pensamiento estructuralista, se ha planteado a menudo cuándo y por qué motivos Prebisch incorporó aquellas ideas a su pensamiento.¹

En 1949 Prebisch ya tenía una dilatada carrera como académico y funcionario público y era, según Furtado, “el único economista latinoamericano de renombre internacional” (Furtado, 1985, p. 58). Sus pri-

meros escritos datan de 1920, pero la opinión corriente es que durante los años veinte fue un convencido neoclásico y muy poco existe en ellos que pueda haber servido de base al informe de 1949. Sólo a consecuencia de la crisis que se inicia en 1929 habría comenzado a abandonar su neoclasicismo y buscar nuevas interpretaciones del proceso económico y políticas heterodoxas para reorientarlo.² El que Prebisch haya confirmado a menudo esa secuencia simple en dos momentos debe haber influido para que fuese aceptada sin mayor cuestionamiento y no se profundizara el estudio de su pensamiento durante los años veinte (Prebisch, 1983).

Sin embargo, una atenta lectura de sus escritos de esos años muestra que la continuidad de sus ideas fue mucho mayor que la supuesta, por lo que resulta muy simplista dividir su evolución en dos momentos —ortodoxo y heterodoxo— separados por la crisis de 1929. Prebisch mismo, cuando hilaba más fino, reconocía que los años veinte no habían sido pura ortodoxia. Por ejemplo, al referirse en una entrevista a los primeros artículos que escribió señaló: “En esos artículos hice un esfuerzo para interpretar con mis propios ojos y no

* Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL (a.gurrieri@mi-mail.cl). El autor agradece a Edgar Dosman el haberle permitido acceder a los borradores de algunos capítulos de la biografía de Prebisch que está preparando, los que fueron un gran estímulo para escribir el presente artículo.

¹ Esta cuestión es diferente de otra, también importante pero no considerada en este artículo: si dichas ideas fueron o no originales de Prebisch y cuáles habrían sido las fuentes en que se nutrió. Sobre este aspecto, véase Love (1994 y 1999).

² “Cuando Prebisch comenzó su carrera de economista y profesor, al cerrar el decenio de 1920, era ardiente partidario de las teorías neoclásicas. La gran depresión de los años treinta —la primera gran crisis del capitalismo— fue la causa primaria de la conversión de Prebisch” (Sprout, 1992, p. 188). Opiniones similares pueden encontrarse en muchos otros autores.

con teoría económica elaborada desde fuera los fenómenos de la realidad. Atribuí gran importancia al balance de pagos... Comencé a entender la vulnerabilidad externa de la Argentina en ese momento. Esto ocurrió durante 1921 a 1923” (González y Pollock, 1991, p. 458). El que Prebisch haya confirmado a menudo esa secuencia simple en dos momentos claramente contrapuestos debe haber influido para que fuese dada por supuesta por aquellos que han estudiado su pensamiento, con la consecuencia ya mencionada de que no profundizaron el estudio de los años veinte.

Por lo tanto, el propósito de este artículo es mostrar que desde sus primeros trabajos, escritos en 1921, Prebisch comenzó a configurar el esquema de ideas que formuló en 1949 al llegar a la CEPAL. Asimismo, subrayar que no necesitó pasar por la experiencia de la crisis de 1929 para advertir los defectos del patrón primario exportador, pues éstos le resultaron evidentes a comienzos del decenio de 1920, cuando el proceso económico argentino era considerado un ejemplo de crecimiento exitoso. El brutal impacto de la crisis le sirvió para confirmar que no se había equivocado respecto a aquellos defectos, abandonar de manera definitiva su confianza en el patrón oro como criterio básico de manejo de la política económica y esforzarse por encontrar nuevos caminos que permitieran mejorar el nivel de vida de la población.

2. Las principales ideas presentadas en el informe de 1949

Sería imposible rastrear los orígenes de las principales ideas presentadas en el informe de 1949 sin antes haberlas enunciado, aunque fuese de manera extremadamente sintética. En dicho informe Prebisch formula los lineamientos de una estrategia para impulsar el desarrollo económico de América Latina, entendido como proceso orientado a mejorar el nivel de vida de la población mediante el incremento sistemático de la productividad.³ Su tesis principal con respecto a la orientación de dicha estrategia es que ella no tendrá éxito si la actividad económica se concentra en torno a la producción y exportación de productos primarios a los centros industriales, por lo que resulta indispensable impulsar la industrialización. Como es sabido, el

patrón primario exportador había perdido su dinamismo a consecuencia de las dificultades impuestas al comercio internacional por la gran crisis y la Segunda Guerra y, aunque los efectos negativos de tales procesos ya estaban terminando, Prebisch no cree probable que pudiese ser retomado debido a la política proteccionista aplicada por los Estados Unidos desde 1930, que había reducido la demanda externa y la afluencia de capitales. Dada la importancia de este país como centro cíclico principal, concluye que dicha política impone condiciones que no permiten restablecer un funcionamiento de la economía mundial compatible con el patrón primario exportador. De todos modos, aunque Estados Unidos cambiase su política hacia el resto del mundo, y se expandiera nuevamente el comercio internacional y el movimiento de capitales, no sería conveniente que los países de América Latina retornasen al patrón primario exportador porque conlleva tres aspectos negativos. Primero, en tanto países primario-exportadores, sus procesos económicos son un reflejo de aquellos de los países industriales, lo que les somete a las fluctuaciones de éstos y les produce una considerable vulnerabilidad externa. Segundo, cuando el sistema económico mundial ha estado compuesto por países industriales y primario-exportadores el ingreso generado por el conjunto del sistema a raíz del aumento de la productividad tiende a concentrarse en los países industriales porque históricamente la relación de precios del intercambio entre productos industriales y primarios se ha movido a favor de éstos; tal cosa se debe, en última instancia, al papel subordinado que la producción primaria tiene en relación a la industrial en el proceso productivo del conjunto del sistema. Tercero, en la mayor parte de los países de la región las actividades primario-exportadoras no han sido ni serán capaces de incorporar a la creciente fuerza de trabajo y aumentar de manera sistemática su productividad.

Estas son las razones básicas por las cuales Prebisch sostiene que los países de América Latina no deben basar su desarrollo económico en el patrón primario exportador y lo que propone a cambio es una estrategia en la cual la industrialización juegue un papel decisivo. Sin embargo, aclara que su crítica se dirige a un tipo de desarrollo centrado en la producción y exportación de bienes primarios pero no a estas actividades en sí mismas, porque ellas deben formar parte importante de la nueva estrategia. Al respecto expresa que la industrialización no eliminará la restricción externa, por lo que para crecer sin desequilibrar el balance de pagos será necesario impulsar de manera

³ El informe de 1949 también puede ser analizado como siendo la base de la teoría estructuralista del subdesarrollo. Por supuesto, ambas perspectivas son válidas y se alimentan mutuamente. Los trabajos de Octavio Rodríguez constituyen el mayor aporte en esta dirección. Véase, por ejemplo, Rodríguez (2001a y 2001b).

decidida las exportaciones de productos primarios. Aun más, reconociendo la diversidad de situaciones nacionales, afirma que cada país deberá escoger la combinación sectorial que le resulte más conveniente al objetivo principal, que es el mejoramiento del nivel de vida de la población. Le preocupa que el sectorialismo primario-exportador sea reemplazado por otro basado en la industria; los desarrollos sectoriales son medios y no fines. Pese a que expuso sus ideas con mucha claridad y de manera reiterada, a menudo se les ha distorsionado, sea por ignorancia o defensa de intereses, presentándolas como si expresaran un industrialismo a ultranza y subestimaran, y aun menospreciaran, las actividades primarias.⁴

Prebisch presenta varias ideas acerca de los medios y condiciones necesarios para impulsar esta nueva estrategia de desarrollo, dos de los cuales destacan sobre los demás. Por un lado, subraya la necesidad de combinar la procura del desarrollo con los equilibrios monetario, fiscal y del sector externo. Rechaza que el manejo de la política macroeconómica se guíe por los criterios automáticos del patrón oro, porque ellos han demostrado ser procíclicos cuando lo que se necesita es aminorar las fluctuaciones; es indispensable la intervención deliberada de las autoridades públicas para que ese manejo sea ordenado y, a la vez, responda a las necesidades del desarrollo. Por otro, recalca que el desarrollo requiere un enorme esfuerzo de ahorro interno y un incremento considerable de la proporción de él que se utiliza en inversiones reproductivas. De manera explícita rechaza la idea de utilizar la inflación como mecanismo de capitalización porque presiona sobre el balance de pagos y es regresiva en cuanto a la distribución del ingreso; es un ahorro forzado impuesto a la mayoría de la población en favor de unos pocos sin que exista ninguna certeza de que éstos utilizarán sus crecientes ingresos de un modo productivo. Asimismo, aunque piensa que la utilización de ahorro externo será indispensable dada la carencia de ahorro interno en muchos países, sugiere usarlo con prudencia porque también presiona en el balance de pagos. Por eso le parece ineludible que la mayor parte del esfuerzo de capitalización debe estar basado en los recursos internos de cada país, para lo cual se deben encontrar “formas de ahorro (espontáneas o de deter-

minación colectiva) que... permitan una más conveniente aplicación de los recursos a fines colectivos”, entre los cuales destaca la disminución de los gastos fiscales no productivos y la reducción del consumo conspicuo de los grupos de altos ingresos.⁵

Finalmente, en este recuento sumario no puede dejar de mencionarse que Prebisch reconoce que sus propuestas son tentativas y es mucho lo que debe hacerse en cuanto a investigación y acción práctica para mejorar el conocimiento sobre el desarrollo latinoamericano. En la búsqueda de ese conocimiento recomienda evitar el escolasticismo, fundamentar científicamente las ideas y no aceptar las teorías elaboradas en los centros sin examinar previamente si toman en cuenta la especificidad de nuestros problemas. Por ello aconseja no “confundir el conocimiento reflexivo de lo ajeno con una sujeción mental a las ideas ajenas, de la que muy lentamente estamos aprendiendo a librarnos” (Prebisch, 1949, p. 107).

3. Desigualdad, vulnerabilidad y patrón oro

Se topó con el tema del desarrollo económico en el inicio de su vida intelectual, pero referido a Europa. En efecto, en 1921 comenta la Conferencia Económica Internacional realizada en Bruselas en 1920 con el fin de examinar y presentar soluciones a los grandes problemas económicos y sociales provocados por la guerra de 1914-1918, que afectaban a millones de personas de un continente entero (Prebisch, 1921a). El tema central era la “reconstrucción” económica de Europa y Prebisch sintetiza los puntos de vista de algunos de los economistas invitados, que hicieron sus diagnósticos y prescribieron las medidas a tomar. No comparte la opinión de Pantaleoni quien como “voceero del viejo evangelio económico” propone como única solución restaurar el *laissez faire*, y se identifica más con Gide, Bruins y Pigou —y la mayoría de los participantes— para quienes no resulta suficiente equilibrar las finanzas públicas y controlar la inflación. De nada valdrían esos esfuerzos si no se reconstruyeran y desarrollaran las fuerzas productivas mediante el mejor

⁴ Véase, por ejemplo, Viner (1952). Por el contrario, Furtado entendió muy bien los “límites” que Prebisch colocaba al desarrollo industrial, y no los compartía (Furtado, 1985, pag. 62). En Cattáneo (1991) se presenta un análisis de la relación que establece Prebisch entre industria y agricultura.

⁵ Prebisch, 1949, p. 136 (en las citas de Prebisch los números de página corresponden a las de la compilación pertinente). A pesar del énfasis que muchos gobiernos y organismos internacionales han puesto en los últimos años en las llamadas reformas estructurales de primera y segunda generación como condiciones del desarrollo económico, un estudio reciente concluyó que los países que crecieron más rápido desde mediados del decenio de 1970 hasta finales del siglo XX fueron aquellos que invirtieron una proporción elevada de su PIB y mantuvieron la estabilidad macroeconómica (Rodrik, 1998).

aprovechamiento de los factores productivos, la reducción del consumo a fin de aumentar la acumulación de capital, la remoción de las trabas al comercio, el incremento de la cooperación internacional, y la integración de los esfuerzos en el interior de cada nación para afrontar mejor estas grandes dificultades económicas, sociales y políticas. Estas propuestas tienen una notoria semejanza con las que Prebisch planteó al llegar a la CEPAL treinta años después, por lo que puede sostenerse que estuvieron rondando su pensamiento desde el principio de su evolución intelectual. Además es notorio que le cautiva el ambiente de la Conferencia, donde eminentes economistas y hombres públicos dialogan acerca de soluciones que comprometen la vida de millones de personas; es una situación en la cual le habría gustado encontrarse, como le sucedería muchas veces en años posteriores.⁶ Prebisch no tomó las ideas de la Conferencia como punto de partida de su pensamiento porque su interés principal estaba enfocado en la economía argentina que, en aquel entonces, no necesitaba reconstrucción ni desarrollo; al contrario, su crecimiento había sido tan exitoso que, por ejemplo, el valor de sus exportaciones se había quintuplicado en las dos primeras décadas del siglo. Dicho crecimiento, sin embargo, tenía sus problemas y Prebisch llama la atención sobre ellos, poniendo de “manifiesto” que, como se mencionó, estaba consciente de las fallas del patrón de crecimiento primario exportador, aun en una economía que, como la argentina, crecía a un ritmo elevado. Percibe dos problemas principales: la desigualdad y la vulnerabilidad externa.

Se refirió a la desigualdad económica argentina sobre todo en una exposición que realizó durante un viaje a Australia (Prebisch, 1924a). En términos muy sintéticos, afirma que los frutos del rápido crecimiento argentino basado en la exportación de productos primarios no se distribuyen de manera equitativa debido, sobre todo, a que la propiedad de la tierra está concentrada en un pequeño grupo de grandes terratenientes. Para cambiar esta situación habría que subdividir la tierra para que dejase de ser un instrumento de

privilegio y se convirtiera en instrumento de producción eficiente en manos de una población rural amplia y desarrollada, pero los grandes terratenientes han sabido emplear su poder político para evitar cualquier acción que pudiera debilitar su situación.⁷

Esta situación no ha permitido el arraigo en las zonas rurales de una mayor proporción de inmigrantes extranjeros, ha favorecido la explotación extensiva de la tierra y dado lugar a una extraordinaria desigualdad entre las condiciones de vida de las clases acomodadas y las de la clase media y trabajadora. En otras palabras, la concentración de la propiedad de la tierra junto a una estructura oligárquica del poder político han servido de fundamento, junto a sus componentes externos, a un patrón primario exportador que ha permitido un ritmo elevado de crecimiento, pero ha concentrado sus frutos en pocas manos y generado una gran desigualdad económica y social. Prebisch no volvió a referirse al tema de la distribución de la tierra por muchos años y sólo retornaría a él a principios de los años sesenta (Prebisch, 1963), al mismo tiempo que José Medina Echavarría contribuía en la CEPAL con sus análisis sobre los efectos económicos, sociales y políticos de la persistencia del poder oligárquico (Medina Echavarría, 1963).

En cuanto a la vulnerabilidad externa de la economía argentina, afirma que surge del hecho elemental de que el dinamismo de las actividades primario-exportadoras requiere el impulso de la demanda externa y de los capitales externos; las fluctuaciones de estos factores provocan ciclos de crecimiento y crisis.

“En la historia monetaria argentina, a pesar de su confusa apariencia, nótase una serie de períodos de ilimitada confianza y prosperidad, de expansión en las transacciones, de especulación inmobiliaria y fantasía financiera, seguidos de colapsos más o menos intensos, precipitados en pánicos que originan la liquidación forzada de las operaciones, el relajamiento de la confianza, la postración y el estancamiento de los negocios. Sin duda, cada uno de estos ciclos no se presenta exactamente en las mismas condiciones ni con idéntico carácter pero, considerados en su conjunto, es posible encontrar en ellos hechos fundamentales que se

⁶ En la Conferencia se hablaba de “reconstruir” y no de “desarrollar”, pero las semejanzas entre ambos conceptos son muchas, como lo hicieron notar los delegados latinoamericanos que impulsaron la creación de la CEPAL en la Asamblea de las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial. Ellos pusieron de relieve los muchos puntos en común que existían entre la reconstrucción de Europa y el desarrollo de América Latina; si se había creado una Comisión Económica en Europa para contribuir a la reconstrucción de ese continente debía crearse otra en América Latina para ayudar a desarrollarla (véase Santa Cruz, 1995).

⁷ En sus comentarios acerca de un proyecto de colonización del gobierno apunta que “A cada tentativa de reforma agraria en nuestro país, la agitación de ideas y el comentario de leyes extranjeras enriquecen copiosamente la literatura sobre el problema. Contrasta esta efervescencia de palabras con la acción efectiva, sofocada en un trámite legislativo poco diligente, desvanecida por la influencia de los intereses en que la gran propiedad se apuntala (Prebisch, 1924b, pág. 393).

repite, cuyo análisis permite formular síntesis acerca de su evolución. Y no es que al hacer esta afirmación, al parecer apriorística, estemos influenciados por la descripción del proceso clásico de las crisis formulado por algunos economistas. Lejos de ello, buscaremos demostrar que en nuestras crisis, aparte las diferencias de menor cuantía, interviene un factor fundamental ausente en las crisis europeas y peculiar al grado de formación histórica del país” (Prebisch, 1921d, p. 95).

Si bien la preocupación por la desigualdad sólo reaparecería muchos años después, la relativa a las fluctuaciones cíclicas lo ocupó casi por completo durante las siguientes tres décadas, hasta su entrada a la CEPAL, en que fue absorbida por el fenómeno más general del desarrollo económico. Prebisch derivó hacia el estudio histórico de las fluctuaciones cíclicas de la economía argentina debido a su interés por encontrar la causa de la depreciación de la moneda, que tenía un impacto muy negativo en los salarios reales, tema muy importante para el pensamiento socialista argentino de la época al que Prebisch estuvo vinculado.⁸ Estimulado por su profesor Augusto Bunge estudió las diversas propuestas mediante las cuales se pretendía estabilizar el poder adquisitivo de la moneda (Prebisch, 1921e) y criticó el enfoque de Juan B. Justo, principal líder socialista argentino de la época, quien consideraba que el factor determinante de las depreciaciones era la emisión excesiva de circulante, sin advertir el papel determinante que tienen las fluctuaciones en el balance de pagos provocadas por los mencionados factores externos (Prebisch, 1921b).⁹

En su análisis concreto de los varios ciclos que existieron en la economía argentina destaca la importancia de los factores externos que constituyen los elementos “objetivos” principales que impulsan en un comienzo los períodos ascendentes. En términos esquemáticos, y dando por descontada la existencia de una fuerte demanda externa, considera que es la entrada de empréstitos e inversiones externos, sobre todo des-

de 1865 en adelante, la que hace posible la convertibilidad del peso y sirve de base al aumento del circulante y el crédito que estimula la actividad económica debido a la multiplicación de oportunidades de inversión y enriquecimiento y al aumento de los gastos del gobierno, lo que culmina en una expansión “excesiva” del circulante —tanto en relación a las reservas existentes como al volumen de los negocios— que se manifiesta en un crecimiento “artificial” en que predominan la especulación privada y la irresponsabilidad fiscal. Es el momento en que los agentes económicos están dominados por un sentimiento de “confianza” en el desempeño de la economía, factor “subjetivo” de gran importancia en la aceleración de la dinámica de los ciclos. Pero el impulso productivo es sobrepasado por el especulativo, lo que trae aparejada la simiente de su propio fracaso: comienza el déficit del balance de pagos por el crecimiento desproporcionado de las importaciones y el aumento de los servicios, intereses y otras partidas del pasivo, se inicia la salida de reservas y la depreciación del peso, baja el encaje de los bancos, se restringe el crédito, se desacelera la actividad económica y se entra de lleno en el período descendente, lo que normalmente dificulta la captación de nuevos capitales externos. Los actores públicos y privados que impulsan los “excesos” monetarios y bancarios que provocan la expansión “artificial” de la economía tratan de frenar la tendencia descendente impulsando medidas como el redescuento y la inconvertibilidad; son las fuerzas sociales que defienden intereses “emisionistas” o “inflacionistas”. Sin embargo, la crisis no puede contenerse y la disminución de reservas termina provocando la reducción del circulante y los créditos con la consiguiente liquidación de activos y disminución de las importaciones. Esto último hace posible obtener saldos comerciales favorables que permiten ir cancelando las deudas y reactivando la economía, lo que genera de nuevo un ambiente de confianza que atrae capitales externos, dando comienzo a un nuevo período ascendente.

Prebisch defiende en ese entonces la idea de que la liquidación de activos propiciada por la aplicación del régimen del patrón oro permite “sanear” la economía de los excesos de la expansión “artificial” y derrotar a las fuerzas emisionistas y especulativas; pero la historia económica argentina muestra que es una derrota transitoria ya que volverán a aparecer en el próximo período ascendente. Por supuesto, la entrada de capitales externos depende tanto de su disponibilidad como de las expectativas de confianza y rentabilidad que los inversores perciban en el país prestatario.

⁸ El primer artículo destinado a tratar este tema parece haber sido el que publicó en el diario *La Vanguardia* (Prebisch, 1920). El autor agradece a José Besa el haberle facilitado una copia de dicho artículo, perteneciente a la documentación de la señora Adela Mol de Prebisch.

⁹ Para criticar a Justo se apoyó en la investigación de Williams (1920) sobre las fluctuaciones monetarias en Argentina, cuya lectura tuvo en él una influencia perdurable ya que le sirvió de orientación tanto por sus ideas como por el método de investigación utilizado. De todas maneras, poco después reconoció que su crítica a Justo había sido exagerada ya que las emisiones en el período analizado habían sido mayores de lo que Williams y él mismo habían afirmado (Prebisch, 1921d).

Prebisch nota que ha habido ocasiones en que la abundancia de capitales en los países prestadores y el predominio en ellos de un sentimiento de confianza le permitió algunas veces a Argentina seguir captando capitales y postergar el comienzo del período descendente pese a la existencia de déficit apreciables en su balance comercial; sin embargo, tales postergaciones nunca lograron evitar que finalmente se produjera la crisis.

Pese a que hemos mostrado aquí la visión cíclica de Prebisch en forma extremadamente esquemática, es posible advertir la significación que ella tiene para las ideas que presentó en 1949.

