

Raúl Prebisch y los orígenes de la doctrina del intercambio desigual*

JOSEPH L. LOVE

I

La concepción del sistema económico internacional como formado por un centro industrial y una periferia agraria, en el cual el primero domina a la segunda, ha tenido una influencia tremenda en el análisis del subdesarrollo; es imposible evaluar la importancia de la idea debido a que su aceptación está todavía en proceso de expansión. Los términos analíticos de Raúl Prebisch y la teoría concomitante de las relaciones comerciales, conocida en la actualidad como intercambio desigual, han sido adoptados no sólo por los seguidores de una tradición de la teoría de la dependencia, originada directamente en Prebisch, sino también por escritores no latinoamericanos (ciertamente, con modificaciones amplias) como Arghiri, Emmanuel, André Gunder Frank, Immanuel Wallerstein, Johann Galtung y Samir Amin.¹

En el universo de la planeación económica ha sido asimismo enorme la influencia de Prebisch, no sólo en la Comisión Económica para la América

* Deseo agradecer a Raúl Prebisch, Hans Singer, Enrique Iglesias y los miembros de la CEPAL en Santiago, Chile, su amable ayuda en la investigación que realicé para preparar este documento. Por supuesto, las opiniones y errores que aquí aparecen son propios del autor.

¹ Véase Arghiri Emmanuel, *Unequal exchange: A study of the imperialism of trade*, Nueva York, Monthly Review Press, 1972, p. 263 (hay ed. en español) ("centro-periferia"); André Gunder Frank, *Capitalism and underdevelopment in Latin America: Historical studies of Chile and Brazil* (ed. rev., Nueva York, Monthly Review Press, 1969), p. 8 (hay trad. en español) ("metrópolis-satélite"); Immanuel Wallerstein, "The rise and future demise of the world capitalist system: Concepts for comparative analysis", *Comparative Studies in Society and History*, 16, 4 (septiembre, 1974), p. 401 ("corazón-semiperiferia-periferia"); Johan Galtung, "A structural theory of imperialism", *Journal of Peace Research* 1971, núm. 2, p. 81 ("centro-periferia").

Latina de las Naciones Unidas, y la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas —organismos que él dirigió— sino también en la Asociación Americana del Libre Comercio Latinoamericano, el Mercado Común Centroamericano, la Alianza para el Progreso, y en los programas de desarrollo de diversos gobiernos latinoamericanos, incluyendo el gobierno de Kubitschek en Brasil (1956-1961).²

En el mundo subdesarrollado, la terminología centro-periferia ha sido ampliamente aceptada, aun por gobiernos que favorecen la entrada de capital extranjero. Durante la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional (“el diálogo Norte-Sur”), celebrada en París en junio de 1977, el ministro de Relaciones Exteriores brasileño, en representación de un régimen conocido por su neo-ortodoxia económica y su divergencia de los preceptos de la CEPAL, demandó sin embargo una “transferencia sustancial de recursos del centro a la periferia” del sistema económico mundial.³

La tesis de Prebisch sobre centro-periferia, formulada por primera vez en los años cuarenta sugirió un punto de vista que la mayor parte de los economistas de Estados Unidos y Europa Occidental encuentran aún difícil de aceptar. Implicaba una relación hegemónica entre dos elementos inconexos en un solo sistema económico, aun si los centros “primario” y “secundario” cambiaban sus posiciones relativas. No sólo eso; la elaboración de la idea de intercambio desigual entre los dos elementos llevó a la conclusión de que el centro derivaba parte de su riqueza de la periferia (pero no toda, según la versión de Prebisch, debido al progreso tecnológico generado por el centro). Lo que es más, en el esquema original estaba implícita la idea de que la relación era sempiterna. La formación de nuevos centros por las áreas periféricas era posible sólo rompiendo con el centro antiguo. Muchos de los críticos de Prebisch de la izquierda diferían con él en los caminos que podían conducir a esa ruptura más que en la naturaleza del sistema internacional.

² Celso Furtado, *Economic development of Latin America: A survey from colonial times to the Cuban revolution*, tr. Suzette Macedo, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, p. 192 (CACM), p. 208 (Kubitschek) (hay ed. en español); Luis di Marco, “Introduction”, en di Marco ed., *International economics and development: Essays in honor of Raúl Prebisch*, Nueva York, Academic Press, 1972, p. 11 (LAFTA); Jerome Levinson y Juan de Onís, *The Alliance that lost its way*, Chicago, Quadrangle, 1970, pp. 39-40, 72 (Alliance).

Asimismo, en 1954 el economista cepalista Celso Furtado aplicó el argumento de Prebisch sobre los términos internacionales del intercambio a los problemas del comercio interregional en Brasil, y de ese modo contribuyó a justificar la creación de la Superintendencia del Desarrollo del Noreste (SUDENE). Hans W. Singer, cuyas teorías sobre comercio internacional fueron paralelas a las de Prebisch, como se verá más adelante, realizó independiente y más o menos simultáneamente un análisis similar sobre los términos del intercambio en el Noreste.

³ Embajada del Brasil, Washington, D.C., *Boletim especial*, núm. 31, 21 de junio de 1977, p. 1.

El problema examinado en este ensayo es cómo y por qué Prebisch formuló su tesis inicial, la cual fue adoptada por la CEPAL; esto es parte de un problema más amplio de cómo y por qué surgió el Tercer Mundo después de 1945. Como todas las teorías, ésta tenía algunos precursores —la mayor parte de los cuales no estaban relacionados genéticamente— pero de todos modos la tesis de Prebisch es la idea que ejerció mayor influencia acerca de cualquier economía o sociedad que alguna vez surgiera en Latinoamérica.

Aunque este documento pertenece a la historia de las doctrinas económicas, y en un sentido más amplio a la historia de las ideologías, sostendré que mucho del razonamiento de Prebisch estuvo basado en la observación empírica y en la experimentación. Por lo tanto, debemos empezar con la biografía de Prebisch y la historia económica de Argentina en los segundos veinticinco años del siglo XX.

II

Nacido en la ciudad de Tucumán en 1901, Raúl Prebisch estudió en la Universidad de Buenos Aires, cuyo Departamento (Facultad) de Economía en aquella época era quizás la mejor escuela sobre teoría económica en América Latina.⁴ Desde una edad temprana Prebisch prometió claramente una carrera distinguida dentro del “establishment” económico de Argentina, como un observador interno. En 1923, después de obtener una maestría en economía, se le pidió unirse al cuerpo de académicos de la Universidad.⁵ En 1922, esto es, antes de la graduación de Prebisch, Enrique Uriburu, en representación de la élite de la Sociedad Rural, la poderosa asociación de ganaderos, designó al joven como director de la Oficina de Estadística de esa Sociedad. Dos años después, la Sociedad Rural envió a Prebisch a Australia, adonde estudió métodos estadísticos relacionados con la cría de ganado, y, según se cree, obtuvo también una perspectiva más amplia de la posición de Argentina en la economía internacional.⁶ Para 1925 era al mismo tiempo profesor de la Universidad y funcionario del Departamento de Estadística del gobierno argentino. En 1928 estuvo trabajando nuevamente y de manera parcial para la Sociedad Rural, compilando un anuario estadístico para la organización. Su presidente, Luis

⁴ En 1918, el profesor Luis Gondra introdujo el primer curso en América del Sur de economía matemática en la Universidad de Buenos Aires. Gondra *et al.*, *El pensamiento económico latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945, p. 32.