Ante todo, como él mismo reconoció, dicha visión cíclica es el origen de su convicción de que el patrón primario-exportador es intrínsecamente vulnerable a las variaciones en la demanda externa y el flujo de capitales, que se constituyen así en un elemento explicativo principal de las fluctuaciones económicas. En otras palabras, afirma que la economía argentina ha establecido una relación con los países industriales en la que su funcionamiento depende de la demanda y de los capitales de estos países, lo que trajo aparejado un considerable crecimiento, pero sujeto a fluctuaciones que no se han logrado controlar. La visión esquemática de Prebisch es dicotómica: por un lado están los países industriales y acreedores y, por otro, Argentina, país primario exportador y deudor. Entre ambos existe una diferencia de grado de “formación histórica” que equivale no tanto a desigualdad en condiciones de vida, sino a solidez social e institucional; al menos es lo que trasunta la comparación que establece entre los bancos argentinos y el Banco de Inglaterra. El concepto que más se le asemeja es el de desarrollo-subdesarrollo, si se lo entiende de una manera que abarque no sólo dimensiones económicas. Pero, además, entre los miembros de aquella dicotomía no existe sólo una gradación, en el sentido de que tienen grados desiguales de formación histórica, sino también una relación funcional en cuanto desempeñan funciones y mantienen relaciones de interdependencia dentro de una misma estructura y, aun más, dicha relación funcional implica una relación de dominación en la estructura constituida por el mercado mundial.¹⁰

Definitivamente, a Prebisch no le agrada que Argentina esté inserta en una estructura en la cual obtiene beneficios pero que acarrea pérdida de control.

Resulta evidente que desde esta visión al esquema centro-periferia hay un paso; basta que generalice su enfoque a todos los países primario-exportadores y deudores. Como se recordará, la vulnerabilidad externa es uno de los defectos que le atribuye en el Informe de 1949 al patrón primario exportador, aunque en esa oportunidad prestó mayor atención a la vulnerabilidad comercial que a la financiera porque en ese momento era muy escaso el acceso de los países latinoamericanos a los capitales internacionales después de las cesaciones de pago posteriores a la crisis. En las últimas décadas, la vulnerabilidad financiera asociada a la condición de país deudor ha recobrado toda su importancia en América Latina.

En segundo lugar, Prebisch puso mucho énfasis en sus trabajos iniciales en la importancia que tenían los factores externos en el dinamismo cíclico argentino porque percibió que no se les otorgaba la importancia debida en relación a los internos. Pero ello no significa que haya ignorado estos últimos; por el contrario, su perspectiva de análisis es mucho más compleja que la implicada en una mera dependencia de los estímulos del exterior ya que incorpora elementos internos sociológicos y sicosociales. Tanto los sentimientos predominantes en los actores, en especial la mayor o menor confianza que depositen en las perspectivas económicas, como las “fuerzas sociales” desempeñan un papel significativo en la dinámica de los ciclos.¹¹

A su juicio, el enfoque más adecuado para estudiar los ciclos es semejante al que los sociólogos de CEPAL propondrían cuarenta años después para estudiar el proceso histórico del desarrollo en América Latina: prestar mucha atención a los factores externos pero estar consciente que su impacto en la sociedad periférica no se manifiesta de manera directa, ya que es mediatizado por las actitudes y comportamientos de las fuerzas sociales internas. Prebisch resume su visión señalando que la dinámica económica es consecuencia de una “serie de acciones y reacciones mutuas entre ambas categorías de factores” (Prebisch, 1921d). Sin embargo, aunque aprecia la relevancia de los factores internos lamenta no poder estudiarlos, quizá por sentirse sin los conocimientos sociológicos para hacerlo; aparentemente, dicho estudio tampoco lo hizo ningún sociólogo de la época, perdiéndose la oportunidad de

¹⁰ Este último aspecto se refiere a lo que Max Weber denomina “dominación basada en una constelación de intereses”, que debe ser diferenciada de la dominación basada en la autoridad (Weber, 1964, vol. II).

¹¹ La incorporación de factores subjetivos en el análisis de los ciclos muestra la influencia de Pareto. Para este autor, los fenómenos sociales se manifiestan como fluctuaciones cíclicas y en ellas los sentimientos de los actores —base de las acciones no lógicas— desempeñan un papel decisivo (véase Prebisch, 1923b).

sentar las bases de una teoría sociológica de los ciclos económicos argentinos.¹²

En tercer lugar, de manera paradójica, en aquellos años Prebisch combina su visión crítica del patrón primario-exportador con la convicción de que las reglas del patrón oro permiten “sanear” a la economía de los excesos monetarios y fiscales y de los desajustes del sector externo, constituyéndose así en el mecanismo idóneo para recuperar el equilibrio macroeconómico, disciplinar a las fuerzas sociales y retomar el crecimiento. Esta es la dimensión ortodoxa que permanece en su pensamiento y sólo se desmoronará con la crisis de 1929, aunque existen indicios de que antes de esa fecha ya había comenzado a dudar de la misma. Su confianza en el patrón oro lo lleva a rechazar las iniciativas de creación de cualquier institución que tuviera por finalidad la regulación del ciclo económico. Califica de “ortopedia bancaria” la idea de Norberto Piñero de crear un banco que regule los ciclos (Prebisch, 1921c) y, del mismo modo, critica a Emilio Frers quien propone la creación de una Caja Internacional de Convertibilidad. “Todos los países de moneda envilecida aspiran a llegar de nuevo al patrón oro. ¿A qué entonces manosearle? Y algunos de ellos por una drástica desinflación del circulante, por la economía en los gastos públicos y el esfuerzo tenaz en mejorar sus balances de pagos internacionales están a punto de conseguirlo. Tal es el caso de la Gran Bretaña. Y economistas de nota ya lo señalan como ejemplo” (Prebisch, 1923a, p. 359).

Lo paradójico es que al mismo tiempo que llamaba la atención sobre la importancia de los factores externos en la dinámica de los ciclos aceptaba que la política económica se basase en un mecanismo que responsabiliza a los factores internos de los desequilibrios externos. De todos modos, Prebisch cree que la política de “liquidación” necesaria para recuperar el orden después de los “excesos” debiera ser utilizada para evitar que los mismos se repitan, reorientando la economía hacia un crecimiento más genuino. Tal cosa significa que las actividades productivas y financieras se basen de manera preferente en el ahorro interno —el externo es fuente de vulnerabilidad e inestabilidad porque siempre termina yéndose— y el circulante y los

créditos se adecuen a las reservas existentes y a las necesidades reales de la economía. En otras palabras, anhela una economía más productiva y menos especulativa, con una solidez ganada desde adentro sobre la base de ahorro e inversión internos, menos espasmódica en su crecimiento, con una moneda sana y bancos consolidados. Nada dice acerca de cambios en el patrón de desarrollo y no menciona la industrialización, pero puede presumirse que debe haber pensado en ello pues ¿de qué otro modo podría elevar Argentina su grado de “formación histórica” y reducir la vulnerabilidad externa?

Finalmente, es muy probable que la escasa atención que los economistas de Argentina le dedicaban en aquel entonces a los factores externos en la evolución de los ciclos argentinos, siguiendo las ideas predominantes en los centros, le haya mostrado a Prebisch por primera vez y con mucha claridad el peligro de aceptar *a priori* teorías que fueron elaboradas en otros contextos, dejando de lado las especificidades de la situación argentina, recomendación que reiterará en 1949. Tal como se mencionó, ello no significa que proponga ignorar esos esfuerzos teóricos; por el contrario, habría que extraer de ellos todo su valor, como él mismo lo hizo con las investigaciones del economista de Harvard, John Williams, que le mostraron la importancia que debe dárseles a los factores externos en los ciclos argentinos. Al respecto, advierte que la subestimación de estos factores ha provocado errores de política de gran significación aun en los centros, como ha sucedido con las recomendaciones internacionales que se le hicieron al gobierno alemán de la época para enfrentar sus graves problemas monetarios. Basadas en el enfoque clásico, dichas recomendaciones insisten en que esos problemas son causados por el aumento del circulante, el que a toda costa debiera ser reducido, sin advertir que tal expansión es provocada por las exigencias de las reparaciones de guerra. Prebisch concluye que es inútil insistirle al gobierno alemán que controle la expansión monetaria si antes no se llega a un acuerdo internacional que le alivie el peso de las reparaciones (Prebisch, 1922a).

4. Crisis y consolidación del enfoque heterodoxo

Las ideas que acaban de presentarse las formula entre 1921 y 1924. En los años siguientes sigue muy interesado en el estudio de los problemas cíclicos de la economía argentina, pero se enfrenta con la falta de información empírica, por lo que dedica un gran esfuerzo a la elaboración y recopilación de estadísticas que

¹² En los trabajos de la CEPAL este vacío fue cubierto transitoriamente durante la década de 1960 debido a la contribución de varios sociólogos, entre los que destacaron José Medina Echavarría y Fernando Henrique Cardoso. Desde los años setenta esta línea de análisis ha sido interrumpida en la CEPAL debido a la prevalencia de un enfoque economicista.

le permitan profundizar su análisis. Se hace cargo primero de la Subdirección del Instituto de Estadística Nacional, luego de la Oficina de Estadística de la Sociedad Rural y, a partir de 1927, de la Oficina de Investigaciones e Información del Banco de la Nación Argentina. La información recopilada le sirve de base —sobre todo en el último cargo— para llevar a cabo descripciones pormenorizadas de la coyuntura económica; su enfoque sigue siendo el que había desarrollado en los años anteriores, pero, como es de esperar en un autor que trabaja en una oficina gubernamental, reduce la crítica y aumenta la descripción empírica.

Estos estudios reflejan su esfuerzo por desentrañar el significado de las tendencias recesivas que percibe desde 1928. Los primeros síntomas de lo que a la postre se transformaría en la gran crisis de 1929 le permiten poner de relieve que, otra vez, Argentina —en tanto país que depende de la demanda y de los capitales externos— está siendo afectada por las turbulencias originadas en las principales economías industriales. A mediados de 1928 comienza a disminuir la entrada de capitales externos debido al alza de las tasas de interés por la Reserva Federal, muy preocupada por la expansión del crédito dedicado a la especulación bursátil y, además, caen los precios de los productos exportados por Argentina debido a la disminución de la demanda de los países industriales. Ello obliga al gobierno argentino a saldar su creciente déficit de balance de pagos mediante la salida de metálico, con sus consecuencias sobre el proceso monetario (Prebisch, 1929 y 1930a). Pero en dichos estudios también advierte —primera vez que menciona el fenómeno— que la caída de los precios agropecuarios se ve agravada porque los precios de los productos agropecuarios caen más que los de los productos industriales. Este proceso de deterioro relativo de los precios de los bienes primarios en relación con los industriales respondería a causas diversas, pero en esa ocasión sólo argumenta que estaría causado porque la inelasticidad de la oferta agropecuaria no ha permitido que ésta acompañe la caída de la demanda externa.

Hasta mediados de 1930 (Prebisch, 1930a y 1930b) sostiene que estos fenómenos son nada más que las manifestaciones propias de otro descenso cíclico, de los muchos que ha tenido Argentina. “Trátase de un fenómeno de coyuntura económica, de un período de descenso en el movimiento ondulatorio que caracteriza normalmente la evolución de cualquier país; de un hecho meramente superficial...que por sí mismo no afecta la estructura de la economía nacional ni comporta desvío significativo en la dirección persistente de

ascenso de sus actividades económicas” (Prebisch, 1930a, pp. 613-619).

En estas circunstancias, comienza una nueva etapa en la vida de Prebisch porque en 1931 asume como subsecretario de Hacienda y se ve obligado a contribuir de manera decisiva en la tarea de formular y aplicar políticas para enfrentar la crisis. Durante ese año y el siguiente la política del gobierno combina medidas ortodoxas, como disminución del gasto público, aumento de impuestos y disminución del crédito, con otras de naturaleza heterodoxa como autorizar la realización de operaciones de redescuento a fin de mejorar la situación de los bancos y sus acreedores (Prebisch, 1931a), elevar los aranceles para contrarrestar el desequilibrio del balance de pagos y reducir el déficit fiscal, controlar el cambio para defender el valor del peso en relación al oro (Prebisch, 1931b) e introducir el impuesto a la renta para mejorar la recaudación fiscal (Prebisch, 1932a). Estas medidas heterodoxas que Prebisch ayudó a formular y poner en marcha a partir de 1931 fueron siempre presentadas como transitorias y extraordinarias de modo que fueron aceptadas por el resto de los miembros del gobierno y por la élite económica, donde predominaba la tendencia ortodoxa en política económica. Siempre fueron presentadas como la imposición de una realidad que se había trastocado; cuando volviera la normalidad ellas serían abandonadas y se retornaría a la “buena doctrina”. A ellas debe agregarse un proyecto de creación de un Banco Central que Prebisch redactó en 1931 —y el Ejecutivo no se animó a presentar al Congreso temiendo que lo considerase demasiado intervencionista y permanente— donde proponía regular no sólo las tendencias inflacionarias en la creciente de los ciclos sino también —heterodoxia inaceptable— las recesivas en la menguante (Prebisch, 1972).

Por lo tanto, con mucha rapidez abandona el patrón oro y se vuelca a la heterodoxia, cuando todavía creía que la crisis era sólo una declinación cíclica; ya no acepta que la “liquidación” de activos sea un recurso aceptable para salir de la crisis y que deba darse plena libertad de acción a los mecanismos automáticos del mercado. La rapidez de ese cambio de ideas hace sospechar que ya antes de la crisis había comenzado a dudar de tales convicciones; en efecto, de manera explícita ya había expresado sus dudas acerca de la eficacia de los mecanismos de mercado cuando, años antes de la crisis, apoyó la intervención estatal en el mercado de la carne (Prebisch, 1927). Asimismo, en el proyecto de autorización del redescuento en 1931 y de manera muy enfática en 1932 rechaza el mecanis-

mo de “liquidación” de activos para sanear la economía y recobrar el crecimiento; el Estado no puede ser liquidado y no ve ninguna ventaja en liquidar al productor rural que no puede pagar sus créditos por la disminución de los precios internacionales de sus productos.

En los escritos de esos años recupera su antigua idea de que en la dinámica de los ciclos intervienen factores externos e internos; así afirma que los problemas que está padeciendo Argentina derivan tanto de los excesos monetarios y fiscales como de las dificultades externas que provienen de la caída de los precios de los productos de exportación y la merma en la entrada de capitales, y también de la débil institucionalidad monetaria. Por ello que su propuesta a mediados de 1932 es atacar todos esos factores al mismo tiempo mediante medidas restrictivas monetarias y fiscales, control de cambios y del comercio exterior, y de un Banco Central que ordene la institucionalidad y la política monetaria y regule las fluctuaciones cíclicas. En ese momento todavía afirma que la crisis es sólo un descenso cíclico, pero intuye algo peor: la evolución económica argentina desde hace muchas décadas ha sido de un “crecimiento apenas interrumpido por depresiones cuya escasa duración y amplitud contrastan con los rasgos acentuados del presente receso” (Prebisch, 1932b, p. 86).

Pero en 1933 ya no le quedan dudas de que la crisis no es un mero descenso cíclico: entre 1929 y 1933 los precios de los productos agropecuarios se redujeron casi a la mitad en pesos y a menos de una tercera parte en oro; de hecho, los precios en oro en 1933 eran bastante inferiores a los existentes en 1900. Esta disminución es de una magnitud y duración mucho mayores que las producidas en los descensos cíclicos y, en consecuencia, su impacto es más amplio y profundo, hasta el punto de “...trastornar violentamente la estructura económica del país”. (Prebisch, 1933c, p. 135). Debido a ello, para pagar una misma suma de intereses de su deuda Argentina debe disponer en 1933 de 200% más de productos agropecuarios que en 1929 y, debido al deterioro de los precios de los productos agropecuarios en relación con los industriales, para comprar la misma cantidad de éstos Argentina debe pagar en 1933 un 78% más de aquellos que en 1929.

Este grave diagnóstico va unido a un pronóstico pesimista acerca de la posibilidad de retornar a corto plazo a la situación anterior a la crisis. Dos sucesos deben haberlo influido mucho en esta apreciación. Por un lado, al participar en la organización de la Conferencia Económica Mundial en 1932/1933 percibe las

enormes dificultades políticas, comerciales y financieras que entraban la economía internacional; entre otras, la persistencia de los problemas vinculados a las deudas de guerra, los obstáculos para que se reduzcan los aranceles, el dislocamiento de los tipos de cambio y la política proteccionista y de acumulación de reservas seguida por los Estados Unidos. Este último tema, que aparecerá muy destacado en Prebisch (1949), le preocupa en especial dada la posición central de ese país en la economía internacional. Algunos de estos problemas ya existían antes de 1929 —como las deudas de guerra y las tendencias proteccionistas—, pero la crisis los agrava a la vez que crea otros nuevos (Prebisch, 1933a). Dicho pesimismo debe haber sido reforzado por las condiciones que Argentina tuvo que aceptar en las negociaciones con Gran Bretaña, que se concretaron en el pacto Roca-Runciman de 1933. Prebisch formó parte del equipo negociador argentino y conoció de primera mano la fuerza con que Gran Bretaña, principal comprador de los productos argentinos, hacía valer su poder económico para regular el intercambio con Argentina de acuerdo a sus intereses (Prebisch, 1933b).¹³

En tales circunstancias, deben haber confluído tres ideas en la mente de Prebisch: i) la plena ratificación de su antigua crítica a la vulnerabilidad externa de la economía argentina en tanto país agrario-exportador y deudor, unida a la más reciente idea del deterioro; ii) la convicción de que la crisis era mucho más amplia y profunda que un descenso cíclico y que trastocaba la estructura misma de la economía, y iii) la escasa probabilidad que tenía Argentina de retornar a la situación anterior a la crisis debido a los problemas existentes en la economía internacional, tanto a nivel multilateral como bilateral. Tales ideas deben haberlo convencido de que era necesario profundizar su búsqueda de nuevos caminos que permitieran sacar a su país de la situación en que se encontraba.

Ya se había convencido de que los mecanismos automáticos del patrón oro no eran apropiados a la situación argentina porque eran procíclicos y atacaban el desequilibrio externo de manera indirecta, mediante medidas restrictivas fiscales y monetarias, lo que provocaba un costo económico y social que le resultaba inaceptable; dicho desequilibrio debía ser buscado con medidas directas, orientadas a regular el mercado

¹³ El artículo citado de González y Pollock examina muy bien la influencia de estos eventos en el pensamiento —y el ánimo— de Prebisch.

de cambios y el comercio exterior. Constituía un avance en su heterodoxia, pero sólo se refería a la manera —intervencionista y no automática— de lograr el equilibrio de las cuentas externas. Pero le faltaba dar un paso adicional y decisivo referido a la aplicación de políticas activas para sacar a la economía argentina de la recesión, y decidir en qué medida eso requeriría el establecimiento de un nuevo patrón de desarrollo, ahora que estaba consciente de que el primario-exportador no desempeñaría, al menos por un tiempo prolongado, el papel dinámico que había tenido antes de la crisis. En ese aspecto, Prebisch recibió la influencia tanto de las ideas que se estaban formulando en esos años en los países industriales —donde resalta la contribución de Keynes— como de las políticas que se aplicaban en ellos, en especial en Gran Bretaña y Estados Unidos. Pero el análisis de ese tema queda fuera de los límites de este artículo.¹⁴

Ese paso comienza a darlo en el Plan de Acción Económica Nacional que elabora junto a varios colaboradores a fines de 1933 con el fin explícito de “aliviar al país del peso de la depresión económica” (Prebisch, 1934a, p. 146). Habiendo ordenado la situación monetaria y fiscal, el Plan destina un primer conjunto de medidas a atacar el desequilibrio del balance de pagos, que padece Argentina en tanto país agrario-exportador y deudor, mediante la devaluación y el control del cambio y las importaciones. En la defensa de tales medidas rompe lanzas de manera explícita y definitiva con el esquema del patrón oro ya que el mismo sólo sirve para equilibrar alteraciones de los precios y del balance de pagos que han sido provocadas por un aumento excesivo del circulante, pero en 1933 nadie puede poner en duda que dichas alteraciones no han sido causadas por “excesos” o fallas de cálculo de los agentes económicos, sino por una caída de los precios internacionales de una magnitud inusitada e imprevisible. Aplicar el mecanismo del patrón oro, ignorando la importancia causal de los factores externos, ahondará la crisis al provocar una descomunal liquidación de activos.¹⁵ Estas ideas ya las había formulado con anterioridad pero en este Plan resalta que, además de buscar el equilibrio del sector externo, dichas medidas tienen el objetivo adicional de reactivar la economía; el control de cambios y de las importaciones protegerán a las actividades industriales

internas de la competencia externa y la devaluación tendrá un efecto beneficioso en los productores rurales. Si no se hubiese devaluado, los precios internos de los productos agrícolas caerían a la par de los internacionales y los productores no podrían pagar sus deudas contraídas en un nivel de precios superior, provocando una liquidación en cadena de activos de enorme magnitud; la devaluación atenuará el impacto de la disminución de los precios internacionales sobre dichos productores.

Un segundo conjunto de medidas está destinado a impulsar la reactivación de la producción industrial de manera directa mediante la recuperación de la demanda interna. Argumenta que la disminución del poder de compra de la población ha contraído la actividad económica y aumentado la desocupación, llegándose a una situación que debe ser destrabada por el gobierno mediante un gran plan de obras públicas que disminuya la desocupación y aumente el poder adquisitivo y el consumo de la población, estimulando la reactivación de la producción industrial interna, adicionalmente protegida por la incapacidad para importar. Advierte que en los años recientes la protección brindada por los aranceles y el mayor costo de las divisas han favorecido el consumo y la producción internos, dando lugar a un proceso de gran trascendencia: “las industrias locales...han logrado ensanchar su producción mientras declinaba el comercio exterior” (Prebisch, 1934b, p. 201). En suma, “...difícilmente podrá venir de afuera el estímulo que requiere imperiosamente la economía argentina, hay que buscar las soluciones dentro del país mismo” (*Ibid.*, p. 144).

El Plan presenta muchos otros aspectos dignos de interés como, por ejemplo, la atención que presta a los efectos redistributivos de las medidas de política económica en los diferentes grupos sociales, como ya lo había insinuado en sus estudios juveniles. A su vez, este tema es la puerta de entrada a otro de gran importancia, que es el de las consecuencias sociales de las políticas económicas. En efecto, cuando los efectos redistributivos son causados por la mano invisible del mercado, como en el régimen de patrón oro, el economista no se ve obligado a tomar decisiones éticas complicadas; pero cuando los provoca con su intervención no puede dejar de tomarlos en cuenta y examinarlos con cuidado. Por ejemplo, la devaluación favorece a los productores rurales al mejorar los precios internos de sus productos, lo que a Prebisch le parece justo porque ha sido uno de los grupos más perjudicados por la crisis. Pero eso puede estimular a algunos de ellos a vender su producción en el exterior a precios de remate perjudicando al resto, por lo que el Gobierno lo impi-

¹⁴ Al respecto pueden consultarse los artículos de Love (1994 y 1999), González y Pollock (1991) y Rodríguez (2001a y 2001b).