⁵ Prebisch, entrevista, Washington, D.C., 10 de julio de 1978.

⁶ Prebisch, *Anotaciones demográficas a propósito de los movimientos de la población*, Buenos Aires, s/e, 1926, p. 3.

Duhau, hizo notar en su prefacio al compendio que "la marcada interdependencia de nuestras actividades agropecuarias con el mercado mundial explica sobradamente la amplitud que este anuario ha dado a las cifras internacionales".⁷ De esta manera, desde el principio de sus actividades profesionales, Prebisch obtuvo una apreciación del sistema económico internacional.

Aun más, Prebisch estuvo intensamente interesado en los problemas políticos desde el principio de su carrera.⁸ En 1928 se hizo cargo de la dirección de la *Revista Económica*, una publicación del Banco de la Nación Argentina, organismo gubernamental interesado no solamente en los problemas monetarios más apremiantes, sino también en los problemas de cría de ganado, agricultura y comercio internacional. A principios de los años treinta Prebisch era asesor económico de los Ministerios gubernamentales de Finanzas y Agricultura, y propuso la creación de un Banco Central (con poderes para controlar la tasa de intereses y el aprovisionamiento de capital) al gobierno del general José Uriburu, que se había adueñado del poder en 1930. El ministro de Finanzas Hueyo contrató a Sir Otto Niemeyer, el experto financiero británico, para revisar el proyecto que Prebisch y otros habían elaborado en 1931. La versión final de la ley, sin embargo, sufrió otra vez importantes modificaciones efectuadas por Prebisch y otros economistas y estadistas argentinos. El Banco Central fue de hecho el primer Banco Central verdadero, y desde su fundación en 1935 hasta 1943, Prebisch fungió como su director general.⁹

Prebisch y sus colegas, en la década de los años treinta, estaban incurriendo en *terra incognita* teórica e ideológica. Antes de la depresión (y algunos grupos aun con posterioridad), se creía que Argentina había prosperado de acuerdo al análisis pretendidamente científico de David Ricardo y sus sucesores, que desarrollaron la teoría de la ventaja comparativa en el comercio internacional. Esta doctrina, gestada por Ricardo (1819), y ela-

⁷ Duhau, "Prólogo" en Prebisch, ed., *Anuario de la Sociedad Rural Argentina*, núm. 1, Buenos Aires, Gotelli, 1928, p. vii.

⁸ Entre otros trabajos, los artículos de Prebisch de los años veinte publicados en la *Revista de Ciencias Económicas* incluyen: "1ª conferencia financiera internacional de Bruselas" (1921); "Anotaciones sobre nuestro medio circulante" (1921-22); "Anotaciones sobre la crisis ganadera" (1922); "La caja internacional de conversión" (1923); y "El régimen de pool en el comercio de carnes" (1927).

⁹ *Who's who in the United Nations and related agencies*, Nueva York, Arno Press, 1975, pp. 455-56; Prebisch, "Versión taquigráfica de la conferencia de prensa... 15 de noviembre de 1955", pp. 23-24 (archivo Prebisch, CEPAL, Santiago, Chile); Carlos F. Díaz Alejandro, *Essays on the economic history of the Argentine Republic*, New Haven: Yale University Press, 1970, p. 97; Banco Central de la República Argentina, *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1943*, Buenos Aires, Banco Central, 1972, I, pp. 267 y siguientes. La última obra mencionada trata con detalle de las diferencias entre el plan de Niemeyer y el que fue efectivamente adoptado por el gobierno argentino.

borada por Marshall (1879), Eli Hecksher (1919) y Bertil Ohlin (1933), puede resumirse de la manera siguiente:

1. Dada una ausencia de comercio entre dos países, si los precios relativos de dos productos difieren entre sí, ambos pueden obtener ganancias comerciando dichos productos a una relación de precio intermedio. Esto es, los dos países pueden ganar aun si uno de ellos produce ambas mercancías para el comercio de una manera más eficiente que el otro.
2. Los países exportan mercancías cuya producción requiere un uso relativamente intenso de factores que se encuentran en abundancia relativa dentro de sus fronteras.
3. El intercambio comercial reduce (si no elimina) diferencias internacionales en salarios, rentas y otros beneficios a los factores de la producción.¹⁰

En Argentina, los beneficios de un desarrollo orientado a la exportación, basados en una división internacional del trabajo, hizo de la teoría de la ventaja comparativa una doctrina casi sacrosanta (por lo menos hasta la Gran Depresión). Citemos las palabras de Carlos Díaz Alejandro: "Desde 1860 a 1930 Argentina creció a una tasa que encuentra pocos paralelos en la historia económica, quizá solamente comparables a las realizaciones durante el mismo período de otros países de reciente colonización."¹¹

No eran sólo los grupos poderosos de exportación los que patrocinaban la ventaja comparativa, sino que aun el Partido Socialista Argentino que se consideraba a sí mismo como el defensor de los intereses del trabajador y del consumidor— se opuso vigorosamente al proteccionismo industrial en la década de los años veinte.¹²

¹⁰ Por ejemplo, véase Richard E. Caves y Ronald W. Jones, *World Trade and payments: An introduction*, 2ª ed., Boston, Little Brown, 1977, pp. 12, 109. Otro sumario se encuentra en Fernando H. Cardoso, "The originality of a copy: CEPAL and the idea of development", *CEPAL Review* (2ª mitad de 1977, NU: CEPAL), 4, pp. 9-10.

¹¹ Alejandro Díaz, p. 2.

¹² Rodolfo Puiggrós, *Historia crítica de los partidos políticos argentinos*, Buenos Aires, Editorial Argumentos, 1956, p. 276; Peter H. Smith, *Politics and beef in Argentina: Patterns of conflict and change*, Columbia University Press, 1969, pp. 52, 74-75.