¹⁵ Su crítica del patrón oro aparece en varios trabajos de la época. Véase en especial Prebisch (1934c).

de creando una institución para controlar ese proceso (la Junta Nacional de Granos). U otros productores pueden pretender beneficiarse en exceso vendiendo las divisas obtenidas en el mercado negro, por lo que el Gobierno los obliga a cambiarlas en el mercado oficial. Esto pone en evidencia que el Plan no sólo es importante por su heterodoxia y su carácter expansivo, sino también por su preocupación por los efectos distributivos de las medidas tomadas.

¿En qué medida este Plan pretende reorientar la actividad económica hacia un patrón de desarrollo en que el desarrollo industrial juegue un papel decisivo o sólo está preocupado por estimular la actividad económica? Si se toma en cuenta lo dicho acerca de la evolución anterior de sus ideas no cabe duda que este Plan es la primera respuesta de Prebisch al interrogante de cómo Argentina podía dejar de ser un país agro-exportador y deudor; interrogante que Prebisch debe haberse planteado desde el momento inicial de su vida intelectual, cuando percibió los problemas que esas características traían aparejadas. En aquellos años había señalado que la condición de país deudor podía superarse mediante un gran esfuerzo de ahorro interno, pero hasta 1933 nada había escrito acerca de cómo hacer lo mismo con la de país agro-exportador. Sin embargo, la idea de la industrialización debe haber rondado su mente porque ¿de qué otro modo Argentina podía superar aquella condición y elevar su “grado de formación histórica” hasta asemejarse a los países importantes del mundo? Pero resultaría difícil defenderla mientras Argentina obtuviese una elevada tasa de crecimiento como país agro-exportador y el poder económico estuviese en manos de una élite cuyo núcleo estaba formado por los propietarios de la tierra. Pero la situación cambia en 1933 cuando es evidente que las actividades agro-exportadoras han entrado en una crisis profunda debido a la severa caída de los precios de exportación y el deterioro de la relación de precios del intercambio, el dislocamiento del comercio internacional a consecuencia de la crisis y el proteccionismo de los Estados Unidos, y la industrialización exhibe su capacidad para aumentar la oferta de bienes y mejorar la ocupación y el ingreso.

Finalmente, cabe hacer algunas apreciaciones acerca de la visión que Prebisch tenía en sus años juveniles acerca de la intervención estatal en la economía, tema que nunca trató de manera explícita.¹⁶ Ante todo, Prebisch era —y siempre fue— un ferviente

defensor de un proceso económico disciplinado y austero, rechazando todos los “excesos”, fueran monetarios, fiscales, de comercio exterior, de consumo u otros. Esa actitud está presente desde el inicio de su vida personal e intelectual y es la causa de que siempre creyera en la virtud de tener las cuentas ordenadas, evitar el consumo conspicuo y basar el crecimiento en el ahorro interno sin recurrir a los recursos fáciles, pero espurios, del endeudamiento externo y la inflación. En principio creyó que el libre juego de las fuerzas del mercado sería suficiente para lograrlo, pero cuando entre fines de los veinte y principios de los treinta se fue dando cuenta de que ése no era el camino propició la intervención estatal. No le cabía duda de que había que orientar y disciplinar a los actores económicos privados; por ejemplo, trata con desprecio a los terratenientes que no son capaces de darse cuenta de sus verdaderos intereses¹⁷ y en el decreto en que fundamenta el control de cambios argumenta sin ambages que “es necesario sustituir a la anarquía dañosa que impera en el mercado por un método centralizado y dirigido por los más capacitados” (Prebisch, 1931b, p. 4). Cada vez más le resulta evidente que el proceso económico debe ser regulado por una élite estatal esclarecida que logre evitar las presiones de los agentes económicos poderosos y también las de los gobiernos quienes, como lo mostró en sus análisis iniciales sobre los ciclos, suelen manejar sus asuntos económicos de una manera imprevisora, electoralista y, a menudo, corrupta.

5. Conclusiones

El pensamiento de Prebisch sobre el desarrollo comienza en 1921, cuando toma conciencia de que la economía argentina es muy vulnerable a las fluctuaciones que provienen de los países industriales debido a la posición que ocupa en el sistema económico mundial. Esa es la piedra fundamental del edificio teórico que fue construyendo a lo largo de los años y tomó forma definitiva en el esquema centro-periferia. El exponente más importante del pensamiento estructuralista latinoamericano no necesitó experimentar el impacto de la crisis de 1929 para advertir el carácter intrínsecamente vulnerable y desigual de un patrón de crecimiento cuyo funcionamiento depende de la demanda y los capitales

¹⁶ Sobre la concepción del Estado en el pensamiento de la CEPAL puede consultarse Gurrieri, 1987.

¹⁷ “... la crisis ganadera ha turbado el letargo de los hacendados argentinos, y tal vez contribuya poderosamente a que su instinto de clase —incoherente, desorientado y negativo las más de las veces— se transforme en clara conciencia de sus intereses económicos” (Prebisch, 1922b, p. 349).

externos y se basa en la concentración de la propiedad de la tierra; la crisis confirmó su diagnóstico y le impuso la tarea de buscar soluciones, pero no fue la causa que los originó. Por lo tanto existe una notoria continuidad en la evolución de las ideas de Prebisch desde sus primeros escritos juveniles hasta el Informe de 1949 en que presenta su "manifiesto" desarrollista; en aquellos escritos se encuentran, en mayor o menor grado, casi todas las ideas que presentó al incorporarse a la CEPAL, por lo que resulta equivocado dejarlos de lado como si fuesen mera expresión de pensamiento neoclásico.

Desde 1921 le queda planteada a Prebisch la pregunta acerca de cuál sería una manera menos vulnerable y desigual de organizar las actividades económicas en la Argentina. Con respecto a la dependencia del capital externo su respuesta fue inmediata: debe ponerse un énfasis mucho mayor en el ahorro interno. La respuesta a la dependencia de la demanda externa y de la desigualdad eran mucho más complicadas porque implicaban una reestructuración profunda de la economía y chocaban de frente con los intereses dominantes. Como se mencionó, al tema de la desigualdad basada en la concentración de la propiedad sólo volvió a principios de los sesenta, pero una primera respuesta al relativo a la demanda externa ya la dio en el Plan de 1933, aunque es probable que haya rondado su mente desde mucho antes. Lo que puede decirse sobre la base de sus escritos es que en la búsqueda de nuevos caminos para aminorar la vulnerabilidad externa tuvo que deshacerse, ante todo, de su adhesión al patrón oro. Tal cosa sucedió cuando se convenció de que dicho patrón era inadecuado porque sometía las políticas monetaria y cambiaria a un criterio ciego a los intereses de la economía argentina dado que expandía, en vez de reducir, las fluctuaciones cíclicas y llevaba a aplicar medidas fiscales y monetarias restrictivas que generaban un alto costo social. Es entonces que propone la intervención directa sobre la tasa de cambio y el comercio exterior, y comienza a aplicar medidas en ese sentido cuando asume una posición de gobierno en 1931. Pero esas medidas, además de contribuir al equilibrio del balance de pagos, ayudan a reactivar la economía porque alienan la producción interna con efectos beneficiosos

sobre la ocupación y el ingreso. O sea, le demuestran, si es que necesitaba tal demostración, que la industrialización debía ser un componente esencial de la respuesta acerca de cómo reducir la dependencia de la demanda externa; por lo que a fines de 1933 contribuye a redactar un Plan que combina medidas de control del sector externo con otras orientadas de manera expresa a estimular la demanda y la oferta internas. Esa es su primera respuesta consistente acerca de cómo modificar la situación de vulnerabilidad estructural en que se encontraba la economía argentina. Pero el propio desarrollo industrial de esos años le permite advertir que la industrialización trae aparejada su propia vulnerabilidad externa, por lo que insiste en la necesidad de compatibilizar dicho desarrollo con la expansión de las exportaciones, tema al que presta mucha atención en el Informe de 1949.

Muchas otras ideas presentadas en ese Informe ya están presentes en sus escritos juveniles: el agravamiento de la vulnerabilidad externa por el deterioro de la relación de precios del intercambio; las dificultades que provoca la política proteccionista seguida por Estados Unidos; y el error de aceptar a fardo cerrado los diagnósticos y propuestas elaborados en los países industriales porque pueden referirse a una realidad diferente, lo que obliga a los economistas a ejercitar un grado considerable de creación independiente y juicio crítico si quieren entender y enfrentar con éxito los problemas de sus realidades nacionales. También estaba convencido en su juventud que se requería una combinación de mercado e intervención estatal para reorientar la economía en el sentido deseado e impulsar su crecimiento. Desconfiado de las élites políticas, pensó que dicha intervención debía ser llevada a cabo desde una institución con gran autonomía, que cobijara a técnicos capaces de disciplinar y orientar a los agentes privados y públicos de acuerdo a una racionalidad técnica y sustantiva dirigida en beneficio de la colectividad en su conjunto. Tal idea expresa de manera cabal la forma en que entonces concebía el papel de los técnicos en el proceso decisorio y así lo estableció en la CEPAL y, por cierto, en el Banco Central de la Argentina, que contribuyó a crear y cuya gerencia general asumió en 1935.

Bibliografía

- Cattáneo, C. (1991): Prebisch y las relaciones agricultura-industria, *Revista de la Cepal*, N° 43, LC/G.1654-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Furtado, C. (1985): *A fantasía organizada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- González, N. y D. Pollock (1991): Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina 1923-1943, *Desarrollo económico*, vol. 30, N° 120, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Gurrieri, A. (1987): Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, *Revista de la CEPAL*, N° 31, LC/G.1452, Santiago de Chile, CEPAL.
- Love, J. (1994): Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930, *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- _____ (1999): Las fuentes del estructuralismo latinoamericano, J. Lora y C. Mallorquín (comps.), *Prebisch y Furtado. El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., Universidad Autónoma de Puebla.
- Medina Echavarría, J. (1963): *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*, Buenos Aires, Solar-Hachette.
- Prebisch, R. (1920): ¿Salarios a oro?, *La Vanguardia*, Buenos Aires.
- _____ (1921a): La conferencia de Bruselas, *Revista de Ciencias Económicas*, vol. 9, N° 1, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1921b): Estudios sobre la moneda. J. B. Justo, *Revista de ciencias económicas*, vol. 9, N° 2, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1921c): La ortopedia bancaria del Profesor Piñero, *Revista de ciencias económicas*, vol. 9, N° 2, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1921d): Anotaciones sobre nuestro medio circulante. A propósito del último libro del doctor Norberto Piñero, *Revista de ciencias económicas*, N°s 4-6-7-10-11, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1921e): Planes para estabilizar el poder adquisitivo de la moneda. *Investigaciones de seminario*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1922a): Sobre la degradación del marco y el pago de las reparaciones, *Revista de ciencias económicas*, vol. 10, N° 12, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1922b): Anotaciones sobre la crisis ganadera, *Revista de ciencias económicas*, vol. 10, N° 17, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1923a): La Caja Internacional de Conversión, *Revista de ciencias económicas*, vol. 11, N° 18-19, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1923b): La sociología de Vilfredo Pareto, *Revista de ciencias económicas*, vol. 11, N° 27, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1924a): El problema de la tierra, Conferencia dictada y publicada en Australia. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1924b): Aclaraciones al Proyecto de Colonización del Poder Ejecutivo, *Revista de economía argentina*, vol. 13, N° 75-76, Buenos Aires, septiembre-octubre.
- _____ (1927): El régimen de pool en el comercio de carnes, *Revista de ciencias económicas*, vol. 15, N° 77, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1929): El movimiento internacional del oro, *Revista económica*, vol. 2, N° 6, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1930a): El estado económico, *Revista económica*, vol. 3, N° 1, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1930b): El estado económico, *Revista económica*, vol. 3, N° 5, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1931a): Redescuento, Decreto-ley del Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1931b): Control de cambios, *Boletín oficial*, Buenos Aires, octubre. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1932a): Impuesto a los réditos, *Boletín oficial*. Buenos Aires, enero. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1932b): La acción de emergencia en el problema monetario, *Revista económica*, vol. 5, N° 2, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1933 a): La Conferencia Económica y la crisis mundial, *Revista económica*, vol. 6, N° 1, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1933b): El convenio con Gran Bretaña, *Diario La Nación*, Buenos Aires, 2 de mayo. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1933c): El retroceso de los precios agropecuarios, *Revista económica*, vol. 6, N° 8, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1934a): El Plan de Acción Económica Nacional, Buenos Aires, Ministerio de Hacienda y Agricultura de la Nación. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1934b): El momento presente de nuestra economía, *Revista económica*, vol. 7, N°s 1 al 4, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1934c): La inflación escolástica y la moneda argentina, *Diario La Nación*, Buenos Aires, 1 al 3 de julio. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1949): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, Santiago de Chile, CEPAL. Reproducido en A. Gurrieri. *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982.
- _____ (1963) : *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1972): Proyecto de creación de un Banco Central, Banco Central de la República Argentina, *La creación de un Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años*

- 1935 y 1943, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1982): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, A. Gurrieri, *La obra de Prebisch en la CEPAL*, El trimestre económico: Lecturas, N° 46, México, D.F., FCE.
- _____ (1983): Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El trimestre económico*, vol. L (2), N° 198, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, O. (2001a): Fundamentos del estructuralismo latinoamericano, *Comercio exterior*, vol. 51, N° 2, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
- _____ (2001b): Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas, *Revista de la CEPAL*, N° 75, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rodrik, D. (1998): *The New Global Economy and Developing Countries*, Baltimore, Pennsylvania, Johns Hopkins University Press.
- Santa Cruz, H. (1995): La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, N° 57, LC/G. 1891-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Sprout, R. (1992): El pensamiento de Prebisch, *Revista de la CEPAL*, N° 46, LC/G.1717-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Viner, J. (1952): *International Trade and Economic Development*, Illinois, Glencoe.
- Weber, M. (1964): *Economía y sociedad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Williams, J. (1920): *Argentine International Trade under Inconvertible Paper Money*, Cambridge, Massachusetts, Best Books.

Raúl Prebisch:

Los años de gobierno

Roberto Cortés Conde*

1. Los primeros años

El Prebisch que hoy la mayor parte de la gente recuerda tuvo una destacadísima actuación en los ámbitos internacionales con esporádicas intervenciones (1955 y 1984) en el quehacer económico argentino; ese Prebisch que vivió la segunda mitad del siglo XX fuera de la Argentina tuvo, sin embargo, en sus años jóvenes, un papel importantísimo en el diseño e implementación de políticas que produjeron cambios notables en el país.

Había egresado de la Facultad de Ciencias Económicas en 1923 y veinte años más tarde, con sólo 42, concluía forzosamente su actuación como gerente del Banco Central de la República Argentina, tras ocho años de gestión y de haber pasado por altas funciones de gobierno.

Siendo todavía estudiante tradujo el estudio que J.H. Williams presentara en los seminarios de la facultad.¹ Ese trabajo y, por su intermedio, las ideas de Taussig sobre los ciclos económicos y ajustes del balance de pagos con movimiento de capitales le sugirieron la idea de analizar los ciclos argentinos y los

mecanismos no previstos en la teoría corriente sobre comercio internacional.

En 1922 Alejandro Bunge lo propuso como Director de Estadística de la Sociedad Rural Argentina. Allí encabezó un equipo que en 1928 publicó un *Anuario* con la más completa reseña estadístico-histórica del país.

Ese mismo año, se le encomendó la organización de una oficina de investigaciones económicas en el Banco de la Nación Argentina, institución donde realizó una importante tarea de información estadística y análisis de coyuntura económica que quedó reflejada en la *Revista económica* que publicaba el Banco (BNA, 1928).

Cuando la Argentina se encontró frente a nuevos problemas en la década de 1930 los conocimientos teóricos y estadísticos adquiridos le permitieron hacer frente a un desafío al que pocos intelectuales en el país han podido responder. Las circunstancias que le tocaron vivir —el fin de un mundo, el de la *belle époque*— y la aparición de otro nuevo, el de las economías cerradas y las reacciones nacionalistas, fueron para todos difícil de entender.

Había que adecuar o construir teorías que explicaran fenómenos previamente desconocidos y por lo tanto no estudiados. Su paso por Australia en los años veinte, su estada en los Estados Unidos —su misma amistad con Williams—, lo ayudaron en esa tarea y le permitieron estar al tanto de los desarrollos intelectuales más recientes.

* Departamento de Economía de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires (cortes@udesa.edu.ar). Esta es una versión editada de la exposición que hiciera el autor en la sede de la CEPAL, en Santiago, el 17 de abril de 2001, con motivo del natalicio de Raúl Prebisch.

¹ Véase Williams, 1969.

Bajo la influencia del estudio de Williams sobre los mecanismos de ajuste del balance de pagos, en un país con papel moneda inconvertible y de las teorías del ciclo económico (Taussig, 1915; Hawtrey, 1919; Kondratieff, 1946), comenzó a elaborar nuevas interpretaciones sobre las características del ciclo argentino. Argentina tenía una economía que dependía de sus exportaciones de cereales y esto le daba una característica estacional y a la vez la hacía muy vulnerable, ya que estaba afectada por circunstancias meteorológicas y por las grandes fluctuaciones de los mercados externos. Además existía un mecanismo monetario que acentuaba tales fluctuaciones. El ciclo estacional —al que se había dado en llamar el ciclo argentino— se traducían en que al liquidarse las cosechas en los meses de verano entraba oro y los bancos expandían el crédito, mientras que en el invierno, cuando no entraban saldos exportables, se producía una retracción y los bancos contraían el crédito. De allí surgió la idea de las acciones contracíclicas.

En 1921, siendo todavía alumno de la Facultad de Ciencias Económicas, Prebisch publicó las “Notas para la historia monetaria de la Argentina” (Prebisch, 1921), en las que se remontó a los antecedentes monetarios coloniales, advirtiendo la paradoja de que en esta colonia productora de plata escaseaba el circulante. No es que faltara plata —decía—, sino que como la casa de acuñación recibía la moneda a un precio inferior al que tenía como mercancía, ella se atesoraba y sólo circulaba la moneda mala: la macuquina, una moneda feble y despreciada porque tenía menor contenido metálico, o los sustitutos en moneda de la tierra (Ley de Gresham). Allí estudió la experiencia de los bancos de emisión y el del papel moneda inconvertible. También las crisis de 1876, 1885 y 1890, sosteniendo que fueron el resultado de una sobreexpansión del crédito en las fases ascendentes del ciclo en las que se creó poder adquisitivo por medio de la emisión; esta situación se revirtió cuando apareció un déficit en el balance de pagos y se tuvo que contraer la oferta monetaria. En la parte final del citado artículo se ocupó de la crisis de 1913 y comenzó a esbozar una teoría sobre las perturbaciones monetarias en las fases cíclicas con régimen de Caja de Conversión, que desarrollaría más adelante desde el Banco Central, en la *Memoria* de 1938 de la institución (BCRA, 1939). Al respecto dice que mientras en los bancos de emisión ésta se hace sobre la base del crédito comercial, en la Caja de Conversión sólo se puede hacer con el excedente del balance de pagos (reservas en oro). Pero advierte que incluso en este régimen las entradas de oro producen

no sólo un aumento del circulante sino también de las reservas de los bancos, los que al tener más reservas expanden el crédito. Luego, en una fase ascendente del ciclo se produce una sobreexpansión del crédito (tendencia procíclica), mientras que cuando ocurre lo contrario sale el oro, disminuyen las reservas y se contrae aun más el crédito. Esto ocurrió —según él— en 1913 en la fase descendente del ciclo, provocando una reacción en cadena y dando origen a un general pesimismo sobre las perspectivas de la economía, que acentuó la recesión por sus efectos sobre el consumo y la inversión.

2. Los años de gobierno y del Banco Central

Los años treinta fueron de enormes dificultades, pero también de nuevas experiencias en la formulación y puesta en práctica de políticas económicas en los nuevos roles que asumió el gobierno.

La crisis mundial de 1930 exigió ubicarse en un contexto internacional distinto y encontrar respuestas a situaciones que no eran conocidas.

En 1933 Prebisch había leído los cuatro artículos de Keynes publicados en *The Times*, a partir de los cuales, dijo, “empecé a pensar en una política expansiva”.² Más adelante difundiría en castellano las ideas keynesianas (Prebisch, 1947).

Tras las enormes perturbaciones en los mercados internacionales de mercancías y capitales en el período posterior a la Primera Guerra Mundial se había advertido la rigidez del patrón oro. Argentina había sido uno de los pocos países que, siguiendo a Gran Bretaña, volvió a abrir la Caja de Conversión en 1927, a la antigua paridad de preguerra. Debe decirse que durante los años en que dicha Caja había estado cerrada la emisión se había seguido haciendo bajo las reglas del patrón oro. En 1914 se había dictado una ley que permitió la creación de dinero sobre la base de descuentos de documentos del Banco de la Nación Argentina, siempre que se mantuviera un 40% de reservas en oro. Esta facultad, sin embargo, no había sido usada. En 1929, tras la caída de la Bolsa de Nueva York y temiendo una corrida, el gobierno decidió cerrar la Caja de Conversión, pero no impidió las remesas al exterior y, tras la primera devaluación, trató de mantener un tipo de cambio sobrevaluado respecto del peso mediante la venta de oro. Tras la revolución de 1930 y en una difícil situación, pues continuaba la salida de

² Citado en Fernández López, 1996.

oro para pagar deudas e importaciones y se acumulaban atrasos en la entrega de divisas, se decidió —siguiendo la ley de 1914— que la Caja emitiera sobre la base de documentos descontados por el Banco de la Nación Argentina. Como advirtió el mismo Prebisch —que había ocupado la Subsecretaría de Hacienda hasta 1932— esta medida no marcaba todavía un cambio en la política ortodoxa con la que el gobierno pretendía afrontar la crisis (es decir, la de reducir gastos y aumentar impuestos), sino que se tomó frente a la necesidad de reponer los efectivos del sistema bancario que con la salida de oro habían quedado exhaustos. De todos modos se flexibilizó el régimen de patrón oro. Se crearon los impuestos a los réditos y se redujeron los gastos del gobierno, bajando las remuneraciones de los empleados públicos. Más que con el cierre de la Caja de Conversión y la aplicación de la ley de 1914, fue en 1932 cuando se emitió sobre la base de títulos públicos para financiar el déficit de Tesorería y se pasó a una nueva concepción del régimen monetario.

En 1933, con la entrada de Pinedo en el gabinete como ministro de Hacienda y la vuelta de Prebisch como subsecretario, se pusieron en práctica medidas que fueron parte de un plan orientado por una nueva concepción de políticas económicas. A pedido de los ministros Pinedo y Duhau se elaboraron ciertas medidas económicas que se reflejaron en el Plan de Acción Económica Nacional de noviembre de 1933.

En ese año se devaluó el peso con el propósito de equilibrar el balance de pagos, pero también para apoyar al agro. Hubo —dice Prebisch— una verdadera redistribución de utilidades; no se trató solamente de una mera medida de cambios, sino que se la combinó con la de comprar los saldos invendibles de las cosechas, para dar a la población un mayor poder adquisitivo. También se pensó con ello estimular la actividad económica, con la construcción de obras públicas y la ayuda a la industria.