En 1940, finalmente, el ministro de Finanzas Federico Pinedo tuvo que defender la promoción de la producción industrial ante el Senado argentino distinguiendo entre las industrias "naturales", para las cuales la nación contaba con las materias primas necesarias, y las industrias "artificiales", para las cuales no tenía los insumos. Javier Villanueva, "Economic development", en Mark Falcoff y Ronald H. Dolkart, eds., *Prologue to Perón: Argentina in depression and war: 1930-1943*, Berkeley, University, Calif. Press, 1975, p. 78. De todas formas, la estructura arancelaria del país era tan compleja (¿confusa?) que

Sin embargo, esa década fue un periodo de desequilibrio así como de expansión en el comercio mundial, y aunque Argentina prosperó, el país sufrió los mismos problemas que un grupo de otras naciones de producción primaria en los años finales antes del desastre económico de 1929 —o sea, caída de los precios, elevación de existencias y dificultades para el pago de deudas. De hecho, Argentina fue la primera nación en el mundo que abandonó el patrón oro en la Gran Depresión, en diciembre de 1929. En octubre de 1931 sus autoridades introdujeron controles de cambio para tratar de contener la salida de capital y facilitar el reembolso de préstamos negociados en monedas duras. Prebisch escribió posteriormente que “el control de cambios no surgió como resultado de una teoría sino que fue impuesto por las circunstancias”.¹³ De esta manera, la Depresión produjo el abandono de muchas doctrinas y prácticas económicas sacrosantas. Durante la crisis, Gran Bretaña explotó su posición de comprador único en contra de sus numerosos proveedores. En general, este país intentó comprar menos en el extranjero, y por consiguiente obtuvo sus importaciones más baratas a pesar de la propia devaluación de Gran Bretaña en 1931.¹⁴ En el caso de Argentina, el poder comercial de la Gran Bretaña aumentó considerablemente por las pérdidas de las inversiones en dólares de las naciones sudamericanas. Estados Unidos se había convertido en un proveedor importante de Argentina a mediados de los años veinte, pero por supuesto, este último país, tenía dificultades crónicas para pagar sus importaciones en dólares con sus propias exportaciones no complementarias. Por lo tanto, Argentina había dependido de las exportaciones de capital de Estados Unidos, pero durante la Depresión, los prestamistas norteamericanos retiraron sus inversiones de Argentina.¹⁵ Argentina quedaba excluida del mercado de Estados Unidos por las altas tarifas y otras disposiciones y aislada igualmente de los mercados continentales a principios de los años treinta, y sus estadistas temían más que nada la pérdida del mercado británico —ya parcialmente cerrado por el Convenio de la Con-

Díaz Alejandro considera que “a fin de cuentas prevalecieron las consideraciones de carácter proteccionista y sobre el ingreso” sobre el sentimiento del libre comercio entre 1906 y 1940, Alejandro Díaz, p. 307. Tal vez nadie comprendió durante ese periodo los efectos reales del sistema arancelario; de todos modos, el ingreso puede haber sido el criterio fundamental en la formación de los niveles arancelarios, y de 1916 a 1930 los gobiernos radicales favorecieron a la Sociedad Rural sobre otros grupos en su política arancelaria. (Sobre el último punto, véase Carl Solberg, “The tariff and politics in Argentina: 1916-1930”, *Hispanic American Historical Review*, 53, 2 (mayo de 1973), p. 284.

13 Charles P. Kindleberger, *The world depression: 1929-1939*, London, Penguin, 1973, pp. 102, 104; NU: CEPAL, *The economic development of Latin America and its principal problems, Lake Success*, Nueva York, Naciones Unidas, 1950, p. 29.

14 Kindleberger, p. 181.

15 Jorge Fodor y Arturo A. O'Connell, “La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX”, *Desarrollo Económico* 13, 9 (abril-junio de 1973), pp. 18, 30.

ferencia de Ottawa (1932) entre Gran Bretaña y sus dominios, algunos de los cuales eran competidores de la Argentina en la exportación.¹⁶ El poder comercial de Gran Bretaña era aún mayor por el hecho de que en esos años compraba mucho más a Argentina de lo que le vendía: en los cuatro años comprendidos entre 1930-1933, Gran Bretaña absorbió más del 40% de las exportaciones de Argentina, pero suministró solamente alrededor de la mitad del valor de las importaciones de Argentina.¹⁷

En consecuencia, los economistas y estadistas gubernamentales argentinos —entre ellos Raúl Prebisch— deseaban entrar al Pacto Roca-Runciman de 1933, por medio del cual Gran Bretaña accedía a mantener cierto nivel de compras de carne en intercambio de pagos regulares del servicio de deuda y reducciones de tarifas para los productos manufacturados en Gran Bretaña. De esta manera, las exportaciones de carne, reserva tradicional de la oligarquía argentina, se vieron más favorecidas que el trigo.¹⁸

Según los historiadores económicos argentinos, un convenio en 1936 fue aún más favorable para los intereses británicos. Después de que estallara la guerra en 1939, el gobierno británico jugó su papel de comprador único con mayores ventajas todavía, en negociaciones entre el Banco de Inglaterra y el Banco Central argentino, dirigido por Raúl Prebisch.¹⁹ Puede uno fácilmente imaginar que la prolongada y notoria dependencia de

¹⁶ D. M. Phelps, "Industrial expansion in temperate South America", *American Economic Review*, 25 (1935), pp. 273-74.

¹⁷ Datos en Vicente Vázquez-Prebedo, *Crisis y retraso: Argentina y la economía internacional entre las dos guerras*, Buenos Aires, EUDEBA, 1978, pp. 253, 272.

¹⁸ Fodor y O'Connell, pp. 52-54. Inglaterra proponía eliminar los aranceles sobre las importaciones de cereales pero ponía el énfasis en las carnes. Argentina aceptó también gastar todas las sumas de libras esterlinas devengadas en el comercio con el Reino Unido. Villanueva, pp. 65-66. Sobre las negociaciones, véase Joseph S. Tulchin, "Foreign Policy", en Falcoff y Dolkart, pp. 91 y ss.

¹⁹ Cuando comenzó la guerra en septiembre de 1939, un pacto secreto entre el Banco de Inglaterra y el Banco Central argentino establecía que la nación sudamericana aceptaría libras esterlinas para sus ventas a Inglaterra y que este dinero sería utilizado exclusivamente para pagar las exportaciones inglesas a Argentina o para comprar de vuelta títulos de la deuda argentina y adquirir ferrocarriles de los ingleses. Esto es, las libras esterlinas estaban sujetadas en una cuenta bloqueada que no podía ser convertida a otras monedas y que habría de constituir por lo mismo pagos para un mercado de exportación cautivo para los productos ingleses después de la guerra. Esta cuenta no implicaba interés alguno, por lo que Inglaterra no tenía que gastar sus preciados dólares, que Argentina necesitaba acuciosamente. Según Fodor y O'Connell, "Durante este período [y por un tiempo después del golpe de 1943]... la Argentina no empleó sus libras esterlinas para liquidar su deuda externa ni para comprar acciones de los ferrocarriles (británicos) con el resultado de que mientras sus deudas con Gran Bretaña pagaban interés, las deudas británicas con Argentina no lo hacían". (Argentina aparentemente estaba dispuesta a aceptar el pacto desigual de 1939 por el nuevo colapso de los precios de los cereales a principios de la guerra y por la probable pérdida de sus mercados continentales restantes a medida que avanzara el conflicto.) Incluso en los años posteriores al golpe (esto es, después de que Prebisch dejara el Banco Central), el gobierno partidario

Argentina de su socio comercial más importante dejó una duradera impresión en Prebisch.