Asimismo, se estableció el control de cambios con dos mercados; uno oficial, en el cual se liquidaban las divisas sobre los precios aforados de las exportaciones regulares, y otro libre, en el que se permitía la venta del excedente sobre los aforos y las exportaciones no tradicionales a los países vecinos. Se establecieron dos tipos de cambio: uno comprador a 15 pesos por libra, y otro vendedor, donde ésta quedó finalmente a 17 pesos. Como a esos tipos de cambio la demanda de divisas fue mayor que su oferta, se estableció su racionamiento mediante permisos previos de importación, con criterios decididos por el gobierno. Según dijo Prebisch, “Por primera vez se pone en juego un plan

de carácter monetario y financiero que se substraen a las viejas influencias clásicas” (BCRA, 1986, p. 50).

Todos entendían que esas medidas eran extraordinarias, como lo eran los hechos que trataban de corregir, y que cuando se creó el Banco Central en 1935 y se dejó subsistir el control de cambios existía, sin embargo, el ánimo de desembarazarse de él y volver a un mercado libre. En el mensaje que acompañó el proyecto de establecer dicho banco —anotaba Prebisch— se advierte que el propósito fue crear un banco que mantuviera el valor de la moneda y que permitiera retornar a la normalidad monetaria, pero siempre que lo hicieran las principales naciones del mundo y se hubiera restablecido el comercio internacional. Pero “si prevalece el régimen de economías cerradas —agregaba el mensaje— el país tendrá en el Banco Central el medio de adaptar su política a esta situación de hecho, en defensa de los intereses nacionales” (BCRA, 1986, p. 51). Esas medidas se adoptaron entonces en respuesta al cierre de las economías en los países más desarrollados.

3. El Banco Central

Prebisch integró la primera comisión redactora de un proyecto de banco central, que fue desechado para recabarse otro de Otto Niemeyer, quien ya había preparado uno similar para Brasil. La ley de 1935, sin embargo, difería del proyecto Niemeyer e incorporaba modificaciones que llevaban la impronta de Prebisch.

La creación del Banco Central tuvo como objetivo lograr la estabilidad monetaria y atenuar las perturbaciones del ciclo económico. Sostenía Prebisch que dadas las características del ciclo en la Argentina el Banco Central debía intervenir para atenuar las fluctuaciones, utilizando para ello instrumentos de absorción. En cambio —según él—, el redescuento tendría sólo una función transitoria.

“De manera que si bien el Banco es de corte clásico... la realidad no le iba a permitir actuar de esa forma” y se debería admitir “la posibilidad de aplicar otro género de política”. Aquí reiteraba los conceptos ya adelantados al comienzo de los años treinta en “La acción de emergencia en el problema monetario” (Prebisch, 1991, p. 51). Y sigue, “Dentro del régimen estricto del patrón oro había una falla intrínseca en el sistema, a saber: durante el período ascendente crecen los efectivos de los bancos y esto los induce a prestar más dinero, por el juego natural de la competencia entre ellos, a crear mayor cantidad de poder adquisitivo

de la que se obtiene en virtud del balance de pagos. Esta creación de poder adquisitivo agranda los efectos de la fase ascendente y obliga a una contracción más violenta en la fase descendente. Pero no se lo hace creando dinero sino aumentando los encajes de los bancos durante la fase ascendente, recogiendo el efectivo adicional y esterilizándolo para que no pueda servir a la expansión del crédito y luego cuando la situación se invierte devolverlo para evitar una contracción” (*Ibid.*, p. 52).

El redescuento se utilizaría sólo con funciones limitadas cuando fracasaba una cosecha o se reducía la exportación y se exportaba metálico. En esas circunstancias convenía el redescuento para aliviar la plaza y para que no se contrajera la actividad agropecuaria y todas las demás vinculadas a ellas.

La primera intervención del Banco Central se llevó a cabo desde 1935 hasta mediados de 1937, en la fase ascendente, creándose los certificados de participación que permitieron esterilizar capacidad adquisitiva (ahorro), además de recomprarse parte de la deuda externa en dólares. Cuando se advirtió, a mediados de 1937, que el ciclo se revertía y comenzaba una fase descendente, se usaron las reservas y se devolvió la capacidad adquisitiva al público para evitar que se generalizara una recesión. Se quiso suavizar la curva cíclica, lo que fue la segunda etapa —decía Prebisch— de “nuestras ideas monetarias”. Hasta aquí en la fase ascendente se retiraba poder adquisitivo que se devolvía en la descendente, pero no se creaba dinero.

En la siguiente intervención, durante los primeros años de la Segunda Guerra Mundial, se fue mucho más lejos. Frente a la fuerte contracción de los primeros tiempos de la guerra, cuando desaparecieron los mercados tradicionales, se quiso dar un papel más activo a la política de regulación de medios de pago, creando poder adquisitivo para impulsar la industria y las construcciones; es decir, se preconizó una política muy activa en el mercado para lograr el desarrollo de la economía, pero siempre dentro de un circuito monetario controlado mediante el régimen de control de cambios.

Esta idea había sido el centro de la propuesta del ministro Pinedo en su Plan de Reactivación Económica de 1940 (BCRA, 1986), que consistía en movilizar una enorme cantidad de depósitos ociosos colocados a corto plazo en el sistema financiero, para que con la intervención del Banco Central —que los compraría— se posibilitara que los bancos comerciales prestaran a largo plazo para impulsar principalmente la construcción (que era para Prebisch el motor más dinámico) y

la industria local. Esto debía hacerse con extrema prudencia y mientras no se llegara al pleno empleo de los factores de producción, porque de lo contrario se recaería en procesos inflacionarios.

Estas medidas —dijo Prebisch— finalmente resultaron innecesarias, ya que a partir de 1941, con la entrada de los Estados Unidos al conflicto, subieron las exportaciones, se restringió la oferta de importaciones y se elevó la capacidad adquisitiva en el país. Sin embargo, este instrumento sería usado en muy distintas circunstancias con consecuencias altamente inflacionarias, lo que criticó en su informe de 1955 al gobierno argentino (BCRA, 1956).

4. Conclusiones

En sus años en funciones de gobierno Prebisch tuvo una actuación principal en la elaboración de nuevas ideas y políticas económicas, las que tuvieron una profunda influencia en los decenios siguientes. Muchas de ellas se propusieron como respuestas a circunstancias excepcionales y debían abandonarse si aquéllas desaparecían y, por ende, fueron respuestas a un mundo en que las economías se habían cerrado y no había mercados internacionales de capitales.

El punto de partida fue el convencimiento de que el patrón oro podía evitar crisis monetarias, pero no podía evitar las crisis bancarias, lo que tenía graves consecuencia sobre toda la economía debido al carácter procíclico del crédito bancario. Prebisch propuso que los encajes debían aumentar en la fase de expansión y disminuir en la de contracción, debiendo establecerse un Fondo de Reserva que retirara poder de compra (con certificados de absorción) del público y lo devolviera (comprando esos bonos) en la fase de declinación, mientras que el redescuento debía ser sólo transitorio. Para que ese poder de compra no se desviara a las importaciones debía existir un régimen de control de cambios con permisos de cambio selectivos.

Finalmente —aunque Prebisch no lo dice— las políticas anticíclicas deben aplicarse en la fase ascendente, cuando es posible acumular reservas. Si en la descendente no se puede retirar poder de compra, sólo se podría expandir creando dinero, lo que él no recomienda, ya que produciría inflación. Pero todo esto requiere —y éste es un aspecto que Prebisch no menciona por obvio— un Estado solvente y con credibilidad.

En realidad esto es algo similar al suavizamiento (*smoothing*) de los impuestos. Pero ¿por qué usar el instrumento monetario en vez del fiscal? El instrumen-

to fiscal no estuvo descartado, ya que en la fase ascendente de 1935-1937 se procedió a la recompra de deuda externa con parte del superávit; sin embargo, al parecer fue políticamente más fácil restringir el crédito, aumentando las reservas, en una fase ascendente que elevar impuestos o reducir gastos cuando esto ya se había hecho previamente para equilibrar el presupuesto.

Finalmente, la última etapa de lo que Prebisch llamó el pensamiento de la gestión económica tiene que ver con el plan de reactivación del ministro Pinedo y las políticas del Banco Central encaminadas a usar un excedente de depósitos ociosos de corto plazo en préstamos a largo plazo y promover la actividad de la construcción y de las industrias. El Banco Central tomaría esos depósitos a corto plazo y los prestaría luego a los bancos a largo plazo. La justificación de la medida era el trastorno que había causado la guerra en la produc-

ción agropecuaria, que no encontraba salida, y la necesidad de orientarse al mercado interno. La entrada de Estados Unidos al conflicto bélico en 1941 cambió la situación, ya que aumentaron las exportaciones a ese país de lanas y cueros y disminuyeron las importaciones, lo que llevó al equilibrio del balance de pagos y, según Prebisch, hizo innecesaria su aplicación.

De todos modos, sí se habían creado nuevos instrumentos de política.

Después de que se dejó a Prebisch fuera del Banco Central, en 1943, la institución generalizó el uso reiterado de redescuentos, lo que tuvo consecuencias muy adversas para la economía, como él mismo subrayara en su informe de 1955 al gobierno argentino (BCRA, 1956). Ya entonces, tras más de una década en el gobierno, sus ideas económicas habían madurado. Ellas tuvieron influencias innegables en el pensamiento y en la historia económica de la Argentina.

Bibliografía

- BCRA (Banco Central de la República Argentina) (1939): *Memoria anual del Banco Central, 1938*, Buenos Aires.
- _____ (1956): *Memoria Anual del Banco Central, 1955*, apéndice I, Buenos Aires.
- _____ (1986): *1935-1985 Cincuentenario del Banco Central de la República Argentina*, Buenos Aires.
- BNA (Banco de la Nación Argentina) (1928): *Revista económica*, Buenos Aires.
- Fernández López, M. (1996): El ciclo económico argentino: estudios de Raúl Prebisch, *Revista ciclos*, vol. VI, N° 10, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Hawtrey, R.G. (1919): *Currency and Credit*, Londres.
- Kondratieff, N.I. (1946): *Las ondas largas de la economía*, Madrid.
- Prebisch, R. (1921): Notas para la historia monetaria de la Argentina, *Revista de ciencias económicas*, Buenos Aires.
- _____ (1947): *Introducción a Keynes*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1991): La acción de emergencia en el problema monetario, *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, tomo II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch.
- Taussig, F.W. (1915): *Principles of Economics*, Nueva York, The MacMillan Company.
- Williams, J.H. (1969): *Argentine International Trade Under Inconvertible Paper Money, 1880-1900*, Nueva York, Greenwood Press.

Los mercados y el Estado *en la evolución del* “manifiesto” de Prebisch

Edgar Dosman*

1. Introducción

Cuando Raúl Prebisch murió en 1986 sus ideas estaban pasadas de moda en el Washington de Ronald Reagan y en las capitales latinoamericanas, desechadas por la mayoría de los economistas occidentales como anticuadas —o incluso peligrosamente equivocadas en la nueva cruzada por la globalización. Sólo los círculos de las Naciones Unidas y un pequeño grupo de partidarios insistían en su contribución permanente. Era como si su vida hubiera sido el mero reflejo de la turbulencia de un siglo breve y violento —como lo denominó Hosbawn (1994)—; ahora que había concluido, con la guerra fría relegada a la historia, también lo estaba (al parecer) el legado de Prebisch.¹

Ha ocurrido exactamente lo contrario. La vida y obra de Prebisch conservan una importancia contemporánea notable. Su estatura como economista y formulador de políticas ha crecido en vez de disminuir;

y el reconocimiento de la magnitud de su aporte sigue expandiéndose a medida que los académicos recopilan fuentes y manuscritos inéditos. Resulta que Prebisch se conserva muy bien. El tema central de sus preocupaciones desde los años veinte hasta el diálogo Norte-Sur era la relación entre los mercados y el Estado; hoy la globalización y los descontentos con ella (o la “globalización civilizadora”, como la han denominado algunos autores) sigue siendo el desafío central tanto para América Latina como para la mayor parte de la humanidad. Por este motivo, vale la pena examinar nuevamente la inmensa contribución de Prebisch —tanto los desafíos que encaró como los conceptos e instrumentos de política que desarrolló mediante el ensayo y error para hacer frente a los desafíos que planteaba el desarrollo en Argentina, América Latina y el mundo.²

Ninguna persona de su estatura ha sido tan olvidada e incomprendida en la literatura como Raúl Prebisch. Esto no significa sostener que no haya contribuciones importantes de destacados académicos sobre determinadas etapas de su vida. De hecho,

* Investigador Principal, Centre for International and Security Studies, Toronto. E-mail: edosman@YorkU.CA

¹ El autor expresa un especial agradecimiento a doña Adelita Prebisch por haberle permitido consultar el Archivo Prebisch en Santiago de Chile y citar los documentos que lo componen, así como por su irrestricta colaboración personal para investigar la vida y obra de Raúl Prebisch. Desea agradecer también la gentil colaboración de Eliana Prebisch y la Fundación Prebisch en Buenos Aires; a Adolfo Gurrieri y David H. Pollock por sus observaciones sobre el manuscrito; y a la CEPAL en general por su cooperación a través de los años.

² Para mayores referencias de las pasiones que despertó Prebisch, véase Dosman y Pollock, 1993, pp. 11-43. Un ejemplo decidor del vilipendio constante de Prebisch por inducir a error a los líderes del Tercer Mundo se menciona en Crossette (1999): el ex Primer Ministro de Singapur Lee Kwan Yew sostenía haber leído y escuchado todos los argumentos de autores como el economista argentino Raúl Prebisch, y al parecer habría dicho que eran estupideces, pero que otros líderes las creían porque ‘satisfacían la emotividad’.

existe una abundante bibliografía que continúa enriqueciéndose.³ Más bien, el obstáculo que ha amagado desde un principio la realización de estudios sobre Prebisch ha sido la incapacidad persistente de integrar las dimensiones académica y normativa de su vida. Hay una dicotomía aparente en la vida y obra de don Raúl, en que el registro histórico predominante proyecta una imagen dual, casi una doble personalidad, entre sus períodos en Argentina y en las Naciones Unidas. Uno es el Raúl Prebisch internacional de la CEPAL, la UNCTAD y más allá —pensador radical y fundador del estructuralismo; innovador y creador de instituciones; luchador incansable por la justicia en las relaciones regionales y mundiales; la pesadilla de Washington durante sus años cepalinos; vibrante, elegante, con carisma y compasión— un líder auténtico y singular desde el momento en que en 1949 presentó su “manifiesto” en el segundo período de sesiones de la CEPAL en La Habana. El “otro” Prebisch, cuando servía al Estado argentino, estaba vinculado con la oligarquía argentina y la restauración conservadora entre 1930 y 1943, conocida también como la “década infame”. De hecho, se benefició del golpe militar del 6 de septiembre de 1930 del general Uriburu que inició este período, fue nombrado Subsecretario de Hacienda a los 29 años, con cometidos cada vez más importantes hasta 1943, que culminaron con su creación del Banco Central, que dirigió como gerente general hasta su despido al término de la restauración conservadora.⁴

De hecho, en la vida y obra de Prebisch hay una unidad fundamental —no hay una doble personalidad, dicotomía o imagen dual— y la clave para conocer su legado permanente como pensador radica en vincular sus períodos en Argentina y las Naciones Unidas. Las culpables de limitar por tanto tiempo la investigación bibliográfica sistemática han sido, por una parte, la complejidad de la vida de don Raúl como actor y pensador y, por otra, la excepcional turbulencia que afligió a Argentina y el sistema mundial durante la Segunda Guerra Mundial y después de ella. Ante todo, se ha prestado poca atención a los años transcurridos entre su despido del cargo en octubre de 1943 y su presentación de *El desarrollo de la América Latina y algu-*

nos de sus principales problemas en el segundo período de sesiones de la CEPAL en La Habana en junio de 1949 (Prebisch, 1949). El Archivo Prebisch, ahora disponible en Santiago, contiene nuevo material en abundancia, que comprende muchos manuscritos y correspondencia que abarcan desde sus años jóvenes hasta sus años cepalinos, y documentan la evolución de su pensamiento sobre los mercados y el Estado desde su salida del Banco Central en 1943 hasta su “manifiesto” de La Habana en 1949. El presente artículo representa el primer paso en esta tarea más amplia de profundizar la literatura académica sobre los orígenes de la tesis cepalina.⁵

2. El desarrollo “hacia adentro” (1943)

No cabe duda de que el 18 de octubre de 1943, el día en que fue despedido del Banco Central, fue la experiencia más dolorosa de su vida. El Banco Central había sido un logro notable, la adaptación de un modelo de Niemeyer de manera tal que podía desempeñar el papel de un organismo central en la política monetaria y financiera, con responsabilidades y facultades crecientes después de 1935, pero conservando su autonomía frente a la arena política como una empresa mixta del sector público-privado. La manera en que se le echó —remunerado sólo al día, rechazado para ocupar otro empleo, con la universidad en huelga y sumida en el caos, y con un lastre: un hombre honrado en un Estado corrupto— se sumó a la sensación de ruptura. De ser el ejecutivo más atareado de Argentina, había pasado a ser un intelectual aislado, condenado a mantenerse al margen en Mar del Plata para observar la transformación del sistema internacional en la posguerra bajo la égida de los Estados Unidos, así como el cierre político y económico de Argentina bajo el peronismo. Prebisch decidió emplear su tiempo en escribir un libro sobre sus experiencias como gerente general del Banco Central, y abordar también los desafíos de posguerra que encaraba Argentina con las recomendaciones necesarias para preparar al país para una transición exitosa. Si ya no era bienvenido en el seno del gobierno, y nadie más quería darle empleo, podía al menos divulgar sus planteamientos en una obra. Durante quince años, desde 1928 en el Banco de la Nación Argentina y luego en el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, había acumulado un impor-

³ Entre los trabajos de los estudiosos de Prebisch figuran las contribuciones excepcionales de Joseph L. Love, Carlos Mallorquín, Ronald Sprout, Octavio Rodríguez, Kathryn Sikkink, Cristóbal Kay, Adolfo Gurrieri, Leopoldo Solís, Manuel Fernando López y muchos otros. Para estudios recientes, véase Ocampo (2001) y Rodrik (1997 y 2000).

⁴ Dosman y Pollock, 1993, pp. 16-26. Estudios más recientes son los de Dosman y Pollock (2001) y Lorenzutti (1996).

⁵ En Tuye y Tuye (por publicarse) se hace una contribución lúcida y valiosa a este tema.

tante acervo de ideas en torno a la tarea de dirigir la principal economía emergente del mundo; su renuncia forzosa le permitió —por pequeña que fuese esta compensación— el lujo de tiempo libre para reflexionar. Había conducido grandes instituciones sin disponer del tiempo necesario para la investigación académica; especialmente desde el estallido de la guerra en 1939 su labor había sido de tal intensidad que apenas paraba en la facultad incluso para dirigir seminarios. Había dirigido publicaciones oficiales como los *Informes anuales* del Banco Central o escrito artículos para *La Nación*, donde se le identificaba como “un alto funcionario de gobierno”, pero había sido un práctico y no un académico; un tecnócrata del sistema gobernante.⁶ Raúl podía dedicarse ahora a pensar sirviéndose de las lecciones de su experiencia desde su llegada a Buenos Aires como estudiante en 1918; en esencia, significaba integrar sus experiencias personales entre 1928 y 1943 con sus escritos y material de conferencias en la facultad. Raúl sabía que podía ofrecer un estudio sin par de la respuesta de Argentina a la gran depresión y de los éxitos y fracasos de las políticas elaboradas mediante ensayo y error durante los años treinta. No existía ninguna publicación detallada sobre los orígenes y el funcionamiento del Banco Central de la República Argentina, y sabía que podía ofrecer una descripción sin paralelo del papel que éste había desempeñado como organismo central desde su creación en 1935.

Sin embargo, era evidente que el libro que se proponía escribir, titulado “La moneda y el ritmo de la actividad económica”, tenía que ir más allá de su experiencia en el Banco Central para abordar tanto la teoría como la práctica. Ya el 13 de diciembre, fecha en que había completado su borrador, Raúl había decidido que era necesario innovar. “El contacto estrecho que he tenido con la realidad monetaria del país en los últimos quince años”, señalaba Raúl, “me ha persuadido de la necesidad de recurrir constantemente al razonamiento teórico para comprender y resolver mejor los problemas concretos”, y que se requería “una explicación teórica distinta” para conocer y explicar la posición de Argentina en el sistema económico internacional. La política monetaria y financiera era de fundamental importancia para Argentina; el Banco

Central había sido creado porque las alternativas habían fracasado. Había iniciado “un período de experiencias y tanteos, desaciertos y errores” de los cuales podían y debían “desprenderse enseñanzas para elaborar la política futura”. Pero para que el libro fuera creíble no sólo tenía que remontarse a la experiencia previa, sino también mirar al futuro. Los desafíos encarados por Argentina durante la gran depresión y la guerra irían seguidos de nuevos problemas al sobrevenir la paz; y las soluciones serían igualmente difíciles de alcanzar. La teoría económica liberal tradicional ofrecía a los gobiernos argentinos un marco de análisis inadecuado del cual extraer las prescripciones de política pertinentes y por tanto se requería un enfoque alternativo para interpretar el lugar y el papel de Argentina en el sistema económico internacional.⁷

Pregunta 1: ¿Cuáles eran los objetivos nacionales de la política monetaria y financiera? Visualizaba tres: evitar el ciclo de auge y depresión mediante el control de los violentos altibajos de los precios agrícolas y otros impactos del comercio exterior sobre la economía; el fortalecimiento del desarrollo y la mantención del pleno empleo; y la estimulación de la tasa de crecimiento económico más acelerada posible. No había vuelta atrás. La industrialización había desencadenado la creatividad nacional y el crecimiento debía seguir aprovechando ese “enorme potencial”.

Pregunta 2: ¿Cuál debería ser el papel del comercio internacional? Raúl subrayaba la necesidad de establecer un sistema comercial abierto. Era esencial evitar lo que ocurrió después de la Primera Guerra Mundial, señalaba, cuando “las exportaciones del resto del mundo a Estados Unidos” se bloquearon, lo que condujo a un círculo vicioso de restricciones comerciales y controles, y la división de la economía mundial en “compartimientos estancos” durante los años treinta. Por tanto, la globalización con un sistema crediticio y de comercio multilateral bien afianzado era una condición previa para que Argentina prosperara después de la guerra —pero no era suficiente—. Harry Dexter White y John M. Keynes estaban preparando una conferencia para julio de 1944 destinada a idear un plan de posguerra para reactivar el comercio y estabilizar la economía internacional. Concluía Prebisch que la labor de White y Keynes era vital para todos los países

⁶ El Archivo Prebisch representa una fuente indispensable para estos trabajos, gran parte de los cuales no están incluidos en la publicación en cuatro volúmenes *Raúl Prebisch: Obras 1919-1949* (Prebisch, 1991a).