También vale la pena recordar que el gobierno argentino realizó grandes sacrificios para sostener su tasa de créditos mediante el pago de sus deudas; quizá los estadistas de Argentina estaban abiertamente influidos por el aplastante éxito, antes de la Depresión, del crecimiento orientado a la exportación. En cualquier caso, las políticas de pago de deudas pusieron al país en una situación muy incierta. Argentina fue uno de los tres únicos países en Latinoamérica que no dejaron de pagar sus deudas internacionales durante la Depresión, y los otros dos, Haití y la República Dominicana, estaban bajo la supervisión fiscal directa de Estados Unidos.²⁰ En los años posteriores, Prebisch, que fue parcialmente responsable de esta actitud, defendió el record de Argentina de pago de deuda indicando que el reembolso de la deuda afectaba la disponibilidad de crédito en el futuro, o por lo menos así parecía en la década de los años treinta.²¹

La Depresión no sólo produjo negociaciones bilaterales, sino también una serie de reuniones económicas internacionales. En 1933 Prebisch, como invitado de la Liga de las Naciones, asistió a una Junta del Comité Preparatorio de la Segunda Conferencia Monetaria Internacional en Ginebra. Desde Suiza, Prebisch informó a la Revista Económica que los expertos monetarios reunidos creían que una de las obstrucciones básicas en el sistema económico internacional se derivaba del hecho de que Estados Unidos había remplazado a Gran Bretaña como el principal país acreedor del mundo, y que las altas tarifas de catálogo norteamericanas (especialmente la Smoot-Hawley, de 1930) no permitía a otros países rembolsar los préstamos de Estados Unidos con exportaciones. En consecuencia, el resto del mundo tendía a enviar oro a Estados Unidos, y los lingotes delpreciado metal no recirculaban en el sistema monetario internacional.²²

En su posición personal, Prebisch estuvo influido por las proposiciones de John Maynard Keynes a esa junta. Keynes, en una serie de artículos para el *London Times*, recomendó sus remedios consistentes en el estímulo del restablecimiento económico por gastos fiscales mediante gastos deficitarios para aumentar el ingreso nacional, y en consecuencia para aumentar el empleo. Keynes también propuso la creación de una autoridad monetaria internacional a fin de resucitar el crédito para el comercio mundial, y vale la pena mencionar que hizo de Argentina uno de los siete países

del Eje continuó inclinándose ante las exigencias económicas de Inglaterra, por miedo de perder su único mercado amplio. Fodor y O'Connell, pp. 56 (cita), 57, 59.

²⁰ CEPAL, *External financing in Latin America*, Nueva York, N.U., 1965, p. 25. Argentina no cumplió algunas de sus deudas no federales.

²¹ Prebisch, "Versión", p. 28; Prebisch, entrevista.

²² Prebisch, "La conferencia económica y la crisis mundial", en Banco de la Nación Argentina, *Revista Económica*, 61, 1 (enero de 1933), pp. 1, 3.

calificados para el préstamo máximo de 450 millones de dólares. (En los años siguientes Prebisch se convertiría en un keynesiano entusiasta, una influencia de la cual procuró posteriormente liberarse.)²³ Pero la Conferencia Monetaria Internacional terminó en fracaso, y continuó la tendencia hacia el bilateralismo en el comercio mundial.

De regreso en Argentina, Prebisch intentó comprender otro problema preocupante producido por los desfavorables términos de comercio que produjo la Depresión. En 1934 publicó un artículo señalando que "los precios agrarios han descendido más profundamente que los precios de los artículos manufacturados", y que en 1933 Argentina había tenido que vender 73% más que antes de la Depresión para obtener la misma cantidad de importaciones. Prebisch fue más allá al señalar que el año anterior la nación había tenido que pagar el doble en términos de oro sobre sus obligaciones fijas del extranjero de lo que había cubierto en 1928, una desventaja adicional e importante a los cambios adversos en los términos de comercio del país. (En el mismo artículo Prebisch atacó como "escolásticas" las teorías ortodoxas del equilibrio, de su colega de más alto rango en la Universidad de Buenos Aires, el profesor Luis Gondra, porque tales doctrinas ignoraban el hecho pertinaz de la depresión sostenida.)²⁴ Prebisch fue miembro de un "equipo" económico que escudriñaba a tientas en la crisis, y la reciente historiografía económica ha hecho hincapié en que las políticas de Federico Pinedo (ministro de Finanzas, 1933-1935 y 1940-1941) y sus colaboradores, incluyendo a Prebisch, implicaban una amplia intervención gubernamental en la economía; tales innovaciones tuvieron lugar a pesar de la casta política oligárquica del régimen de 1930 a 1943 (la "década infame" de la historia política). El Estado reformó no sólo el sistema monetario y bancario por medio de la creación de un Banco Central y la introducción de los controles de cambio, sino que también intervino en el procesamiento y distribución de las exportaciones de Argentina, es decir, carne y cereales.²⁵

²³ Prebisch, entrevista; Keynes, *The collected writings of John Maynard Keynes*, 9, London, Macmillan, 1972, pp. 335-66, esp. 360.

²⁴ Prebisch, "La inflación escolástica y la moneda argentina", *Revista de Economía Argentina*, año 17, núm. 193 (julio de 1934), pp. 11-12; núm. 194 (agosto de 1934), p. 60.

Se descubrió posteriormente que el poder de compra de las exportaciones argentinas cayó en un 40% aproximadamente entre 1925-29 y 1930-34. Entre esos dos periodos el flujo de capital estuvo también severamente restringido y la capacidad de importación de Argentina cayó pues en 1930-34 al 46% de lo que había sido en los cinco años precedentes. Aldo Ferrer, *The Argentine economy*, tr. Marjory M. Urquidí, Berkeley, U. California Press, 1967, p. 162 (hay ed. en español).

²⁵ Véase Alejandro Díaz Villanueva; pp. 94-105; Vázquez-Prasedo, pp. 137-86; y en particular Roger Gravi, "State intervention in Argentina's export trade between the wars", *Journal of Latin American Studies*, 2, 2 (1970), pp. 147-73; y Rafael Olarra Jiménez, *Evolución monetaria argentina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1968, pp. 83-99 y *passim*.