⁷ Raúl Prebisch, “La moneda y el ritmo de la actividad económica”, manuscrito inédito de diciembre de 1943 encontrado en el Archivo Prebisch. Citas ulteriores en la presente sección provienen de este importante documento (Prebisch, 1943).

comprendida Argentina, pero que las políticas de este país tenían que reflejar sus propias necesidades dentro de este sistema en evolución.

Pregunta 3: ¿Por qué debe Argentina procurar la industrialización? Porque ni la doctrina de la ventaja comparativa, ni el funcionamiento del ciclo económico operan automáticamente para las economías emergentes como Argentina. Raúl concluía de su experiencia que la relación de intercambio para los productores agrícolas básicos como Argentina estaba en una declinación histórica. La denominó “una baja persistente de los precios internacionales de nuestras exportaciones”. Pero la relación de intercambio declinante sólo acentuaba un desequilibrio estructural más profundo, o equilibrio intrínseco, del sistema internacional. Según los economistas liberales occidentales, el mecanismo de mercado beneficiaba automáticamente a todos los países, las grandes economías industrializadas y las agrícolas, y el ciclo económico regulaba los altibajos de la economía internacional. Raúl discrepaba; sostenía en cambio que el sistema económico internacional funcionaba con un desequilibrio permanente porque el ciclo económico opera con reglas diferentes para los países industriales y agrícolas como Argentina, que “presenten en nuestra vida económica ciertas características comunes que se prestan a esbozar una explicación teórica distinta”. Prebisch ya había concluido en sus *Anotaciones sobre nuestro medio circulante* de 1921 (donde empleó por primera vez los términos “centro” y “periferia”, una metáfora elaborada localmente durante el debate nacional sobre la concentración de la riqueza y el poder en la metrópolis costera de Buenos Aires, que extraía la riqueza de las pampas subpobladas) que el ciclo económico de Argentina creaba un fenómeno atípico de auge y depresión porque carecía de los mecanismos de autocorrección característicos de las economías industriales (Prebisch, 1991b). Desde entonces había vivido el desplome bursátil pos 1918, el auge de los años veinte, la gran depresión, la recuperación pos 1934, y ahora la Segunda Guerra Mundial.

Ningún país había aspirado más que Argentina a la ortodoxia comercial y monetaria en la búsqueda ilusoria de una vuelta a la “normalidad”. Había suspendido el patrón oro por treinta días el 20 de agosto de 1914, creyendo que el retorno a la convertibilidad era inminente; luego una y otra vez por intervalos de treinta días hasta diciembre de 1927, cuando finalmente se restableció el patrón oro. Después de dos años desastrosos volvió a suspenderse, y permanecía así en 1943.

En 29 años el sistema no había funcionado “normalmente” en absoluto. En más de tres cuartos de siglo la convertibilidad sólo había durado 23 años.

Pregunta 4: ¿Por qué promover el desarrollo? En la práctica Argentina había sido obligada a abandonar el libre comercio y elaborar los instrumentos para convertirse en un Estado activo orientado por el Banco Central. Ahora que la guerra estaba llegando a su fin, el Estado argentino tendría que conservar este papel porque el desarrollo nacional no ocurriría automáticamente. Según Prebisch, sólo un Estado activo podía escudarlo de una vulnerabilidad permanente en relación con los Estados industriales, con la función primordial de basarse en el tipo de intervenciones calculadas creadas por el Banco Central desde 1935 para manejar la turbulencia, y asegurar con ello que Argentina seguiría siendo un socio de pleno derecho y no un país marginal dependiente en la emergente economía global. Se había iniciado un nuevo período porque Argentina tenía que arreglárselas para salir de este problema o encarar la marginalización. “Pero para que ello no signifique una constante subordinación de la economía nacional a los movimientos y contingencias de afuera, necesitamos desarrollarnos hacia adentro, fortalecer nuestra estructura interna y conseguir el funcionamiento autónomo de nuestra economía”. Los conceptos iniciales de Prebisch sobre el libre comercio están bien documentados. Todavía en 1927 en una polémica con el profesor visitante español Luis Olariaga, rechazaba el proteccionismo con el argumento de que Argentina se había beneficiado tanto como los Estados Unidos, Canadá o Australia al especializarse en el comercio de productos básicos (Prebisch, 1991c). Tampoco es necesario repetir los detalles de este cambio gradual hacia el intervencionismo mientras era Subsecretario de Hacienda y con el Plan de recuperación nacional, de fines de 1933.⁸ Sencillamente la experiencia vivida modificó el enfoque de Prebisch frente a los mercados. En la práctica, Argentina había sido obligada a abandonar el libre comercio y desarrollar un Estado más activo en el primer Plan de Recuperación Nacional; la creación del Banco Central en 1935 había reducido de hecho la vulnerabilidad de Argentina durante la depresión y la guerra, domando el ciclo económico. Las grandes obras públicas habían generado empleo. Raúl era un economista intuitivo y no un académico típico que buscaba el debate erudito mediante las revistas especializadas. Ante la disyuntiva entre compro-

⁸ La obra definitiva al respecto es Love, 1994, pp. 393-601.

miso y reflexión, había elegido el servicio público en los años veinte, a pesar de su compromiso con la economía y una codiciada cátedra en la Facultad de Ciencias Económicas desde 1925. Siendo fundamentalmente un hombre de acción, su construcción de teorías emanaba tanto de la experiencia como de la investigación académica.

Pregunta 5: ¿Cuál debería ser el papel del Estado en promover la industrialización? Prebisch preconizaba un “régimen inteligente”, o un Estado sagaz. Si bien el Estado debía apoyar la industrialización, la economía en su conjunto debía seguir impulsada por el sector privado para que prosperara. Por tanto, la intervención estatal era tan perjudicial como la aceptación ingenua de la doctrina de la ventaja comparativa. No hay que sofocar al sector privado, advertía Prebisch. Un sector privado y un clima de inversión saludables eran esenciales para el éxito económico y una estrategia de inversión acertada. Argentina necesitaba un Estado activo, pero dentro de una asociación juiciosa entre el sector público y el privado. “De muy poco o nada servirá el estímulo monetario si se sofoca la iniciativa privada y el espíritu de empresa que requieren ineludiblemente el incentivo de la ganancia y un ambiente general de confianza”.

Un ejemplo de una iniciativa de apoyo a la industria en 1941 era la Corporación de Fomento a las Exportaciones —llamada también Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), pero muy diferente a la creación de Perón en 1946— con oficinas en los Estados Unidos, para desarrollar productos de exportación nuevos y no tradicionales destinados a reemplazar los productos europeos bloqueados por la ocupación alemana. Administrada por una junta del sector privado, rendía cuentas en última instancia al Banco Central.⁹ Pero el corolario de la apertura al sector privado era la responsabilidad de este último de mantenerse competitivo. En el último informe anual del Banco Central preparado bajo la dirección de Prebisch, que se ocupaba de los preparativos para el período de la posguerra, es evidente que su apoyo a la industria-

lización no implicaba la protección sistemática de las empresas ineficientes y no competitivas que habían surgido desde la depresión.¹⁰

Pregunta 6: ¿Qué pasa con la política de posguerra? A juicio de Prebisch, el imperativo de la política de posguerra de comercio e industrialización requería la combinación juiciosa de la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones en vez de un proteccionismo indiscriminado. “La autarquía es tan absurda como el libre cambio”, concluía Prebisch, “con consecuencias perniciosas... Esta posibilidad de realizar importaciones crecientes bajo un régimen de inteligente selección y una adecuada política de prudente estímulo de orden monetario, cada vez que sea indispensable, pueden favorecer intensamente el desarrollo de la industria y dar a ésta, y por natural repercusión a los otros sectores de la economía, una fuerza de atracción inmigratoria similar a la que tuvo largamente la tierra en épocas anteriores de fuerte crecimiento económico y demográfico”. Según Prebisch, tener un sector privado competitivo después de la guerra implicaba sanear la economía, aprovechando los sectores industriales viables creados durante el conflicto bélico y eliminando las industrias ineficientes y no competitivas que habían surgido bajo el proteccionismo forzoso de la guerra mundial. La misma precaución se aplicaba al gasto del Estado, que debía mantenerse prudente y no inflacionario. “Hay que llegar a un equilibrio razonable entre la acción del Estado y el juego de los intereses individuales en la vida económica”. Además, Prebisch advertía contra la política de los extremos. Había que asegurar un equilibrio entre la productividad y la política social para mantener el crecimiento, en vez de recurrir a un gasto público excesivo. La inflación era un peligro constante. La economía argentina ya estaba con pleno empleo y en peligro de recalentamiento, y el gobierno debía resistir por tanto las presiones políticas para que incurriera en un gasto inflacionario. Aunque Argentina tenía que mejorar las condiciones de los pobres, Prebisch apelaba a una política social coordinada con la productividad económica nacional para impedir los déficit y la inflación. “Téngase siempre presente que el común denominador de los problemas sociales es el aumento de la producción. Sin ello, no habrá elevación estable del nivel de vida de las masas”. Argentina sólo podía mantener su buen

⁹ Estados Unidos, Departamento de Estado, Memorandum de la Embajada de los Estados Unidos en Argentina a Washington, del 29 de noviembre de 1940, que delinea los objetivos y la estructura del nuevo IAPI, así como las conversaciones de Prebisch con funcionarios de la Embajada y del Departamento de Estado. El Subsecretario de Estado Sumner Wells señalaba el 7 de enero de 1941 (durante la prolongada visita de Prebisch a la capital estadounidense) que el proyecto entrañaba cuestiones prácticas y de política de cierta importancia.

¹⁰ Esto se advierte también claramente en el texto que Prebisch escribió para el discurso del general Agustín P. Justo ante la Cámara de Comercio Británica el 22 de noviembre de 1942 (Archivo Prebisch).

prestigio si el Gobierno adoptaba la combinación de políticas correcta; la política interna tenía que fomentar el crecimiento sostenido porque Argentina dependía tanto del Estado como de la actividad industrial central para que las economías configuraran las condiciones para la prosperidad. Pese a las múltiples incertidumbres, Prebisch pronosticaba un futuro positivo para Argentina. Naturalmente que su prosperidad no estaba garantizada automáticamente por su éxito relativo durante la última década, pero el país tenía los instrumentos de política necesarios para alcanzar la estabilidad y el crecimiento. El éxito de Argentina en salir adelante de la gran depresión y la experiencia de la guerra le habían brindado una confianza renovada y prestigio internacional; había hecho grandes avances desde 1930 y podía aguardar la era de posguerra con confianza y no con temor, como un actor joven y vigoroso del Nuevo Mundo en el escenario internacional.

Pregunta 7: ¿Qué es lo que define el desafío teórico de Prebisch? El enfoque de Prebisch prometía una mezcla singular y profética de radicalismo teórico y activismo estatal keynesiano, pero dentro de la preocupación que tiene un banquero por el dinero seguro y por el sector privado. En el plano teórico, retaba en suelo sagrado a los economistas liberales tradicionales de occidente al contradecir los supuestos de equilibrio y ventaja comparativa en la economía internacional, puesto que estos últimos no habían superado la prueba empírica que él había propuesto de elaborar un enfoque teórico más acorde con la intuición, la observación y la experiencia de Argentina. Pero Prebisch no era en modo alguno un crítico revolucionario del capitalismo occidental. Rechazaba el comunismo, y confiaba en que Argentina podría desarrollar los instrumentos necesarios para encarar el desafío de posguerra. El libro bosquejado por Prebisch promovía, en cambio, un enfoque que podría denominarse “globalización civilizadora”; estimaba que Argentina no tenía otra opción que abrazar la globalización, fortalecer los lazos comerciales con sus vecinos, reconocer la declinación de Gran Bretaña y aceptar que el liderazgo de los Estados Unidos era inevitable en el sistema internacional emergente. Pero insistía en que el Estado argentino, el sector privado y la sociedad podían y tenían que asumir la responsabilidad de las opciones de política para garantizar el desarrollo sostenible.

3. Hacia el “manifiesto”

Sólo cabe especular sobre el impacto de esta obra si se hubiera escrito y publicado. El bosquejo seductor

de Prebisch de diciembre de 1943 sobre la declinación de la relación de intercambio mundial; su hipótesis del desequilibrio estructural en el sistema económico internacional y la proyección de un nuevo marco teórico para el desarrollo; su llamamiento a la industrialización y a una combinación de exportaciones que trascendiera a los productos básicos; y su noción de Estado sagaz con coherencia administrativa para combinar los mercados abiertos con intervenciones calculadas y procesos deliberados, eran extraordinariamente promisorios desde el punto de vista académico. Ya en 1943 Prebisch había propuesto el salto conceptual que desafiaría a los economistas occidentales en su propio terreno. El manuscrito es un punto de referencia esencial de su pensamiento en ese año, al término de su carrera en el Banco Central, y demuestra que había elaborado su concepto del “desarrollo hacia adentro” mucho antes de la creación de la CEPAL, y que esa elaboración teórica estaba más adelantada de lo previsto.

Pero su propuesta fue rechazada por los editores argentinos, y por tanto no tenía otra opción que continuar el proyecto mientras enseñaba en la facultad y se ganaba la vida. Esperaba sacarlo pronto —algunos amigos como Robert Triffin ya lo solicitaban en 1945—, pero en realidad, en 1943, todavía faltaba para que el “manifiesto” de La Habana hiciera su aparición. La vida en Buenos Aires lo deprimía cuando el peronismo asumió el poder en 1946 y observaba el creciente aislamiento y declinación cultural de Argentina. Asimismo, tenía que realizar consultorías para sobrevivir y esto entorpecía también su labor, aunque el descubrimiento de la riqueza, belleza y potencial de América Latina más allá del Cono Sur en sus visitas a México, Colombia y Perú en 1944, y sus viajes ulteriores a Paraguay, Venezuela, Guatemala y otros países, fueron fundamentales para la evolución de su visión regional. La falta de recursos para la investigación, y sobre todo el problema de trabajar aislado, sin colaboradores, también retardaba su labor. En muchas ocasiones envidiaba a los académicos de las universidades norteamericanas y europeas que podían dedicarse plenamente a su labor académica.¹¹

Después de 1946, a Prebisch le fue cada vez más difícil continuar enseñando en la facultad, y finalmente fue obligado a dejar la universidad el 15 de noviembre de 1948 con su proyecto de libro todavía incon-

¹¹ Por ejemplo, en carta a Eugenio Castillo del 23 de noviembre de 1948 (Archivo Prebisch, Correspondencia) describe su situación en Argentina como “la ingrata posición del investigador solitario”.

cluso.¹² Con posterioridad a 1943 había viajado y trabajado mucho por toda América Latina, pero siempre había resistido las oportunidades de trasladarse a los Estados Unidos o México. Ahora tenía que reconsiderar su posición, y las opciones se reducían a un alto cargo en el Fondo Monetario Internacional (FMI) o a una consultoría de corto plazo en la CEPAL en Santiago. De las dos, Prebisch prefería infinitamente esta última. Camille Gutt, el Director Gerente del FMI, acompañado del Subdirector, Edward M. Bernstein, había visitado Buenos Aires el 25 de noviembre, diez días después de la salida de Prebisch de la universidad, y había formulado un ofrecimiento que Raúl aceptó. No se había suscrito un contrato propiamente tal en espera de la aprobación del Directorio Ejecutivo del Fondo, pero el señor Gutt había desechado esto como una formalidad. Sin embargo, el silencio perturbador de Washington tras esta visita sugería problemas, y el rechazo humillante y doloroso de Prebisch por parte del FMI brindó el telón de fondo personal que fue esencial para el surgimiento del “manifiesto” de La Habana.

La primera señal de oposición interna apareció pronto, el 23 de diciembre, cuando Gutt cablegrafió anunciando que el contrato de empleo tendría que modificarse. “He examinado nuestras últimas conversaciones con los jefes de departamento. Consideran que un asesor externo a las líneas departamentales no es factible. Dispuesto a recomendar su nombramiento en el Departamento de Operaciones con el sueldo propuesto”.¹³ Pero a Prebisch se le dieron seguridades de que el cambio era simplemente para no sentar un precedente en el Fondo y que el ofrecimiento se confirmaría pronto. M. H. Parsons, del Departamento de Operaciones, le comunicó que la demora en la aprobación era meramente técnica —la epidemia de influenza de enero había raleado el Directorio Ejecutivo—; esperaba que éste se reuniera antes de fines de enero. “Esperamos contar con usted y aprovechar su gran experiencia, sobre todo en nuestras relaciones con América Latina”.¹⁴

Así, muy tranquilizados, Raúl y Adelita Prebisch continuaron los preparativos de su partida, mientras Urquidí y otros amigos rastreaban el mercado de bienes raíces en la capital estadounidense y su periferia. Se celebraron despedidas, y Raúl preparaba las conferencias que dictaría en México a contar del 16 de febrero. En la víspera de su partida Raúl recibió más buenas noticias del FMI; Parsons sugería que se reunirían en México durante su seminario en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para analizar un plan de trabajo. La aprobación del Directorio Ejecutivo era ahora inminente, manifestaba. Era un mes ajetreado que auguraba un buen futuro, pese al impacto emocional de dejar Buenos Aires.¹⁵ Sin embargo, Adelita guardaba cama en Mar del Plata y no pudo acompañarlo a México cuando partió el 15 de febrero; al llegar al Hotel Reforma le cablegrafió su afecto.

Pero cuando Prebisch inauguró su seminario el 16 de febrero, era claro que la retención de su nombramiento tan discutido en el FMI tenía poco que ver con la enfermedad del Directorio Ejecutivo. Parsons no llegó; no supo nada de Washington. Para mortificación de Raúl, los rumores de la oposición del Tesoro estadounidense a su nombramiento se convirtieron en chismes de pasillo en México. Concluido el seminario, Prebisch decidió presionar al FMI y cablegrafió a Gutt el 6 de marzo exigiendo una respuesta definitiva. El Director Gerente primero le dio largas al asunto con un mensaje que pedía más tiempo, pero luego confirmó que el Directorio Ejecutivo había rechazado en efecto su nombramiento. Parsons le envió una carta personal de disculpa el 11 de marzo. “Nos hemos comportado de manera intolerable... no sé qué es peor, sentirme avergonzado de mí mismo, o sentirme avergonzado de la organización en que trabajo. Nos costará caro esta insensatez de prescindir de sus servicios y del prestigio que podría haber brindado al Fondo en sus relaciones con América Latina. No le pido que sea tolerante con nosotros porque pienso que nos hemos conducido de manera intolerable, pero sí le pido que nos compadezca por tener que añadir una insensatez de esta especie a una carga que ya es demasiado pesada. Los dioses enloquecen primero a quienes desean destruir”.¹⁶ Concluía la misiva “Con profundo pesar”. Raúl compartió su decepción por teléfono con Adelita, que ahora se estaba recuperando. Ella se mostró feliz de no tener que

¹² Prebisch terminó por declinar un ofrecimiento en 1945, gestionado por Robert Triffin, para visitar Harvard y enseñar en los Estados Unidos; participaron tanto la Fundación Guggenheim como la Rockefeller, y el Secretario de Estado adjunto Nelson Rockefeller señaló que estaba “muy interesado en el viaje que se ha propuesto a Raúl para ir a Harvard y estoy encantado de saber que los planes están progresando y tan pronto como él adopte una decisión definitiva, le agradecería que me comunicara la fecha de su venida” (Memorandum del Departamento de Estado de los Estados Unidos, 9 de febrero de 1945). Prebisch también rechazó un ofrecimiento para ocupar un alto cargo en el Banco de México después de la elección de Perón en 1946.

¹³ Archivo Prebisch, Correspondencia: June Eckard a Raúl Prebisch, 22 de marzo de 1949.

¹⁴ Archivo Prebisch, Correspondencia: M.H. Parsons a Raúl Prebisch, 19 de enero de 1949.

¹⁵ Archivo Prebisch, Correspondencia: M.H. Parsons a Raúl Prebisch, 10 de febrero de 1949.

¹⁶ Archivo Prebisch, Correspondencia: M.H. Parsons a Raúl Prebisch, 11 de marzo de 1949.

ir a Washington y tratar con gente tan indecorosa, y predijo que algún día se cambiarían los papeles.¹⁷ Robert Triffin y otros amigos contaron la verdadera historia de por qué el FMI lo había rechazado.¹⁸ El asunto se había transformado en una *cause célèbre* interna porque los Estados Unidos habían revertido su posición y ahora se oponían a su candidatura, aunque en un principio el Tesoro la había apoyado. Esto resultaba embarazoso y desagradable; el Fondo lo había ido a buscar a Buenos Aires, y no a la inversa, y un compromiso tan firme no se habría suscrito jamás si los Estados Unidos no hubieran estado de acuerdo. Es más, Prebisch era el banquero central y economista más conocido de América Latina; no había manera de explicar el súbito rechazo cuestionando su competencia. Por tanto, la lucha por Prebisch en el Fondo fue larga y enconada.

Una serie de factores complejos se hallaba tras la negativa de Washington a aceptar su nombramiento a principios de 1949, y no tenían nada que ver con el rumor de que los veteranos de Washington recordaban la dureza de Prebisch durante las negociaciones bilaterales de los años treinta con los Estados Unidos y ahora le devolvían la mano por haber favorecido a Gran Bretaña después del tratado Roca-Runciman. En cambio, la decisión estadounidense reflejaba la nueva apertura de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Argentina; la oposición brasileña al nombramiento, y el clima político cambiante en Washington. Perón se oponía enérgicamente a que Prebisch ocupara algún cargo influyente en el FMI aunque Argentina no era miembro del Fondo; si bien había aceptado seis meses antes apoyar su candidatura a la CEPAL (presumiblemente para sacarlo cómodamente de Buenos Aires a ocupar una posición marginal en Santiago), el presidente argentino no quería tener un connacional opositor en un cargo clave en Washington. No obstante, considerando el congelamiento profundo de las relaciones entre ambos países desde Pearl Harbour, esa oposición previsible no debería haber preocupado a Washington, todo lo contrario. La embajada estadounidense había hecho campaña abiertamente contra Perón en 1946, quien más tarde había denunciado el Plan Marshall como un flagelo y un desastre para Argentina.¹⁹ Sin embargo, el 19 de enero de 1949 Perón des-

pidió al equipo económico encabezado por Miguel Miranda y Washington vio una oportunidad de mejorar las relaciones bilaterales. Se estableció un comité conjunto bilateral para examinar las cuestiones económicas, incluida la apertura potencial de la inversión petrolera estadounidense; Washington procuraba restablecer su posición de preguerra en Argentina, entonces el mercado más importante de América Latina, con activos mayores que todos los demás países en 1943, excepto Cuba y Canadá, y que ahora estaba amenazado por la expansión europea del comercio bilateral y la escasez de dólares.²⁰ Por ende, el nombramiento de Prebisch quedó atrapado en una reorientación diplomática bilateral, en que el Departamento de Estado sostenía que el apoyo estadounidense a Prebisch en el FMI podía anular este avance promisorio con Perón. Echa-do del Banco Central en 1943 —pese a las protestas estadounidenses— por el gobierno militar respaldado por Perón, este hombre que había arriesgado y perdido su carrera por la causa aliada y que había continuado trabajando en estrecha colaboración con la Reserva Federal después de 1945, era sacrificado seis años más tarde en aras del acercamiento Estados Unidos-Perón.

Había en juego otro factor menos tangible en el rechazo de Prebisch por los Estados Unidos. Raúl no sólo carecía del respaldo de su país, sino que también era vulnerable en el ambiente político cambiante de Washington, ahora irreconocible respecto de las circunstancias que rodearon su salida del Banco Central en 1943. Había colaborado con la Reserva Federal de los Estados Unidos en toda América Latina, y todavía conocía a algunos de sus funcionarios, como David Grove, jefe de la sección latinoamericana en el departamento de investigaciones. En aquellos años, podía también haber escogido su empleo entre los bancos estadounidenses: el Chase Manhattan Bank se refería a él casi como a un miembro de la familia; Joseph C. Ravensky señalaba en su carta de retiro enviada a Raúl en 1945 “usted es tan de la casa que no me va a echar mucho de menos”.²¹ Pero los tiempos habían cambiado. Prebisch ya no era muy conocido en Washington, y los amigos que todavía lo tenían en gran estima, como Triffin y Wallich, sintonizaban cada vez menos con la creciente ideología de la guerra fría en los círculos oficiales. Ellos representaban la generosidad

¹⁷ Archivo Prebisch, Correspondencia: Adela Prebisch a Raúl Prebisch, 13 y 30 de marzo de 1949.

¹⁸ Archivo Prebisch, Correspondencia: June Eckard a Raúl Prebisch, 22 de marzo de 1949.

¹⁹ Lewis, 1990, pp. 191-192.

²⁰ Estados Unidos, Departamento de Estado (1949), Internal Memorandum 835.5151/7-149. Véanse más antecedentes en Escudé, 1981.

²¹ Archivo Prebisch, Correspondencia: Joseph C. Ravensky a Raúl Prebisch, 28 de diciembre de 1945.

e innovación de la política estadounidense hacia América Latina durante la guerra. Un enfoque renovado y más duro hizo de Prebisch un afuerino en el Washington de Truman. La apertura estadounidense hacia América Latina concluyó después de 1945 y dio paso a una era diferente en Washington. Las múltiples invitaciones de destacadas universidades estadounidenses se terminaron abruptamente; Triffin, Williams y Hansen dieron paso a Gottfried Haberler, Jacob Viner y una visión más estrecha de los mercados. Una oleada de anticomunismo, todavía sin caracteres de histeria, en la capital estadounidense exigía el máximo cuidado para elegir personas destacadas para el FMI y el Banco Mundial; si bien nadie podía sostener que Prebisch era filocomunista, sí era un latinoamericano que empleaba términos como “centro” y “periferia”. Con el renacimiento de la economía ortodoxa, organizada principalmente en torno al concepto de equilibrio, que rechazaba la necesidad de corregir el mecanismo de mercado, Prebisch desentonaba terriblemente: al reconocer los desequilibrios intrínsecos del sistema y proponer un papel activo del Estado en la economía, desafiaba el paradigma dominante de posguerra. Prebisch, en suma, no era automáticamente “fiable”. Esta nueva cautela que infiltraba el proceso de selección del FMI era transmitida directamente por el Tesoro estadounidense, pero también internamente por los funcionarios estadounidenses abanderados. E. M. Bernstein, por ejemplo, que había hecho el contacto con Prebisch en Buenos Aires y cuyo apoyo podría haber influido en la aprobación de Raúl, permaneció callado durante el caso. Incluso Ravndahl, que podría también haber influido en el Departamento de Estado, prefirió hacerse a un lado. En último término, el FMI era una organización intergubernamental dirigida por las grandes potencias, y su política no podía escapar al alineamiento ideológico cambiante de la comunidad washingtoniana encargada de la política exterior. Raúl había sido utilizado por Washington para su provecho cuando era poderoso; ahora que era débil podía ser descartado y convertido en el hazmerreír de un extremo al otro de las Américas sin temor a represalias. Los latinoamericanos recién contratados en el Fondo no podían hacer otra cosa que mirar el espectáculo con frustración y enojo.

Por último, la oposición brasileña a Prebisch fortalecía la determinación de Washington de imponer su veto al nombramiento, y el peso diplomático de Brasil en Sudamérica hacía también que este factor tuviera una considerable importancia en la región. En este caso, sin embargo, no se trataba tanto de política como

de envidia. Aunque Octavio Bulhões había enviado a Raúl el 5 de febrero una carta de felicitaciones desde el Ministerio de Hacienda en Río de Janeiro, también convenció al gabinete de vetar el nombramiento en el Directorio Ejecutivo del Fondo.²² Eugenio Gudin, que respetaba y apoyaba genuinamente el nombramiento, se hallaba fuera de Río pues estaba siendo sometido a una intervención quirúrgica en los Estados Unidos y por tanto no estaba en situación de impedir la traición. Confrontados por los Estados Unidos y Brasil, otros miembros del Directorio Ejecutivo del FMI terminaron por alinearse.

El rechazo del FMI, sumado al término de su carrera universitaria en Buenos Aires, significaba que a Prebisch le quedaba una última oportunidad. Es decir, la CEPAL. Había sido contactado a fines de 1948 por las Naciones Unidas para ocupar el cargo de Secretario Ejecutivo, pero había rechazado el ofrecimiento, y Gustavo Martínez Cabañas había sido seleccionado en definitiva para comenzar sus labores el 1° de enero de 1949. No obstante, la CEPAL insistió, ofreciendo a Raúl una consultoría para contribuir a que la nueva organización se preparara para el segundo período de sesiones en La Habana previsto para iniciarse el 26 de mayo. El problema que encaraban Martínez Cabañas y su adjunto, Eugenio Castillo, era cumplir con la tarea principal de la CEPAL tras su primer período de sesiones en junio de 1948 —a saber, producir el primer *Estudio Económico de América Latina*—, una ingente tarea que jamás se había intentado, y hacerlo en menos de un año, con un equipo totalmente nuevo en Santiago que carecía de profundidad y experiencia. Le suplicaron ayuda a Prebisch, incluso que obtuviera una licencia prolongada del FMI (previendo que estaría en Washington); pero Prebisch no respondió hasta que la debacle del FMI fue evidente, aceptando finalmente una consultoría de corto plazo que incluía la conferencia de La Habana.²³

En Nueva York, David Owen y altos funcionarios del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas estaban también cada vez más inquietos por el futuro de la CEPAL, y sabían que

²² Archivo Prebisch, Correspondencia: Octavio Bulhões a Raúl Prebisch, 11 de febrero de 1949.

²³ Naciones Unidas, Correspondencia: Eugenio Gudin a Harold Caustin, Nueva York, 13 de julio de 1948, que trata de los esfuerzos para atraer a Prebisch, incluida la aprobación de Juan Domingo Perón para que las Naciones Unidas lo contactara. También, en el Archivo Prebisch, Correspondencia: Eugenio Castillo a Raúl Prebisch, 19 de noviembre de 1948 y 5 de febrero de 1949; Raúl Prebisch a Eugenio Castillo, 10 de enero de 1949; y Martínez Cabañas a Raúl Prebisch, 3 de febrero de 1949.

no podían permitirse un fracaso en La Habana. El *Estudio Económico* prometido para esa conferencia tenía que ser presentable y contrataron a Francisco Croire —otro ex empleado del Banco Central de la República Argentina que Raúl había enviado a una formación de posgrado— para dirigir la unidad latinoamericana de la Sección de Estabilidad y Desarrollo y apuntalar en Nueva York el *Estudio Económico*. Al llegar en diciembre de 1948, éste observó que se había hecho poca cosa durante los seis meses precedentes y que los dos funcionarios que había heredado eran de dudosa calidad y poco esfuerzo. Croire comentó desdeñoso que la moral y la competencia de los funcionarios de las Naciones Unidas en Nueva York contrastaba malamente con el viejo Banco Central de Buenos Aires.²⁴

Croire volcó sus preocupaciones en una serie de largas cartas personales.²⁵ Descubrió que el *Estudio Económico* había adquirido un valor simbólico considerable para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, o al menos para América Latina en el seno de las Naciones Unidas. Había, señalaba, una creciente *shadenfreude* entre los escépticos de Nueva York, quienes dudaban que los economistas latinoamericanos tuvieran la competencia suficiente para cumplir a menos que fueran supervisados por superiores estadounidenses y europeos. Dado que el *Estudio Económico* era la obra más importante del Consejo Económico y Social (ECOSOC) relativa a América Latina, éste había pasado a ser, por tanto, una prueba de los propios economistas latinoamericanos. El *Estudio Económico* era único en el sentido de que los propios latinoamericanos eran responsables de él; constituía el primer informe internacional importante sobre la región dirigido y escrito por latinoamericanos y no por consultores extranjeros —en el FMI o el Banco Mundial los latinoamericanos eran miembros de equipos encabezados por economistas norteamericanos o europeos de alto nivel. Croire y otros latinoamericanos como él en Nueva York se sentían por lo tanto a prueba; el fracaso en La Habana confirmaría la percepción de Nueva York de que eran segundones. Esta situación duplicaba la importancia del papel de Prebisch. Nueva York movilizaría todos los recursos disponibles para reunir los distintos componentes destinados a elaborar un do-

cumento aceptable, incluso el envío de funcionarios de la Sede a Santiago en misiones de corto plazo. Se estaba recopilando una gran cantidad de datos; Santiago aceptaba ahora un plan de trabajo y un bosquejo del *Estudio Económico* más realista. Otros organismos como la FAO y el FMI colaboraban, y el Banco Mundial acababa de completar el estudio *The Pattern of Latin American Trade with ERP Europe and the US*, que era útil para el propio informe de la CEPAL titulado “Perspectivas de incremento del comercio”, que se preparaba para La Habana. Dorfman y Alfonso Santa Cruz le dedicaban tiempo extra; Louis Shapiro de la Sede de Nueva York llegó a Santiago el 17 de diciembre a trabajar con Regino Boti sobre estadísticas regionales de comercio exterior. No obstante, el problema era el del liderazgo general: aunque el *Estudio Económico* tenía que ser producto de un trabajo en equipo, en último término una persona tenía que redactar un documento marco que estableciera un enfoque teórico y sus fundamentos. Croire se sintió aliviado cuando Prebisch aceptó este cometido; si no hubiera aceptado redactar el informe, las Naciones Unidas habrían recurrido a gente de fuera de América Latina, tal vez a la Suecia de Gunnar Myrdal, demostrando con ello al mundo el fracaso de los economistas latinoamericanos y augurando la segura desaparición de la CEPAL.²⁶

Es más, La Habana estaba surgiendo de improviso como una reunión importante en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. En parte, esto reflejaba el viejo tema de las expectativas frustradas de reconocimiento y cooperación estadounidense en la posguerra. En 1949 y a comienzos del segundo gobierno de Truman se estaba generando nuevamente una sensación de injusticia porque las prioridades de Washington se centraban en Europa y Asia. Durante la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos habían vendido sus productos básicos a los Estados Unidos a precios fijados por la *Office of Price Administration (OPA)*, pero no habían podido convertir durante ese período sus ingresos en dólares en bienes con la inflación consiguiente. Ahora veían que cuando los bienes estadounidenses estaban finalmente disponibles para ser adquiridos, no había controles de precios sobre esas exportaciones industriales, aunque los precios de los productos primarios y agrícolas de

²⁴ Archivo Prebisch, Correspondencia: Francisco Croire a Raúl Prebisch, 24 de diciembre de 1948.

²⁵ Archivo Prebisch, Correspondencia: Francisco Croire a Raúl Prebisch, 28 de febrero y 8 de abril de 1949.

²⁶ Archivo Prebisch, Correspondencia: Francisco Croire a Raúl Prebisch, 24 de diciembre de 1948. Asimismo, Naciones Unidas, Memorandum de W.R. Malinowski a Harold Caustin, Nueva York, 12 de noviembre de 1948.

América Latina habían declinado.²⁷ Al término de la guerra, los países monoprodutores como Venezuela, Cuba, Chile y Bolivia encaraban una depresión inevitable del comercio, y estaban al borde de una grave crisis económica. Sin embargo, el gobierno de Truman no había implementado la mayoría de sus promesas de asociación económica formuladas durante la guerra. Washington se oponía ahora a la creación de un banco interamericano de desarrollo; continuaba postergando la tan anunciada conferencia económica interamericana; y rechazaba los esfuerzos multilaterales para estabilizar los precios de los productos básicos. Y lo peor de todo era que la oposición del Congreso de los Estados Unidos a ratificar la nueva organización internacional de comercio (oic), que se había reunido en 1948, también en La Habana, tensionaba aún más las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. Concebida durante la Segunda Guerra Mundial, Keynes había considerado la oic como la contraparte del FMI y el Banco Mundial; su descalabro dejó desilusionados y frustrados a los latinoamericanos. La secuencia de la gran depresión, la guerra y el desafío del ajuste en la posguerra a la *Pax Americana* había creado un regionalismo incipiente en América Latina —una conciencia de experiencias compartidas, e incluso de mayores necesidades—, albergado por una nueva generación de profesionales más capacitados y viajados. Los jóvenes latinoamericanos ansiaban simultáneamente el reconocimiento, el liderazgo y la definición; había una oportunidad para las nuevas ideas y el cambio. ¿*Existe América Latina?* había preguntado el autor mexicano Luis Alberto Sánchez algunos años antes, en la década de 1940. América Latina era una región pronta a ser creada, y esta idea y oportunidad se sirvieron de los agravios percibidos para otorgar a la conferencia de la CEPAL en La Habana en 1949 una significación simbólica fuera de toda proporción con la agenda real de la reunión.²⁸

La carga adicional de la inquietud y expectativas evidentes de la CEPAL, las Naciones Unidas y América Latina aumentaba la angustia de Raúl al iniciar sus labores en una oficina situada en la planta superior al extremo del corredor, algo apartada del resto del personal de la CEPAL, haciendo una pausa sólo para su almuerzo diario con Adelita en Providencia. Necesitaba

obtener un avance decisivo, pero se sentía alicaído, tan alicaído como en sus últimas conferencias en la facultad en 1948 y una serie de seminarios que había completado recientemente en México. Ahora comprendía plenamente el costo de sus años de marginación. Cuando dejó el Banco Central en 1943 y redactó el bosquejo de “La moneda y el ritmo de la actividad económica”, se hallaba bien a la delantera del resto en su desarrollo teórico. Su concepto central de una brecha estructural en la economía internacional entre los países industriales y agrícolas en que las fuerzas del mercado tendían a acentuar las desigualdades había sido novedoso y apasionante. Pero eso había sido más de cinco años antes. Parecía al borde de una innovación muy importante; tantas cosas habían parecido posibles, pero no había logrado concretarlas. Había progresado por cierto; desde 1945 había injertado en su análisis la terminología centro-periferia, empleada por primera vez en 1921, para acentuar el dualismo presente en la economía internacional, y ésta era una parte integrante permanente de sus escritos. El trabajo sobre el ciclo económico también había avanzado notoriamente. Pero la disciplina no consistía tampoco en quedarse quieto, y los economistas más jóvenes ya entraban a ocuparse de la economía del desarrollo; el argumento, por ejemplo, de que los exportadores agrícolas se hallaban en desventaja comparados con los exportadores industrializados en el comercio internacional estaba pasando a ser un lugar común (Love, 1994). Si bien ningún otro académico había dado todavía una respuesta a la hipótesis planteada por Prebisch en “La moneda y el ritmo de la actividad económica” de 1943, era sólo cuestión de tiempo para que perdiera esta carrera y también aquella con los académicos de Europa y América del Norte.

Raúl se sentía cercano a una nueva síntesis, pero transcurrían los días en Santiago y aumentaba su frustración a medida que se aproximaba el plazo para La Habana. A principios de abril distribuyó un texto preliminar a los colegas de la CEPAL para que formularan sus observaciones. Furtado leyó el manuscrito y quedó decepcionado. El estilo era académico y a la defensiva, y se ocupaba de temas familiares, la declinación del coeficiente de importaciones estadounidenses, los controles de capital, el comercio exterior, el ahorro y la inflación, y la importancia de la industrialización.²⁹ El documento parecía más bien un compendio de sus

²⁷ Estados Unidos, Departamento de Estado, “Latin American Policy Statement”, Memorandum de E. Miller a Louis J. Halle, 14 de noviembre de 1950.

²⁸ Archivo Prebisch, Correspondencia: Francisco Croire a Raúl Prebisch, 24 de febrero de 1949.

²⁹ Tanto Furtado (1985) como Tøye y Tøye (por publicarse) son fuentes importantes sobre este episodio. La extensa entrevista del autor con Celso Furtado en 1990 proporcionó nuevas luces para redactar el presente artículo.

conferencias en la facultad y en México que un documento de política, y aunque estaba animado por su terminología “centro-periferia”, su explicación de este capitalismo asimétrico era incompleta, y a diferencia de “La moneda y el ritmo de la actividad económica” de 1943, al parecer no se refería a la declinación de la relación de precios del intercambio. Prebisch se esforzaba claramente a medida que el plazo se aproximaba, consciente de que su trabajo no estaba a la altura de lo que sabía que podía lograr.³⁰

Lo que ocurrió a continuación ha sido relatado magistralmente por Furtado en su autobiografía (Furtado, 1985, p. 60). Mientras Prebisch se debatía en Santiago, Croire recibía en Nueva York un ejemplar del proyecto de informe que el Dr. Hans Singer había escrito para la Subcomisión de Desarrollo Económico de las Naciones Unidas titulado *Post-war Price Relations Between Under-developed and Industrialized Countries*.³¹ Lo increíble es que ya el 17 de diciembre Castillo también había recibido un ejemplar anticipado del documento de Singer —en esa fecha el estadístico de las Naciones Unidas Louis Shapiro llegó de Nueva York para trabajar en el *Estudio Económico*—, pero no lo había compartido con Prebisch.³² Croire advirtió la renuencia de los altos funcionarios a que se distribuyera, ya que el informe de Singer cuestionaba la opinión ortodoxa y por lo tanto probablemente sería rechazado por la Subcomisión de las Naciones Unidas, pero se lo envió de inmediato a Raúl a México junto con otro documento del FMI sobre comercio exterior.

Prebisch no se había encontrado jamás con Singer, un académico de origen alemán que dejó su país en 1933 y obtuvo un doctorado en la Universidad de Cambridge. Contratado por David Owen para trabajar en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, había llegado a Nueva York en abril de 1947 con una licencia por dos años otorgada por la Universidad de Glasgow. Aquí inició sus labores en la sección comercial de ese Departamen-

to con un grupo interesante de economistas que pronto señalaron a su atención el problema de la relación de precios del intercambio (Singer, 1984, pp. 275-311). Singer sostenía que las estadísticas históricas demostraban una declinación de la relación de intercambio de los países en desarrollo. Desde la última parte del siglo XIX hasta la víspera de la Segunda Guerra Mundial, un período de más de medio siglo, había una tendencia secular descendente de los precios de los bienes primarios en relación con los precios de los bienes manufacturados (Toye y Toye, por publicarse, p. 25). Tal declinación brindaba un incentivo adicional para la industrialización en los países en desarrollo, puesto que de otro modo perderían recursos para el desarrollo en relación con sus contrapartes industrializadas (Naciones Unidas, 1949, pp. 16-17).

Pero el artículo de Singer era el estímulo que necesitaba Prebisch para escapar de su creciente frustración y temor al fracaso. En su bosquejo de “La moneda y el ritmo de la actividad económica”, de 1943, Raúl ya había asumido la declinación secular de la relación de intercambio internacional para los países agrícolas, y tanto Kindleberger como Samuelson habían escrito artículos basados en esta hipótesis.³³ Pero Singer no sólo lo demostraba estadísticamente dentro de un estudio histórico riguroso, sino que también articulaba las implicaciones éticas de la declinación de la relación de intercambio en la economía mundial que creaba una brecha entre países ricos y países pobres. Por lo tanto, Prebisch reconocía un alma gemela en el economista británico; el estudio de Singer no sólo corroboraba sus supuestos sobre el comercio, sino que le otorgaba también la confianza para reescribir su trabajo con una nueva estructura y estilo.³⁴ Raúl recobró la energía y reanudó su tarea, asegurándose de que todos los ejemplares de su trabajo anterior se recogieran y desecharan. Luego en tres días con sus noches escribió *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (Prebisch, 1949), en que desapareció la prosa forzada de su trabajo previo, reemplazado por un ensayo que recorda-

³⁰ El propio Prebisch jamás se refirió en sus entrevistas posteriores a esta transición hacia el “manifiesto” en Santiago. Furtado (1985), Toye y Toye (por publicarse) y el propio trabajo del autor subrayan que a comienzos de 1949 se produjo un punto de inflexión importante en la labor de don Raúl.

³¹ Retitulado después como *Relative Prices of Exports and Imports of Under-Developed Countries* (Naciones Unidas, 1949).

³² Archivo Prebisch, Correspondencia: Gustavo Martínez Cabañas a Raúl Prebisch, 5 de marzo de 1949, y Francisco Croire a Raúl Prebisch, 8 de abril de 1949. El tema es analizado también *in extenso* en Toye y Toye (por publicarse).

³³ Kindleberger (1943) y Samuelson (1948). El Archivo Prebisch (en particular la correspondencia de Prebisch con Víctor Urquidí, como la del 2 de junio de 1944, que trata en detalle el trabajo de Kindleberger) da luces importantes acerca de la evolución de las reflexiones de Prebisch sobre las teorías económicas emergentes durante el período 1943-1949.

³⁴ El respeto de toda una vida de Prebisch por Hans Singer no flaqueó jamás durante la larga amistad personal que siguió a la visita de Singer a Santiago en 1950. El sentimiento era absolutamente recíproco.

ba el dominio y la simplicidad de Keynes. Puede que el nuevo documento no haya sido académico conforme a la definición de las revistas oficiales; ni tampoco estaba repleto de fórmulas matemáticas, hipótesis explícitas o llamadas de pie de página. Ninguno de los distintos componentes o su argumento eran completamente novedosos —es correcto, por ejemplo, identificar el hito de la relación de intercambio como la “teoría Prebisch-Singer”—, pero el genio del “manifiesto” de Raúl consistió en moldear estos componentes dispares en una síntesis única y convincente. Logró reexaminar los determinantes de la actividad económica en los países en desarrollo, y representó un hecho clave que cambió el vocabulario del desarrollo internacional y marcó un nuevo período en América Latina.