En el nivel internacional, el Estado también eligió un rumbo intervencionista, y en 1933 Prebisch, en Ginebra y Londres, jugó un papel directriz para convencer a los encargados de formular políticas de otros países importantes en la exportación de trigo —Estados Unidos, Canadá y Australia—, para que convinieran en un plan destinado a reducir la producción, en términos especialmente ventajosos para Argentina, puesto que no implicaba disminuir el terreno dedicado a la siembra. Pero la breve historia del arreglo mostró la fragilidad de tales esfuerzos: Argentina, Canadá y Estados Unidos, todos rompieron los términos del plan antes de que terminara 1933.²⁶

El regreso a la severa depresión en 1937-1938, un problema que se originó en Estados Unidos, tuvo sus efectos importantes más difundidos en las áreas agrícolas y minerales menos desarrolladas del mundo, debido a que Europa y Japón estaban estimulando el restablecimiento económico por gastos fiscales mediante sus programas de armamento. El trigo fue uno de los artículos para los cuales los precios descendieron notablemente en 1937.²⁷ Al igual que otros países, Argentina introdujo nuevos controles de comercio en 1938, bajo la forma de restricciones cuantitativas a las importaciones. En los dos años siguientes, los funcionarios bancarios argentinos, entre los cuales figuraba Raúl Prebisch, trataron de mantener los créditos internacionales y las deudas en equilibrio “en los términos más estrictos del corto plazo”. Así, en forma consciente, la política comercial no se empleó para estimular la industrialización.²⁸

Sin embargo, con las ganancias severamente restringidas de las exportaciones durante toda la Depresión —el valor en dólares de las exportaciones de Argentina en 1933 representaba en 1933 una tercera parte de las cifras de 1929— la autosuficiencia en la industria era una política imperativa. La industria en Argentina creció de manera impresionante en la década de los años treinta y a principios de los cuarenta, un factor reconocido por los contemporáneos tanto internos como extranjeros. En especial, la *Revista Económica* del Banco Central registró un aumento en la producción de 85% (en valor) entre el censo industrial de 1913 y el de 1934-35.²⁹

Argentina estaba atravesando una fase de desarrollo industrial común a la parte sur de Sudamérica, pues tanto Chile como Brasil se encontraron también en situaciones similares con el colapso de sus ventas de exporta-

²⁶ Gravil, p. 171; Wilfred Malenbaum, *The world wheat economy: 1885-1939*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1953, pp. 205-209. Puede encontrarse un planteamiento de Prebisch sobre el papel de Argentina en una entrevista que dio durante las negociaciones Roca-Runciman en Londres. Véase *La Prensa*, Buenos Aires, 9 de febrero de 1939, p. 9.

²⁷ Kindleberger, pp. 278-79.

²⁸ Walter Beveraggi-Allende, “Argentine foreign trade under exchange control”, tesis de doctorado, Universidad de Harvard, 1952, pp. 219 (cita), 246.

²⁹ Phelps, p. 274; *Economic Review* (i.e., edición inglesa de la *Revista Económica*), serie II, vol. I (1937), núm. 1, p. 69.

ción. En 1935, un economista norteamericano expuso que “no existe probablemente una parte importante del mundo en la cual haya existido una actividad industrial mayor en los años de la predepresión que en la zona templada de Sudamérica” (es decir, Argentina, Brasil y Chile).³⁰

La industrialización frente a la gran depresión fue una respuesta de las naciones agrícolas exportadoras en su totalidad, de manera muy particular en Europa Oriental. De cualquier forma, el Banco Central tuvo una aguda ruptura con su pasado en 1942 al abogar por la industrialización. El informe anual del Banco para ese año, que reflejaba los puntos de vista de Prebisch, asentaba que las exportaciones y el desarrollo industrial no eran de ninguna manera incompatibles sino que más bien el criterio era cambiar la composición de las importaciones de bienes de consumo a bienes de capital.³¹

Prebisch como formulador de políticas nos interesa menos que Prebisch como el naciente teórico económico, aunque es difícil separarlos. En este último aspecto, estaba empezando a formular su teoría del intercambio desigual en 1937. En ese año, la *Revista Económica* indicó que

Las industrias manufactureras, y por lo tanto las naciones industrializadas, pueden controlar su producción de manera eficaz, manteniendo así el valor de sus productos en el nivel deseado. No es éste el caso en que se encuentran los países agrícolas y ganaderos pues, como es bien sabido, su producción es inelástica en razón de la naturaleza [de la producción] así como de la falta de organización entre los productores agrícolas.

En la última depresión, estas diferencias se manifestaron en una aguda caída de los precios agrícolas y en el descenso mucho menor de los precios de los artículos manufacturados. Los países agrícolas perdieron parte de su poder de compra, con el efecto consiguiente en la balanza de pagos y en el volumen de sus importaciones.³²

Por lo tanto, la importancia se centraba en la elasticidad del abastecimiento de la producción industrial, e implícitamente en el monopolio, y no en los contratos salariales de los países industrializados que posteriormente iban a constituir un punto focal del análisis de Prebisch.

En el mismo comentario, la revista indicaba que el complejo industrial de Argentina había obtenido sus mejores logros en dos periodos, la primera guerra mundial, y durante “el recrudescimiento mundial de la política de autosuficiencia económica durante los años 1929-36”.³³ De esta manera,

³⁰ Phelps, p. 281.

³¹ Banco Central de la República Argentina, *Memoria... 1942*, Buenos Aires, Banco Central, 1943, pp. 30-31.

³² *Economic review* (citada arriba), pp. 26-27.

³³ *Ibid.*, p. 69.

Prebisch parecía acercarse al criterio de que el crecimiento orientado a la exportación había dejado de ser un camino viable para el desarrollo económico.

Prebisch también estuvo intensamente interesado en el ciclo del comercio en Argentina. El Banco Central empezó a luchar por dirigir una política monetaria contracíclica en 1937, disminuyendo el poder de compra del público por medio de la venta de bonos en ese año de auge; en el siguiente periodo de contracción, intentaría aumentar el poder de compra bajando la tasa de redescuento.³⁴ En 1934, en su informe anual para el año anterior, el Banco Central —reflejando el pensamiento de Prebisch sobre el tema— comentó que los ciclos de comercio del país eran en lo fundamental un reflejo de aquellos de sus socios comerciales principales (industrializados). También sostenía que los requerimientos de altas importaciones de Argentina, combinados con la expansión del crédito interno, que fueron desencadenados por un excedente inicial de las exportaciones y que se tradujeron en una demanda adicional de importaciones, originaron una crisis de la balanza de pagos que se presentaba repetidamente en la historia del ciclo de negocios argentino.³⁵

Después de que se le quitó la dirección del Banco Central en 1943, Prebisch empezó a leer profusamente literatura económica reciente.³⁶ De regreso a la enseñanza por el momento, preparó una serie de conferencias en 1944 en las cuales aludió, por primera vez, al “centro” y a la “periferia”. Desarrolló un razonamiento histórico con Gran Bretaña como el centro en el siglo XIX del sistema monetario y comercial basado en el patrón oro. (De manera clara, éste era un modelo mejor para la primera mitad del siglo que para la segunda, pero Gran Bretaña como centro durante la totalidad del periodo se ajustaba bastante bien a la situación de Argentina.) Bajo la dirección de Gran Bretaña como el centro generador de ciclos, exponía Prebisch, el sistema económico mundial había equilibrado los flujos de oro y la balanza de pagos durante el curso del ciclo

³⁴ Olarra Jiménez, p. 13.

³⁵ Banco Central, *Memoria...* 1938, Buenos Aires, Banco Central, 1939, pp. 5-8; Carta de Prebisch al autor, Washington, D.C., 9 de noviembre de 1977.