El “manifiesto” de 1949 comenzaba con un llamado a la razón, lo que me mueve a parafrasear la máxima de Aristóteles de que los hechos no han sido todavía suficientemente establecidos. Si alguna vez lo son, el mérito debe atribuirse a la observación y no a las teorías, y a las teorías sólo en la medida que sean confirmadas por los hechos observados. Los latinoamericanos debían tener el valor de confrontar su propia realidad para hallar soluciones, y esto significaba someter la sabiduría heredada a los interrogantes fundamentales: ¿Esto funciona? ¿Quién gana y quién pierde? Conocer significa ser libre y capaz de controlar el propio destino, señalaba el “manifiesto”, y Prebisch articuló un marco inolvidable, aunque engañosamente simple, para explicar por qué el sistema no estaba obrando en el interés mutuo de las naciones ricas y pobres, por qué los países industriales cosechaban las mayores ganancias, y qué había que hacer para restablecer la igualdad para América Latina en la economía internacional. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* de 1949 le debía mucho al bosquejo de Prebisch “La moneda y el ritmo de la actividad económica”, de 1943. Se observa el mismo tono confiado, el mismo distanciamiento de los datos para destacar los puntos claves, y la misma convicción de que el dilema que confrontan los países de la región podía superarse con éxito.

Pero el “manifiesto” era diferente en cuanto a su visión regional y llamado a la acción. El concepto “centro-periferia” de la economía mundial estaba centrado de manera mucho más explícita en la dinámica y estructura de la desigualdad mundial. Comenzaba con la demanda de una economía mundial unificada en que todos los Estados, industriales y en desarrollo, estuvieran vinculados en un sistema único de intercambio y afectados por un ciclo económico común. Sin embar-

go, dentro de este sistema contraponía los papeles tan distintos de los países industriales ricos frente a los países agrícolas en desarrollo: estos últimos producían productos primarios para los primeros a cambio de bienes manufacturados, mientras que el ciclo económico se iniciaba en los países centrales y se difundía a la periferia. Prebisch sostenía luego que la distribución de los beneficios era desigual porque la dinámica del comercio exterior y el ciclo económico favorecían a los países industriales. Esto no era mala voluntad de los gobiernos, sino más bien el funcionamiento inherente del sistema: que los aumentos de productividad eran mayores en los bienes industriales, que en los primarios podía documentarse por la declinación de la relación de intercambio que él había supuesto en 1943 y que ahora Singer había documentado. A su vez, este factor era agravado por el ciclo del comercio internacional en que los países agrícolas eran más vulnerables que las economías centrales durante las recesiones, porque el trabajo organizado en Europa o América del Norte tenía la fortaleza suficiente para impedir un colapso de precios equivalente. El resultado de ambos factores —la declinación secular de la relación de intercambio y la vulnerabilidad del ciclo económico— explicaba el error fundamental de la teoría neoclásica del comercio que suponía iguales beneficios para los exportadores industriales y agrícolas y a la que se le suponía igual validez en América Latina que en los Estados Unidos o Gran Bretaña. Había, en suma, una asimetría inherente en el sistema, cuyo conocimiento era un paso necesario para comprender la inserción de América Latina en la economía internacional e idear con ello un nuevo enfoque apropiado para sus necesidades futuras.³⁵

La atracción del “manifiesto” radicaba en su objetivo dual; no sólo ofrecía un diagnóstico convincente, sino que además contenía una visión que prometía a los países agrícolas una salida a su dilema. Ser periférico no era necesariamente ser dependiente; tal como en “La moneda y el ritmo de la actividad económica” proponía que la industrialización, con el debido cuidado para evitar la inflación y las distorsiones, ofrecía a América Latina la perspectiva de revertir la dinámica del intercambio desigual que de otra manera la condenaba a beneficios constantemente decrecientes en la economía

³⁵ Dentro de la vasta literatura sobre este tema, nótese los estudios recientes de Love (1996); Rodríguez (1998); Gurrieri (1983); Mallorquín (1994) o Sprout (1992). Son valiosos también todos los artículos incluidos en Iglesias, ed. (1994). Véanse asimismo Spraos (1980) y Tanzi y Chu (1989).

mundial. Aquí había una prescripción para el cambio no revolucionaria, no comunista, que todos los gobiernos de la región, independientemente de su orientación ideológica, podían aplaudir. Era un llamado a la acción que Prebisch basaba directamente en su experiencia en Argentina, donde la sustitución de importaciones ya había avanzado considerablemente antes de 1914, y donde el Banco Central había cumplido precisamente esta función hasta el punto de que en 1943 la producción industrial igualaba la de la agricultura en la economía nacional. Desde una perspectiva regional en que la mayoría de las economías eran menos desarrolladas que Argentina, era una innovación realmente atrevida. Pero una vez divulgada, su desafío a las economías periféricas de pasar de la producción de productos básicos a una economía más diversificada se demostró duradero e irresistible —tanto así que hoy se da por descontado que la originalidad del “manifiesto” ha quedado oscurecida por su éxito.

El “manifiesto” contenía otros elementos latentes en su prosa extraordinariamente elegante y fluida. A pesar de su llamado a la razón y el argumento mesurado, hay un trasfondo de indignación casi imperceptible pero inconfundible en el texto. La economía del desarrollo, sugería Prebisch, significaba asumir una postura. El trato que acababa de recibir en Washington explicaría en parte este tono, así como el pesimismo comercial de 1949, cuando las perspectivas de incrementar las exportaciones latinoamericanas eran sombrías. Los Estados Unidos habían caído en recesión, el proveedor dominante de la región desde la Segunda Guerra Mundial, con un aumento de 168% de las importaciones latinoamericanas, mientras las de Europa occidental caían en 15%. “En otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones. Nada autoriza a suponer, al menos por ahora, que este fenómeno haya de repetirse con análoga intensidad, salvo en casos muy particulares”.³⁶ Dada esta perspectiva desalentadora, era aun menos probable que el sistema eco-

nómico internacional estimulara el desarrollo y el progreso técnico en América Latina, y por tanto era urgente proceder sin demora.³⁷

El informe de Prebisch transformó la reunión de La Habana y causó sensación en los medios de comunicación de masas en toda América Latina; en vez de debatir un *Estudio Económico* importante pero aburrido, la CEPAL se encontró dueña de una gran idea y una causa potencial. Nadie podía dudar siquiera de que Prebisch había sido el eje del triunfo de La Habana, el gran vencedor. Todos, y él mismo, se daban cuenta de que La Habana lo había lanzado como una personalidad regional, y el 14 de junio, en la clausura de la conferencia, se aprobó por unanimidad una resolución formal de agradecimiento. Pero en Nueva York y Washington la reacción fue diferente; hubo consternación entre los altos funcionarios de las Naciones Unidas y los Estados Unidos, quienes comprendían el poder del “manifiesto”: el marco del estructuralismo de Prebisch ofrecía un nuevo enfoque del desarrollo internacional; se había pronunciado por un Estado activo y la industrialización en un nuevo lenguaje que impugnaba la vieja doctrina de la ventaja comparativa. Fue socavada la noción de que los países agrícolas de América Latina podían prosperar en el futuro si permanecían como productores de productos básicos, y todos los expertos en desarrollo —tanto de los países industriales como de aquéllos en desarrollo— sabían que se había lanzado un nuevo debate. La reacción inmediata y dura de los economistas tradicionales como Gottfried Haberler, Gerald Baldwin, Charles Kindleberger y Gerald Meyer a *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* subrayaba la gravedad del reto de Prebisch a la teoría económica tradicional.³⁸ Jacob Viner, de la Universidad de Princeton, marcó la pauta al desechar el “manifiesto” como un conjunto de fantasías malignas, una conjetura histórica distorsionada e hipótesis simplistas. Durante las conferencias que dictó en Brasil en la Universidad Nacional en julio y agosto de 1950, la arrogancia de Viner asombró al auditorio tanto como sus consejos: quédense con el libre comercio; no abandonen las verdades neoclásicas atraídos por las sirenas que promueven la diversificación económica; dedíquense a la agricultura y al con-

³⁶ Prebisch, 1949, pp. 11 y 48-50. Las perspectivas de las exportaciones latinoamericanas eran sombrías en los Estados Unidos y Europa y también en América Latina. Además, la recesión en los Estados Unidos coincidía con una transformación de las relaciones comerciales Estados Unidos-América Latina-Europa entre 1937-1949, período en que las exportaciones europeas a la región habían sufrido una caída de 15% comparada con un incremento de 168% de las estadounidenses, mientras que las exportaciones latinoamericanas a Europa caían en 39% y las destinadas a Estados Unidos subían en 38%.

³⁷ Furtado (1985, pp. 60-61) destacaba este punto, señalando que Prebisch había pasado de una crítica de la teoría económica a las “realidades” internacionales.

³⁸ Véase en Solís (1989) un examen preliminar de las controversias académicas en torno a la tesis de Prebisch.

trol de la natalidad.³⁹ Prebisch era un hereje —incluso “un gran hereje” — que había que evitar a toda costa. Otros economistas estadounidenses eran menos ideológicos, con críticas que cuestionaban desde los datos empíricos que apoyaban los postulados de la teoría comercial de Prebisch-Singer hasta la omisión de los costos de transporte, el impacto de la innovación tecnológica, etc.⁴⁰

Pero los críticos de Prebisch no entendían nada. El “manifiesto” no era una teoría del desarrollo económico plenamente elaborada, y Raúl no sostenía que lo fuera. De hecho, en el informe se pedía reiteradamente más investigación. No era anticomercio (mientras más activo sea el comercio exterior de América Latina, mayores serán las posibilidades de incrementar la productividad mediante la formación intensiva de capital). No era antiagricultura (la industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficiente de la producción primaria). Tampoco era pro industrialización a ciegas. (El capítulo VI del informe se titula “Los límites de la industrialización”, y señala que la industrialización no es un fin en sí, pero es el único medio de que disponen los países para obtener una participación en los beneficios del progreso técnico y elevar progresivamente el nivel de vida de las masas).⁴¹ Prebisch creía también en el mercado, pero exigía respuestas a la pregunta de ¿Qué más? ¿Qué pasa con las inequidades y la asimetría del sistema? Cuestionaba que el mercado fuera en sí el gran igualador, e instaba a una acción decidida para compartir los beneficios del comercio internacional. Este era el salto cognitivo que lo identificaba como el padre del desarrollo: había presentado un nuevo paradigma del desarrollo con un enfoque fundamentalmente novedoso. De hecho, la crítica más seria —y resentida— de Raúl a los economistas neoclásicos de las universidades estadounidenses y europeas era su presunción de sapiencia: una de las deficiencias conspicuas de la teoría económica general, desde el punto de vista de la periferia, sostenía, es su falso sentido de universalidad. Viner (que una vez reconoció que era un librecambista anticuado) y sus colegas no tenían dificultades para atacar el “manifiesto” en aspectos

concretos porque no era una teoría plenamente desarrollada, y por lo tanto era vulnerable a la crítica académica. Pero en el aspecto central de la asimetría, sólo podían recurrir a las viejas verdades —como la equidad del sistema si los países en desarrollo creaban un ambiente económico acogedor para la inversión.

4. Conclusión: el Prebisch esencial

Cabe sostener que Prebisch cambió menos que Washington y Argentina: entre 1943 y 1949 la guerra fría revirtió las políticas en Washington y el peronismo transformó Argentina. Las múltiples críticas a Prebisch —de que era un proteccionista ciego, o que era antiestadounidense— obscurecen la trayectoria de su verdadera vida y obra antes de 1943.⁴² El colmo de la ironía es que suele achacársele haber deformado el desarrollo latinoamericano para propiciar una sustitución de importaciones exagerada. De hecho, el imperativo ético que impulsó toda su vida emanaba de sus años de infancia en Tucumán, donde un puñado de magnates del azúcar mantenía un sistema de explotación de estilo colonial sobre los jornaleros migrantes indios, porque su poder en la capital nacional podía impedir la entrada de importaciones brasileñas más baratas. Como su padre, un inmigrante de Sajonia que contrajo matrimonio dentro de una rama más pobre de una de las familias coloniales más famosas de Argentina, tenía aversión por la oligarquía y los militares; era miembro fundador de la “generación dorada” de Argentina, y llegó a la capital comprometido con la reforma. Su decisión de estudiar economía, una disciplina nueva y carente de prestigio en esa época en Argentina que prometía pocas retribuciones, reflejaba el deseo de conocer los mercados para mejorar la sociedad dentro de la concepción original de la disciplina por Adam Smith. Este mismo idealismo lo indujo a elegir su carrera en la administración pública argentina cuando reconoció la modernización del Estado como su senda futura, y pasó pronto a convertirse en un tecnócrata destacado en 1928. El modelo de un banco central autónomo que ideó en 1935 fue el logro cimero de sus años argentinos, que captó su visión de una élite

³⁹ Prebisch fue invitado a Brasil para una visita prolongada, del 19 de agosto al 1 de septiembre de 1951, gran parte de la cual estuvo destinada a responder las críticas que había recibido de Viner el año anterior, las que habían sido publicadas en la *Revista Brasileira de Economia* en la Fundación Getulio Vargas.

⁴⁰ El Gran Heresiarca: la expresión que Furtado acuñó para Prebisch y la CEPAL en el apogeo de su fama.

⁴¹ Prebisch, 1949, p. 59 y siguientes.

⁴² Véase en Prebisch, 1949, pp. 20-21, su ataque contra la “falsa universalidad” de la teoría económica general. La noción más difundida, que se tornó prevalente en Washington durante los años cincuenta, de que Prebisch era antiestadounidense, queda totalmente desmentida por su vida y obra. Este aspecto se examina con todo detalle en la biografía por publicarse de Don Raúl escrita por el autor de este artículo.

modernizante en Argentina para supervisar un proceso de desarrollo coherente protegido de la incertidumbre política — de igual manera formó la CEPAL (y más tarde la UNCTAD) como instrumentos para defender la equidad en las relaciones Norte-Sur. Resulta paradójico que, tras 54 años, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1977* del Banco Mundial aceptara la visión de Raúl de un Estado fuerte pero sagaz para corregir las externalidades del mercado, salvaguardar los bienes públicos y buscar ventajas competitivas en vez de ventajas comparativas en el comercio.

En 1943, cinco años antes del “manifiesto”, Prebisch esbozó sus pensamientos sobre el desafío que encaraba Argentina; su visión nos parece familiar en el discurso actual sobre cómo hacer frente a la globalización —en particular la necesidad de aprovechar el mercado en el interés social mediante el establecimiento de un compromiso entre los beneficios de la liberalización, por una parte, y las opciones políticas necesarias para proteger los valores nacionales y los bienes públicos, por otra. Reiteramos que ahora conside-

raríamos el enfoque de Prebisch como una “globalización civilizadora” para asegurar el crecimiento sostenible y el desarrollo social. Algunos supuestos del “manifiesto” (como el pesimismo exportador) resultaron ser incorrectos, pero su aporte perdurable no estriba en detalles ligados al tiempo. Más bien, su grandeza estriba en proyectar un paradigma que restituye el factor de poder a la economía internacional y exige que la teoría esté vinculada con la experiencia para interpretar la peculiar inserción regional de América Latina en la economía internacional. Esta vocación reflejó la interacción constante entre el práctico y el académico en su vida, la que hacia 1943 había demostrado con creces la falsa universalidad de la teoría económica neoclásica. La trayectoria breve y mediocre del Consenso de Washington sirve de recordatorio saludable del exceso ideológico y de la necesidad de nuevos enfoques que reflejen el contexto latinoamericano contemporáneo.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Crossette, B. (1999): Ex-Premier of Singapore sees pitfalls in debt relief, *New York Times*, 14 de octubre.
- Dosman, E. J. y D. H. Pollock (1993): Raúl Prebisch, 1901-1971: la búsqueda constante, en E. V. Iglesias (ed.), *El legado de Raúl Prebisch*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____ (2001): *Power and Economics: A Reflection on the Life and Work of Raúl Prebisch*, Washington, D.C., BID.
- Escudé, C. A. (1981): The Argentine eclipse: The international factor in Argentina's post World War II decline, Yale, Universidad de Yale, diciembre, tesis de doctorado.
- Furtado, C. (1985): Fantasia organizada, *Coleção Estudos Brasileiros*, vol. 89, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Gurrieri, A. (1983): Technical progress and its fruits: The idea of development in the works of Raúl Prebisch, *Journal of Economic Issues*, vol. XVII, N° 2, Sacramento, California, Association for Evolutionary Economics, junio.
- Hosbawn, E. (1994): *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991*, Londres, Abacus.
- Iglesias, E. V. (ed.) (1994): *The Legacy of Raúl Prebisch*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Kindleberger, C. (1943): Planning for foreign investment, *American Economic Review*, N° 33, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Lewis, P. H. (1990): *The Crisis of Argentine Capitalism*, Londres, University of North Carolina Press.
- Lorenzutti, J. (1996): *Historia del Banco Central de la Argentina*, Buenos Aires, Universidad Abierta Interamericana.
- Love, J. (1994): Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930, *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- _____ (1996): *Crafting the Third World: Theorizing Underdevelopment in Rumania and Brazil*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Mallorquín, C. (1994): Un breve recuento de la deconstrucción del estructuralismo latinoamericano, *Estudios latinoamericanos*, año 1, N° 2, México, D.F., Nueva Época.
- Naciones Unidas (1949): *Relative Prices of Exports and Imports of Under-Developed Countries*, Lake Success, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Ocampo, J. A. (2001): Palabras del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en la ceremonia de homenaje a Raúl Prebisch en conmemoración del centenario de su nacimiento, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 17 de abril.
- Prebisch, R. (1943): La moneda y el ritmo de la actividad económica, texto inédito, Archivo Prebisch, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1949): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, E/CN. 12/89, Santiago de Chile, CEPAL (copia de Archivo).
- _____ (1991a): *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch.
- _____ (1991b): Anotaciones sobre nuestro medio circulante. A propósito del último libro del doctor Norberto Piñero, *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch.
- _____ (1991c): De cómo discurre el profesor Olariaga, *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch.
- Rodrik, D. (1997): Globalization, social conflict and economic growth, *Raúl Prebisch Lecture*, Ginebra, Conferencia de las

- Naciones Unidas sobre comercio y Desarrollo (UNCTAD), 24 de octubre.
- _____ (2000): Markets, politics and globalization: Can the global economy be civilized?, G. Helleiner, *Tenth Raúl Prebisch Lecture*, Ginebra (UNCTAD), 11 de diciembre.
- Rodríguez, O. (1998): Aprendizaje, acumulación, pleno empleo: las tres claves del desarrollo, *Desarrollo económico*, vol. 38, N° 151, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), octubre-diciembre.
- Samuelson, P. (1948): International trade and equalization of factor prices, *Economic Journal*, N° 58, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Singer, H. (1984): The terms of trade controversy and the evolution of soft financing: Early years in the UN, G. Meier y D. Seers (eds.), *Pioneers in Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Solís, L. (1989): *Raúl Prebisch en CEPAL: años de esfuerzo intelectual creativo*, Ensayos ocasionales, N° 10, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE).
- Spraos, J. (1980): The statistical debate on the net barter terms of trade between primary commodities and manufacturers, *Economic Journal*, vol. 90, N° 357, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Sprout, R. (1992): El pensamiento de Prebisch, *Revista de la CEPAL*, N° 46, LC/G.1717-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Tanzi, V. y Chu, K. (1989): *Fiscal Policy for Stable and Equitable Growth in Latin America*, IMF working paper, N° 93, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Toye, J. y R. Toye (por publicarse): *The Origins of the Prebisch-Singer Thesis*, *Journal of Political Economy*, Chicago, Illinois, the University of Chicago.

Las ideas motrices *de tres procesos* de industrialización

Norberto González*

En su versión más ortodoxa, la teoría económica neoclásica ha ocupado un lugar preferente en las discusiones de política económica de América Latina en los últimos años. De acuerdo con esa doctrina, el mecanismo del mercado, al operar en forma totalmente libre, asigna los recursos productivos en la forma más eficiente posible. Cualquier interferencia de la política estatal con esa asignación conduce a una pérdida de eficiencia y a una disminución del ritmo de crecimiento de la economía con respecto al óptimo que podría obtenerse mediante el libre juego de las fuerzas del mercado. Las virtudes del cuerpo principal de esta teoría económica para interpretar la realidad han sido probadas en más de dos siglos de vigencia. Pero no se justifica por ello olvidar las limitaciones importantes que tiene el funcionamiento del mercado ni las diferencias que se presentan en ese funcionamiento en las distintas etapas de desarrollo de los países. En el período histórico en que iniciaron sus procesos de industrialización, los países actualmente desarrollados aplicaron políticas de participación activa del Estado, combinadas con el libre funcionamiento del mercado, y elaboraron teorías que dieron respaldo técnico a esas políticas.

Aunque estas experiencias han sido estudiadas y son conocidas en los círculos académicos, se citan muy poco en las discusiones de política económica de nuestra región. Por esa razón, en este ensayo me propongo recordar las ideas que orientaron la evolución de dos políticas económicas importantes: la de Estados Unidos y la de Alemania. Por falta de espacio no abordaré el caso del Japón, que también puso en práctica en el siglo pasado políticas que combinaban la acción estatal y la privada. Los dos primeros casos servirán como antecedente en este ensayo para examinar las ideas de Prebisch y de la CEPAL aplicadas al caso de América Latina.

1. El caso de los Estados Unidos. Alexander Hamilton

Las ideas sobre industrialización de Estados Unidos fueron expuestas por Alexander Hamilton en 1791 (véase Hamilton, 1934). Este autor puso en duda la validez de las objeciones a las políticas de promoción de las manufacturas y la afirmación de que —sin la ayuda gubernamental— la industria crecería tan rápidamente como lo requiere el estado natural de las cosas y los intereses de la comunidad. Según Hamilton, esta afirmación no siempre es válida. La inercia y el espíritu de imitación se traducen “en el temor al fracaso que pueden tener empresas nuevas, las dificultades intrínsecas de los primeros ensayos de entrar en competencia con quienes se han perfeccionado en las actividades que se busca

* Ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Los materiales básicos para este artículo fueron elaborados durante el período en que el autor colaboró con el Instituto de Economía de la Universidad de la República (Uruguay), lapso en el cual el Instituto estuvo bajo la dirección de Octavio Rodríguez.

penetrar... y los otros alicientes artificiales con que los países extranjeros apoyan a sus connacionales” (Hamilton, 1934, p. 203).