En 1945 el Federal Reserve Bulletin llegó a una conclusión semejante acerca de la historia económica reciente de Argentina. Utilizando el caso de ese país para ilustrar los problemas de América Latina, el *Bulletin* mostraba la rápida expansión industrial de ese país entre 1940 y 1944 lograda gracias a la sustitución de importaciones; pero subrayaba también la alta proporción que existía en Argentina entre las exportaciones y el ingreso nacional, que hacía a la economía sensible a los movimientos cíclicos internacionales. La revista concluía que las autoridades monetarias latinoamericanas no podrían controlar las reservas del Banco Central ni los cambios en crédito basados en ellas: “Por lo tanto cada excedente en la balanza de pagos tendía a poner en obra una expansión múltiple, y cada déficit una contracción múltiple, en la oferta total de dinero.” Véase “Monetary developments in Latin America”, *Federal Reserve Bulletin*, 31, 6 (junio de 1945), pp. 523-25.

³⁶ Prebisch, entrevista.

tanto para el centro como para la periferia; "...el oro tendía a salir de Gran Bretaña, del centro del sistema, y a entrar a los países de la periferia en la fase ascendente del ciclo". Luego regresaba en el movimiento descendente. Un problema para los países periféricos era que cuando el oro partía en el movimiento de descenso "...no había otro modo de corregir la situación y evitar que saliera el metálico que había entrado que la contracción del crédito [...] No se concebía [...] la posibilidad de actuar mediante la elevación del descuento en competencia con el centro monetario londinense". Esta estabilidad monetaria total se mantenía solamente a costa de las perturbaciones monetarias en la periferia. "El patrón oro era pues un sistema automático para los países de la periferia pero no para los del centro," en los cuales la tasa de redescuento podía ser ajustada a las necesidades internas.

Analizando los años siguientes a la primera guerra mundial, Prebisch concluía que los banqueros de Nueva York en las décadas de los años veinte y treinta no tenían el conocimiento ni la experiencia de la "oligarquía financiera británica", aunque por supuesto la situación mundial era dramáticamente diferente después de la guerra. Para 1930 Estados Unidos había absorbido el oro de todo el mundo. En consecuencia, "el resto de los países, entre ellos el nuestro, se ven forzados a buscar la forma de crecer hacia adentro".³⁷

El ciclo de los negocios argentino había dependido de factores exógenos operando a través de la balanza de pagos. En el movimiento ascendente, las exportaciones y la inversión extranjera producían una afluencia de oro y créditos de intercambio, creando dinero nuevo y consiguientemente importaciones. Tales cambios también expandían el crédito a las industrias agrícolas y ganaderas; pero debido al abastecimiento inelástico, durante el movimiento descendente el crédito se veía inmovilizado en el sector rural, y por lo tanto las importaciones adicionales se pagaban con reservas, produciendo una crisis monetaria.³⁸

En la búsqueda de una solución para los problemas de Argentina, Prebisch empezó a pensar en términos más generales sobre América Latina y sus relaciones con Estados Unidos; su interés por esa área apareció por primera vez en 1940, en un plan (posiblemente elaborado por Prebisch, pero presentado al Congreso por el ministro de Finanzas, Pinedo) "para unir la economía argentina al poder en ascenso de los Estados Unidos y a los mercados crecientes de América Latina", en parte con la exportación de productos manufacturados.³⁹

³⁷ Prebisch, "La moneda y los ciclos económicos en la Argentina" (apuntes de curso tomados por un asistente y aprobados por Prebisch), mimeo., 1944, pp. 61-65. Situado en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

³⁸ Prebisch, "La moneda", recopilado en Olarra Jiménez, p. 76.

³⁹ La cita de Villanueva se encuentra en su libro, p. 78. Sobre Prebisch como probable autor del plan de Pinedo, véase Alejandro Díaz, p. 105, nota 37.

Después de su dimisión del Banco Central, Prebisch estuvo dos veces en México durante mediados de la década de los años cincuenta a invitación del Banco Central de México (Banco de México), que él ayudó a organizar. En ambas ocasiones participó en reuniones internacionales: una vez en 1944, con motivo de una reunión de intelectuales de América Latina en El Colegio de México para tratar sobre los problemas a que se enfrentaría la región en la era de la posguerra,⁴⁰ y otra en la ciudad de México durante una junta interamericana de banqueros centrales en 1946.

El interés de Prebisch en la industrialización como una solución a los problemas económicos de América Latina surgió originalmente del deseo de hacer a Argentina menos "vulnerable" económicamente, una vulnerabilidad penosa de manera evidente durante todo el periodo 1930-1945. Como antes se hizo notar, el Banco Central Argentino, bajo la dirección de Prebisch, había empezado a abogar por la industrialización en su informe de 1942. Por inferencia, Prebisch recomendó la misma política para otros países latinoamericanos en una conferencia que dio en El Colegio de México en 1944.⁴¹

En sus "Conversaciones" celebradas en el Banco de México en ese mismo año, Prebisch hizo notar otra vez que el periodo de mayor desarrollo industrial en Argentina había sido la gran Depresión y las épocas de guerra mundial, periodos en los cuales la nación tuvo que producir para sí misma lo que no podía importar.⁴² Posteriormente, los teóricos de la CEPAL elaborarían con mucha mayor amplitud esta proposición, al desarrollar los conceptos de "impactos adversos" y "desarrollo dirigido hacia adentro".

En un artículo publicado en 1944 en la revista mexicana *Trimestre Económico*, Prebisch escribió que Estados Unidos, a diferencia de Argentina, tenía una baja propensión a importar (definido como el cambio en el valor de las importaciones generado por un cambio dado en el valor de las exportaciones). Puesto que otros países, según Prebisch, tenían también altas propensiones a importar, y Estados Unidos había sustituido a Gran Bretaña como el principal socio industrial comercial de los Estados latinoamericanos, amplió el argumento de los expertos de la Liga en 1933 y previno que el sistema internacional de comercio de la posguerra se enfrentaría al peligro del desequilibrio permanente.⁴³

⁴⁰ Prebisch dio al mismo tiempo una serie de conferencias en el Banco de México sobre "La experiencia monetaria argentina (1935-1943)", cubriendo el periodo durante el cual fue director general del Banco Central. Véase Banco Central, *La creación*, I, pp. 249-588; II, pp. 599-623.

⁴¹ "El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países" (conferencia en el Colegio de México), *Revista de Ciencias Económicas*, año 32, serie II, núm. 272 (marzo de 1944), p. 234; Banco Central, *Memoria... 1942*, p. 30.

⁴² Prebisch, "Análisis de la experiencia monetaria argentina (1935-1943)", en Banco Central, *La creación* I, p. 407.

⁴³ Prebisch, "Observaciones sobre los planes monetarios internacionales", *El Trimestre Económico*, XI, 2 (julio-septiembre de 1944), pp. 188, 192-193.

En 1946 Prebisch usó por primera vez en moldes de imprenta la terminología centro-periferia, en la segunda junta antes mencionada. Prebisch ahora identificó a los Estados Unidos como el "centro cíclico" y a América Latina como la "periferia del sistema económico". Tal como se indicó, la mayor importancia se otorgaba al ciclo comercial, cuyos ritmos imponía la economía de Estados Unidos para el sistema internacional en su totalidad. Las autoridades fiscales y monetarias de Estados Unidos podían perseguir una política de pleno empleo sin producir inestabilidad monetaria, según Prebisch; más aún, dichas autoridades no necesitaban preocuparse en especial por el impacto de las políticas de pleno empleo sobre la tasa de cambio del dólar respecto a otras monedas. En contraste, afirmaba Prebisch, las naciones de la periferia no podían aplicar las mismas herramientas monetarias que el centro. Extrapolando su tesis de 1944 con relación a Argentina, Prebisch afirmaba que la oferta financiera en los países periféricos no podía ser aumentada para obtener un empleo pleno, porque una medida de esta naturaleza agotaría rápidamente el intercambio extranjero (de manera implícita porque el dinero nuevo ejercía una presión demasiado grande sobre las importaciones, sin tener en cuenta una devaluación). Esta afirmación hecha en 1946 y los escritos anteriores de Prebisch implicaban que los países periféricos se enfrentaban a tres opciones, todas con consecuencias inaceptables: podían tener monedas fuertes y mantener altos niveles de importaciones a costa de un alto desempleo; podían luchar contra el desempleo con una política monetaria expansionista pero consecuentemente crearían inflación y disminuirían su capacidad de importación, debido al descenso en el valor cambiario de sus divisas; o, si usaban una política monetaria para mantener altos niveles de empleo pero dejaban de devaluar, sus reservas desaparecerían. Más aún, cuando los precios de los productos de la periferia cayeran durante el movimiento en descenso del ciclo, los gobiernos de los países periféricos, al menos actuando de manera aislada, no podían ejercer influencia sobre los precios mundiales de sus artículos de igual manera que el centro podía hacerlo con sus artículos. De esta manera, las teorías del equilibrio en el comercio internacional no eran aceptables.⁴⁴ Esto era un asalto directo a la "ciencia económica" de los países industrializados.

De regreso a la cátedra en Buenos Aires en 1948, Prebisch atacó de manera específica la teoría de la ventaja comparativa, y anotó que sus preceptos eran repetidamente violados por las naciones industrializadas cuyos economistas, sin embargo, usaban la teoría clásica del comercio como un arma ideológica. También dedujo que los países industrializados actuaban como monopolistas contra los países agrícolas en el proceso co-

⁴⁴ Prebisch, "Panorama general de los problemas de regulación monetaria y crediticia en el continente americano: A. América Latina", en Banco de México, *Memoria: Primera reunión de técnicos sobre problemas de banca central del continente americano*, México, Banco de México, 1946, pp. 25-28; "Observaciones", p. 199.

mercial. Afirmó entonces que desde el punto de vista histórico, tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos el progreso tecnológico no daba por resultado una disminución de los precios, sino un aumento de los salarios. "El fruto del progreso técnico [tendía] . . . a quedar en Gran Bretaña", en el siglo XIX; sin embargo, debido a que Gran Bretaña había sacrificado su agricultura, parte de los beneficios del progreso tecnológico habían sido transferidos a los "países nuevos" en forma de mayores valores de la tierra. El coeficiente de importaciones de Gran Bretaña en el siglo XIX (posteriormente definido por la CEPAL como el valor de las importaciones dividido por el ingreso real) fue estimado por Prebisch en un 30-35% mientras en Estados Unidos durante los años treinta fue de sólo 5%. Todo esto implicaba una obstrucción al desarrollo para los países agrícolas exportadores de la periferia bajo el nuevo centro, en gran parte autosuficiente.⁴⁵

Esta teoría centro-periferia aún *in nuce* implicaba un solo sistema, organizado de manera hegemónica. Aunque el término "hegemonía" no aparecía en este primer uso de la terminología centro-periferia, Prebisch mismo emplearía con posterioridad la palabra para caracterizar las relaciones entre los dos elementos de la economía mundial.⁴⁶ Para apreciar el significado de los términos deberíamos tener presente que la idea de que existía algo fundamentalmente diferente sobre las economías de las "regiones retrasadas"⁴⁷ constituía todavía una novedad en la década de los años cuarenta. El concepto de "subdesarrollo" como un síndrome se elaboró durante esa década, principalmente después de la creación de los organismos especializados de las Naciones Unidas en 1947-1948.* El eufemismo de los

⁴⁵ Prebisch, "Apuntes de economía política (Dinámica Económica)", (apuntes de curso), mimeo., 1948, pp. 96, 97. Localizado en la Facultad de Economía, Universidad de Buenos Aires.

⁴⁶ Prebisch, "A critique of peripheral capitalism", *CEPAL Review*, 1ª mitad de 1976, p. 60.

⁴⁷ J. Fred Rippy, *British investments in Latin America, 1821-1949: A case study in the operations of private enterprise in retarded regions*, Minneapolis, U. Minnesota Press, 1959.

* La primera teoría del intercambio desigual fue por supuesto parte de un problema mayor del reconocimiento de los economistas y demógrafos del desarrollo y la "explosión de la población" en los años siguientes a la guerra; tal reconocimiento estaba influido de manera inevitable por la guerra fría, la descolonización, los nuevos nacionalismos, el neutralismo, y el surgimiento de la acogida por las Naciones Unidas y otros organismos internacionales. El Tercer Mundo—incluyendo la percepción de los intereses comunes de sus habitantes en contra del Occidente—adquirió una existencia propia en la mayor parte de los aspectos en los años entre el final de la guerra y la Conferencia Afro-Asiática celebrada en Bandung en 1944. En particular, el demógrafo e historiador económico Alfred Sauvy acuñó el término "Tercer Mundo" en 1952 a partir del modelo del Tercer Estado revolucionario de 1789 de Abbé Sieyès, y el diario *Tercer Mundo* y una colección de ensayos con el mismo título aparecieron en 1956. (*L'observateur*, agosto 14 de 1952, p. 5, Sauvy al autor, París, 15 de diciembre de 1978.) Pero

“países en desarrollo” y “países menos desarrollados”, que en forma implícita ignoraban o negaban el síndrome, pertenecía todavía al futuro.⁴⁸ Mientras algunos marxistas y otros preferían emplear el término “retrasado” más que “subdesarrollado”, aun “retrasado” entre los términos diferentes a centro-periferia no implicaba por sí mismo hegemonía, ni daba importancia central al sistema capitalista internacional. Más bien, este concepto podía implicar que el problema era de direcciones y rezagos —la tesis de la modernización en su ubicación dentro de la historia.⁴⁹