“La experiencia muestra... que aun las innovaciones más simples y evidentes en las ocupaciones más corrientes son adoptadas con titubeos, reticencia y por etapas pequeñas” (Hamilton, 1934, p. 203). “La evolución espontánea hacia empresas nuevas... es aun más difícil” (Hamilton, 1934, p. 204). “Estos cambios probablemente serán más lentos que lo aconsejable por el interés... de los individuos y la sociedad... y en muchos casos no ocurrirán” (Hamilton, 1934, p. 204). Continúa diciendo que producir los cambios necesarios tan pronto como sea posible... “puede requerir el estímulo del gobierno” (Hamilton, 1934, p. 204). “El miedo de fracasar en nuevas iniciativas es quizá un impedimento serio...; es esencial que quienes las inicien cuenten con la aprobación y el apoyo del gobierno necesarios para superar los obstáculos que supone toda experiencia nueva” (Hamilton, 1934, p. 204). “La superioridad de que ya gozan los países que han ocupado y perfeccionado una rama de la industria es un obstáculo más formidable... para introducir esa misma industria en un país en que antes no existía; mantener entre ambos la competencia en calidad y precio en un pie de igualdad sería imposible sin una ayuda y protección extraordinarias de parte del gobierno” (Hamilton, 1934, p. 204-205). La ayuda del gobierno a la producción incipiente en un país nuevo puede ser esencial para compensar las desigualdades de la competencia en el período inicial.

Gracias al informe de Hamilton y de algunos de sus seguidores, como H. B. Carey, que era partidario de estas ideas en 1865, esos conceptos se difundieron e influyeron fuertemente sobre la política comercial e industrial aplicada por los Estados Unidos durante su proceso de industrialización (citado en Mill, 1987).

2. El caso de Alemania. Frederick List

La política de industrialización de Alemania fue planteada en términos similares, aunque más amplios, por Frederick List en el siglo diecinueve (List, 1856). Este afirma que, durante el período inicial del desarrollo de una industria en un país nuevo, la ayuda del gobierno a la producción incipiente puede ser esencial para equiparar las condiciones de la competencia. Sostiene que “El sistema de protección es el único medio por el cual las naciones menos avanzadas pueden elevarse al nivel de la nación que va a la cabeza de la industria manufacturera, con un monopolio no conferido por la

naturaleza, sino obtenido por ser pionera en ese campo. El sistema de protección, visto desde este punto de vista, será el promotor más eficaz de la asociación universal entre las naciones, y, en consecuencia, del libre comercio” (List, 1856, p. 201). Aunque reconoce que al comienzo la protección aduanera aumenta el precio de las manufacturas, sostiene que “con el tiempo, en una nación capaz de un gran desarrollo industrial, la producción de esos bienes podrá resultar más barata que su importación” (List, 1856, p. 224). El sacrificio inicial “es ampliamente compensado por la adquisición de una capacidad de producción que asegure no sólo una mayor riqueza en el futuro, sino también una mayor independencia industrial” (List, 1856, p. 224).

Citando a Say, acepta que el Estado pueda proteger a la industria nacional siempre que en pocos años ésta pueda subsistir sin ayuda, en forma similar al “...aprendiz de zapatero al que se le otorgan algunos años de enseñanza y de apoyo hasta que aprenda su oficio y pueda vivir sin el sostén de sus padres” (List, 1856, p. 262).

Los planteamientos de List van más allá que los de Hamilton. El no sólo se refiere a la mayor independencia en materia industrial que esta política permite al país, sino que señala que el avance de la industria en un país predominantemente agropecuario tiene consecuencias más generales sobre el desarrollo. Estimula el crecimiento urbano, ejerciendo una influencia positiva sobre el desarrollo social y político, así como sobre el avance intelectual y cultural, y sobre la capacidad creadora. El desarrollo industrial permite el aumento de la productividad en toda la economía y el desarrollo de los medios de transporte.

Señala la interdependencia entre el desarrollo industrial y el agropecuario al indicar que el desarrollo industrial estimula y diversifica la demanda de los productos del agro (List, 1856, p. 295). Durante el proceso de desarrollo industrial, una industria nueva apoya el desarrollo de otras (List, 1856, p. 377). Esta afirmación destaca el carácter intersectorial, y no sólo individual, de las políticas industriales.

List insinúa el carácter estructural del proceso de desarrollo económico al afirmar que el desarrollo de las manufacturas sólo se alcanza lentamente, en forma gradual. Demora mucho tiempo mejorar los equipos, los procesos productivos y los sistemas de distribución. Es más fácil perfeccionar y ampliar una empresa ya iniciada que comenzar una nueva. Industrias antiguas, que fueron desarrolladas por generaciones, se impulsan con mayor facilidad que las nuevas. Es más difícil hacer avanzar una empresa cuando sólo ha ha-

bido unas pocas o ninguna similar en el país, pues en las nuevas empresas los gerentes y los obreros tienen que ser entrenados o traídos del exterior, y las perspectivas no son suficientemente halagüeñas como para inspirar en los capitalistas el grado de confianza necesario para asegurar su participación. A través de las generaciones se logra mejorar el precio, la calidad y la cantidad de la producción (List, 1856, pp. 373-374).

Estas ideas presentan un panorama más amplio que el del mero sector industrial y se adelantan a planteamientos técnicos posteriores. Las manufacturas de un país de industrialización reciente "...pueden compararse con el joven que lucha contra un adulto plenamente desarrollado. Las manufacturas de la principal potencia industrial y comercial tienen mil ventajas con respecto a las naciones nuevas o que no han alcanzado la madurez. Tienen mano de obra calificada y con experiencia en gran número y con salario bajo, hombres con aptitudes y experiencia especiales para la gerencia, ...instituciones financieras,... transporte,... almacenamiento y distribución eficientes, ...un mercado interno que les sirve de apoyo para conquistar mercados externos". En estas condiciones sería inútil que el país nuevo confiara sólo en la evolución natural de la economía para desarrollar una industria en libre competencia con las más desarrolladas (List, 1856, p. 378-379). List, como Hamilton y otros clásicos, señaló límites a las políticas de promoción y de protección a la industria. La protección y el apoyo debían ser de nivel no excesivo, mantenidos sólo por un plazo prudencial y aplicados a actividades para las cuales el país tuviera una vocación competitiva (List, 1856, p. 390-393). Los derechos de aduana deben considerarse y aplicarse sólo en beneficio de sectores que ofrecen ventajas básicas para el país.

3. El caso más general: John Stuart Mill y la teoría neoclásica

Mill legitimó la política de industrialización, incorporando el argumento de la industria incipiente a la teoría clásica. En Mill (1987) se basó la versión más pragmática y acotada de Hamilton antes que en la de List.¹

En las páginas 922 y 923 de Mill (1987) se encuentra el conocido párrafo que dice: 'El único caso

en que, aplicando sólo los principios de la economía política, serían defensibles los derechos de protección aduanera es cuando se aplican temporalmente (sobre todo cuando se trata de una nación joven y pujante) con la esperanza de dar carta de ciudadanía a una industria extranjera que se adapta perfectamente a las condiciones del país. La ventaja de un país sobre otro en una rama de producción a menudo deriva sólo de haberla comenzado antes. Puede no haber una ventaja intrínseca de un país, o una desventaja de otro, sino sólo una superioridad presente derivada de las habilidades y experiencias adquiridas. Un país que todavía no tiene esa capacidad y esa experiencia puede estar mejor dotado en otros aspectos para la producción que los que entraron primero en este campo; ...además, no hay nada que refuerce más el mejoramiento en cualquier rama de la producción que el hecho de ensayarla en un nuevo conjunto de condiciones. Pero no puede esperarse que los individuos introduzcan una nueva manufactura por su propia cuenta... y soporten el peso de continuarla hasta que los productores adquieran un nivel de capacitación equivalente al de los productores tradicionales. Un derecho de aduana prolongado por un tiempo razonable puede, a veces, ser el modo menos inconveniente por el cual una nación puede aplicar un gravamen para apoyar un experimento. Pero es esencial que la protección se limite a casos que ofrezcan bastante seguridad de que la industria protegida podrá, después de un tiempo, sostenerse sola'. Mill (1987, pp. 922-923).

La teoría neoclásica ha refinado el argumento de la industria incipiente y ha aclarado su validez. Pero al mismo tiempo ha contribuido a limitar su aplicación. Examina el caso de las economías externas, en que la empresa que efectúa la inversión no capta todos sus beneficios. Una parte de ellos puede derivar a otras empresas por el desplazamiento de la mano de obra entrenada, o por medio de empresas proveedoras de la que ha hecho la inversión de insumos no transables, o por adquirir sus productos (Corden, 1974, pp. 256-257). En estos casos podrá ser necesario compensar a esa empresa por los beneficios de la inversión que ella no capta.

Asimismo la teoría neoclásica considera el caso en que tienen lugar economías externas recíprocas en el cual ninguna de las empresas capta el resultado total de la inversión (Corden, 1974, p. 260).

En la corriente neoclásica se expresa cierto escepticismo con respecto a la aplicación de las políticas de industrialización. Si bien suele aceptarse la validez del argumento de la industria incipiente, se considera que

¹ List mostró ser un economista perspicaz, pero planteó puntos de vista nacionalistas que chocaron a los autores de su tiempo, como lo revela el ensayo de G. A. Matile, editor de la obra de List.

esas políticas no son la alternativa óptima sino la primera o segunda solución subóptima. Se sostiene que antes de aplicar políticas industriales activas resulta más eficiente mejorar la información de que dispone el empresario para tomar sus decisiones o procurar el mejoramiento de los mercados de capitales, y dejar que sea el mercado libre de interferencias el que asigne los recursos. Esto daría a las políticas industriales un margen de maniobra más reducido que el que le atribúan los autores clásicos que influyeron en los procesos de industrialización de Estados Unidos y de Alemania.

En la aplicación reciente de la teoría neoclásica a la política económica para el mundo en desarrollo y para América Latina pueden distinguirse dos posiciones principales:

Por un lado, el punto de vista más ortodoxo, que asigna a las políticas públicas un papel muy reducido y deja la asignación de recursos productivos librada al funcionamiento irrestricto del mercado. Se da importancia decisiva al mantenimiento del equilibrio fiscal y monetario, se propicia la jibarización del sector público, la privatización de las actividades estatales y la desregulación. Los partidarios de esta postura son francamente hostiles a las políticas activas de desarrollo productivo y de cambio de la estructura económica, como la promoción industrial, las políticas de apoyo al avance tecnológico y las políticas comerciales de protección y de promoción de exportaciones.

Durante la administración de Reagan en Estados Unidos, esta corriente ideológica, promovida por la economía de la oferta, tuvo un auge notable. Pero aun después de terminado ese período presidencial sigue teniendo fuertes partidarios, sobre todo entre grupos conservadores, entre los acreedores privados internacionales de América Latina, y en los sectores internos de los países latinoamericanos asociados con esos círculos financieros. En las palabras de Feinberg: "Aquellos que apoyan el modelo restrictivo reganiano piensan que el Estado debe cuidar la defensa nacional, establecer las condiciones macroeconómicas apropiadas, y hacer mutis por el foro" (Feinberg, 1990).

Por otro lado, hay también una postura neoclásica menos rígida, que acepta cierto margen de política activa que promueva el desarrollo industrial y tecnológico y apoye las nuevas exportaciones. En ella se fijan límites bastante estrictos a estas políticas, tanto en cuanto a los instrumentos como a la intensidad con que se apliquen en uno u otro sector, y también en la duración de su aplicación a cada sector productivo. En general, aunque no siempre, se admite una excepción

al ideal de libre comercio, a saber, las industrias incipientes, que pueden merecer gran protección aunque siempre temporal (Williamson, 1990, p. 15).

En otro párrafo Williamson se refiere a su propia posición con respecto de los subsidios: "...a mi entender, no se justifica el odio generalizado por los subsidios. Estoy totalmente de acuerdo en cuanto a la inconveniencia de los subsidios indiscriminados, pero creo que en ciertas circunstancias hay subsidios que, cuidadosamente dirigidos, pueden ser instrumentos útiles para mejorar la asignación de los recursos o la distribución del ingreso" (Williamson, 1990, p. 12). Stiglitz (1998) también tiene un criterio más amplio sobre las políticas económicas que pueden aplicarse sin distorsionar el funcionamiento de los mercados.

4. El caso de la industrialización de América Latina: el enfoque de Prebisch y de la CEPAL

Prebisch y la CEPAL también optaron por un enfoque de industrialización deliberada, con participación del Estado, en respaldo del sector privado. Adoptaron un planteamiento de desarrollo amplio que, aunque en sus aspectos operativos se centró principalmente en los temas económicos, abarcó también temas sociales, sobre todo para la interpretación del proceso. El cambio de las estructuras económicas, la industrialización, el desarrollo agropecuario, las relaciones económicas internacionales, el ahorro y la inversión, el empleo y la distribución del ingreso fueron otros temas que se examinaron con amplitud y profundidad.

Prebisch se educó en la tradición de la economía clásica y durante los primeros años de su vida profesional fue un economista ortodoxo. En sus propias palabras, "Yo creía en la validez universal de la teoría elaborada en los centros" (González y Pollock, 1991). En su experiencia como joven subsecretario de Hacienda de su país, a principios de los años treinta, recomendó al gobierno aplicar políticas ortodoxas en materia monetaria, fiscal, comercial y cambiaria. Pero pronto sus ideas comenzaron a cambiar, bajo el impulso de su experiencia de gobierno iniciada en este período y continuada en el Banco Central de la República Argentina. Dos aspectos principales marcaron este cambio: i) llegó a la conclusión de que, frente a la crisis mundial, la economía argentina no se recuperaría con las recetas ortodoxas, en vista del deterioro constante de las exportaciones que contrastaba con la tendencia al fuerte crecimiento de las necesidades de importación; ii) el fracaso de la Conferencia Económica Mundial de 1933 y la acogida casi nula que tuvieron entre los

países europeos las ideas de cooperación internacional de Keynes, lo convencieron de que Argentina no podía esperar una solución gracias a la reactivación de la demanda mundial. La dura negociación bilateral del tratado Roca-Runciman con Gran Bretaña le mostró los límites que imponía la alta dependencia de la exportación de productos primarios concentrada en unos pocos mercados externos (González y Pollock, 1991).

Fruto de esa experiencia fue el convencimiento de que era preciso cambiar la estructura de la producción y de las exportaciones del país por medio de la industrialización, y que para ello era necesario conjugar el juego de las fuerzas del mercado con la acción estatal encaminada a impulsar y orientar la gestión del sector privado. Prebisch pudo comprobar las profundas repercusiones que tenían en los países en desarrollo las crisis originadas en los países desarrollados, y que poco podían hacer para evitarlas.

La experiencia argentina fue el terreno en que germinaron las ideas de Prebisch, que luego desarrolló en la CEPAL y más adelante en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Según Prebisch, los países en desarrollo, que están en la periferia, se especializan en la producción de bienes primarios. De ahí resulta una estructura asimétrica de sus relaciones comerciales y financieras con los países desarrollados. Exportan bienes de bajo contenido tecnológico e importan otros de tecnología avanzada. Sus exportaciones contienen mano de obra de baja calificación y de débil organización sindical, con una demanda caracterizada por su baja elasticidad-ingreso. Resulta de allí una demanda de crecimiento poco dinámico para sus exportaciones; obtienen salarios y márgenes de beneficio reducidos e inestables. Sus importaciones, en cambio, contienen mano de obra calificada con alto grado de organización sindical y elasticidad-ingreso elevada, lo que implica salarios y márgenes de beneficio más altos, así como un crecimiento más acelerado para los países proveedores.

A consecuencia de esta estructura asimétrica de las relaciones externas de los países en desarrollo se limita su potencial de crecimiento. La heterogeneidad estructural económica y social se traduce en desigualdad en la distribución del ingreso, cuyos rasgos más evidentes, aunque no únicos, son la pobreza y la marginalidad.

La piedra angular de las recomendaciones que derivan de esta diagnosis es el proceso de industrialización que permitiría modificar la estructura productiva interna y las relaciones externas. Este proceso no podría lograrse al ritmo indispensable por efecto de las

fuerzas del mercado libradas a su suerte, sino que requeriría políticas públicas activas de protección y promoción en materia de comercio, tributación y crédito.

Esta política varió con el tiempo, cambiando de acento según las variaciones de la situación económica internacional y el desarrollo de la industria de la región. En la posguerra los mercados de los países desarrollados estaban cerrados por altas barreras proteccionistas. Por lo tanto, la política se orientó preferentemente al mercado interno, con la sustitución de importaciones. Pero Prebisch y la CEPAL pensaban que, dada la pequeña dimensión de esos mercados, la sustitución de importaciones implicaba ineficiencia, por lo que recomendaron la integración entre los países latinoamericanos para agrandar los mercados y crear una competencia más intensa. La institución prestó fuerte apoyo a los procesos de integración de Centroamérica, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)/Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Grupo Andino. A medida que los mercados de los países desarrollados se mostraron más receptivos para las manufacturas latinoamericanas, a partir de los años sesenta, la CEPAL mantuvo un programa para el apoyo técnico a las políticas de exportación de manufacturas.

También fueron evolucionando los sectores productivos prioritarios en el proceso de industrialización desde los productores de bienes de consumo no duradero y duradero, a los productores de bienes intermedios y de capital con mayores exigencias de inversión y tecnología. La producción de bienes de consumo creaba la demanda para los bienes intermedios y de capital. Los estudios de la CEPAL sobre sectores y políticas industriales avalaron esa evolución.

Para que avanzaran las políticas de apoyo a la producción de manufacturas se necesitaban dos elementos complementarios:

i) Una política de tecnología para que el Estado apoyara la adaptación creadora de tecnología proveniente del exterior a las condiciones singulares de los países de América Latina y ayudara a acelerar el proceso de innovación. Con esto aumentaban la eficiencia, bajaban los costos y mejoraba la calidad de los bienes producidos para adaptarse mejor a la demanda de los mercados externos. En este campo se llevó adelante un proyecto en colaboración con el Banco Latinoamericano de Desarrollo (BID).

ii) Además del esfuerzo de los países en desarrollo, la exportación de manufacturas requería la colaboración activa de los países desarrollados que tenían que abrirles sus mercados. Uno de los objetivos principales de la gestión de Prebisch en la UNCTAD, acompañado

por la CEPAL en el ámbito de América Latina, fue la creación de un sistema generalizado de preferencias, con la apertura unilateral de los mercados de los países desarrollados en favor de los países en desarrollo para listas específicas de bienes que los países en desarrollo tenían interés en exportar.

Aunque la industrialización era el eje de las políticas propiciadas por Prebisch y por la CEPAL, su éxito exigía la aplicación simultánea de otras políticas.

Se necesitaba una política de cooperación internacional para aumentar sustancialmente la corriente de capitales de mediano y largo plazo desde los países desarrollados hacia la región. El ahorro nacional susceptible de ser transformado en divisas era insuficiente para financiar un ritmo de crecimiento aceptable, lo que se expresaba en los déficit de ahorro y de comercio. La cooperación internacional era posible por el clima político imperante al terminar la Segunda Guerra Mundial, y por la competencia política de los países desarrollados capitalistas con los socialistas. El Banco Mundial, creado en la posguerra, fue complementado con la creación del Banco Interamericano del Desarrollo, en la que la CEPAL tuvo un destacado papel. También se establecieron en los países de la región mecanismos para asegurar que los capitales de mediano y largo plazo de origen público fueran invertidos en forma eficiente, con el mayor rendimiento posible en términos de contribución al desarrollo económico y al empleo de mano de obra y asegurando la capacidad de pago de los servicios. Estos mecanismos funcionaron con eficacia hasta que la abundancia de fondos internacionales creada por el alza del petróleo, de los años setenta en adelante, y los excedentes de ahorro que fueron acumulando los países desarrollados convirtieron en abundancia la escasez de fondos internacionales. Se relajó así la disciplina que había predominado hasta entonces y se fomentaron los usos improductivos o imprudentes de fondos, lo que llevó en los años ochenta a la crisis de la deuda externa de América Latina.

También era necesario prestar atención especial a dos temas sociales relacionados entre sí: la distribu-

ción del ingreso y el empleo. La distribución del ingreso fue tema de preocupación creciente para Prebisch y la CEPAL a partir de los años cincuenta, a diferencia de la teoría convencional que prestaba poca atención a este tema, escudándose en el principio de que, en situación de equilibrio, la redistribución no podía mejorar el ingreso de una persona sin empeorar el de otra. Para la CEPAL, la industrialización latinoamericana recibía un apoyo importante del mercado interno, de modo que la mejor distribución del ingreso, aparte su importancia para la equidad, tenía gran significación económica, pues promovía la ampliación del mercado interno y le incorporaba una alta proporción de la población que estaba marginada. En cuanto al empleo —el otro aspecto de la marginalidad— se planteaban metas y modalidades específicas de desarrollo, que permitieran avanzar en la solución del desempleo y subempleo estructurales dentro de un plazo razonable.

Otros dos aspectos metodológicos merecieron mucha atención en la CEPAL: el manual de proyectos de inversión y la planificación, dos instrumentos técnicos puestos a disposición de los países para ayudarlos en la tarea de asegurar el uso más eficiente posible de los recursos. En el manual de proyectos se exponía una técnica de preparación de proyectos que elevaba al máximo su contribución al desarrollo y al empleo, ofreciendo una forma de alivio para la restricción externa. Fue útil para presentar los proyectos a los organismos de financiamiento y evaluar sus efectos desde el punto de vista del empresario y de la sociedad. La planificación se propuso como un método para diseñar las políticas de mediano y largo plazo y para vigilar su puesta en práctica de modo que se asegurara en lo posible la obtención de los cambios estructurales perseguidos. Apuntaba a lograr la coherencia de los objetivos propuestos por las políticas de desarrollo y la compatibilidad de esas políticas con las restricciones de recursos disponibles, especialmente las de ahorro y de divisas. Por ello, la CEPAL planteó como un objetivo la institucionalización de la planificación para el desarrollo.

Bibliografía

- Corden, W. M. (1974): *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Feinberg, R. E. (1990): Comments, J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment. How Much has Happened?*, Washington D.C., Institute for International Economics.
- González, N. y D. Pollock (1991): Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina, 1923-1943, Desarrollo económico, *Revista de ciencias sociales*, vol. 30, N° 120, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Hamilton, A. (1934): Secretary of the Treasury. Report on manufactures. Communicated to the House of Representatives, 5 de diciembre de 1791, en S. McKee, Jr. (ed.), *Papers on Public Credit, Commerce and Finance*, Nueva York, Columbia University Press.

-
- List, F. (1856): *National System or Political Economy*, Philadelphia, J.B. Lippincott & Co.
- Mill, J.S. (1987): *Principles of Political Economy*, Fairfield, New Jersey, Augustus M. Kelley Publishers.
- Stiglitz, J.E. (1998): Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington, *Desarrollo económico. Revista de ciencias sociales*, vol. 38, N° 151, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Williamson, J. (1990): What Washington means by policy reform, J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment. How Much has Happened?*, Washington D.C., Institute for International Economics.