III

A pesar del hecho de que algunas ideas clave del análisis posterior de Prebisch fueron expuestas en reuniones internacionales celebradas en 1944 y 1946, no se discutió en estas ocasiones la creación de una Comisión Económica para la América Latina, el organismo de las Naciones Unidas que después constituiría el principal vehículo teórico e ideológico de Prebisch. Más bien esto nació de una iniciativa chilena en 1947 en la sede de las Naciones Unidas en Lake Success, Nueva York. La fundación de la CEPAL y los esfuerzos necesarios para lograrlo han sido relatados en diferentes lugares,⁵⁰ y no necesitamos detallarlos en el presente trabajo. El organismo fue aprobado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en febrero de 1948, y celebró su primera reunión en Santiago, Chile, en junio de ese año. Alberto Baltra Cortés, ministro chileno de Economía, fue quien presidió en esta ocasión. En la sesión de apertura, Baltra recalcó la necesidad de América Latina de industrializarse, una actitud a la cual los representantes de Estados Unidos y las potencias coloniales europeas parecieron no oponerse. Las ideas de Prebisch eran ya familiares a los líderes chilenos, y para el futuro de la CEPAL, o al menos su tesis más conocida, el principal resultado de la reunión fue una

América Latina, donde nació la teoría centro-periferia, no fue considerada de manera general como parte del Tercer Mundo sino hasta después de la Revolución cubana (1959).

- ⁴⁸ Véase Gunnar Myrdal, “Diplomacy by Terminology” en *An approach to the Asian Drama: Methodological and theoretical*, Nueva York, Vintage, 1970, pp. 35-36.
- ⁴⁹ Para una crítica breve pero efectiva de las “etapas del crecimiento” en el caso de países individuales como un disparate ahistórico, véase Wallerstein, pp. 387-90.
- ⁵⁰ Véase Hernán Santa Cruz, *Una página de la historia de las Naciones Unidas en sus primeros años*, Santiago, PLA, 1966; John A. Houston, *Latin America in the United Nations*, Nueva York, Carnegie Endowment, 1956; pp. 223-32; David H. Pollock, “Some changes in United States attitudes towards CEPAL over the past 30 years”, *CEPAL Review*, 2ª mitad de 1978, pp. 57-59.

resolución demandando un estudio de los términos de comercio de América Latina.⁵¹ Pero la CEPAL no era todavía la CEPAL, sin la dirección de Prebisch. Su personalidad, tesis y programas dominaban de tal manera al organismo en su fase de formación que permaneció en agudo contraste con ECAFE y la Comisión Económica para África (fundada en 1958), organismos con orientaciones casi exclusivamente técnicas.⁵² El año de la fundación de la CEPAL, 1948, pareció propicio para utilizar los servicios de Prebisch quien en la Argentina de Perón se vio excluido de los puestos oficiales, quizás debido a su larga y estrecha asociación con la tradicional élite económica de la nación.⁵³ Mientras tanto, su reputación como economista en América Latina había aumentado considerablemente con la publicación en México de su *Introducción a Keynes* (1947).

Prebisch rehusó el primer ofrecimiento para dirigir la CEPAL en 1948, porque temió que una organización internacional como las Naciones Unidas no permitiría a los países subdesarrollados analizar los problemas económicos desde sus propias perspectivas; en este aspecto, tenía en mente la falta de interés de la Liga de las Naciones en las áreas subdesarrolladas.⁵⁴ Algunos meses después, sin embargo, fue invitado nuevamente a ir a Santiago para trabajar en una tarea especial como editor y autor de la introducción a un informe económico sobre América Latina, autorizado en la junta inicial de la CEPAL. En Santiago, Prebisch también elaboró su tesis sobre el deterioro de los términos de comercio en *El Desarrollo Económico de América Latina y sus problemas principales*, publicado en español en mayo de 1949, que fue denominado por el economista Albert Hirschman como el "Manifiesto de la CEPAL". De manera implícita, Prebisch ya tenía sus opiniones acerca de la dirección a largo plazo de los términos de comercio de América Latina, puesto que ya había manifestado en su cátedra en 1948 que los beneficios del progreso tecnológico eran absorbidos por el centro. Ahora, un nuevo estudio elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas, *Precios relativos de las exportaciones e importaciones de los países subdesarrollados*, suministró una base empírica a su tesis. Este trabajo era un examen de las tendencias a largo plazo en precios relativos de las mercancías comercializadas por los países industrializados y los países productores de materias primas, y con-

51 UN ECOSOC E/CN.12/17 (7 de junio de 1948), p. 2; E/CN.12/28 (11 de junio de 1948), p. 6; E/CN.12/71 (24 de junio de 1948). Estos documentos fueron consultados en las oficinas centrales de la CEPAL en Santiago.

52 Benjamin Higgins, *United Nations and U.S. Foreign Economic Policy*, Homewood, Ill., Irwin, 1962, p. 102; C. C. Stewart, "Center-Periphery and Unequal Exchange" (African section), documento ASA/LASA, Houston, noviembre de 1977, p. 4.

53 Entrevistas de Aldo Ferrer, Buenos Aires, 2 de agosto de 1978.

54 Entrevista de Prebisch. En relación a la falta de interés de la Liga respecto a las áreas subdesarrolladas, véase H. W. Arndt, "Development economics before 1945", en Jagdish Bhagwati y Richard S. Eckaus, eds., *Development and planning*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1973, p. 18.

cluía que los términos de comercio desde fines del siglo XIX hasta las vísperas de la segunda guerra mundial habían estado moviéndose en contra de los exportadores de artículos agrícolas y en favor de los exportadores de productos industriales: "En promedio, una cierta cantidad de exportaciones primarias podría pagar, al final de este periodo, solamente el 60% de la cantidad de artículos manufacturados en comparación de lo que podría comprar al comienzo de este periodo."⁵⁵

La CEPAL explicó este hallazgo aduciendo en parte que las ganancias en la productividad durante el periodo en cuestión eran mayores en los productos industriales que en los primarios. Si los precios de los artículos industriales hubieran caído, este desarrollo habría ampliado los efectos del progreso técnico sobre el sistema centro-periferia en su totalidad, y uno podría esperar que los términos de comercio para las mercancías agrícolas habrían sido mejores. Eso no sucedió así, y la importancia de este hecho, afirmaba la CEPAL, tenía que ser comprendido en términos de ciclos comerciales. Durante el movimiento ascendente, los precios de los artículos primarios subían más que los de los productos industriales, pero descendían mucho más durante el movimiento descendente. En el movimiento ascendente, la clase trabajadora del centro absorbe las ganancias económicas reales, pero los salarios no caen de manera proporcional durante el movimiento descendente. Debido a que los trabajadores no están bien organizados en la periferia (mucho menos en la agricultura), la periferia absorbe más la contracción de ingresos del sistema que el centro.⁵⁶

Otra tesis inicial de la CEPAL surgió de las observaciones de Prebisch sobre los problemas de importación de Argentina en la década de los años treinta. Estados Unidos, el principal centro cíclico, tenía un coeficiente de importaciones mucho más bajo que el de exportaciones, y el primero era también mucho más bajo que el de los países latinoamericanos; tendía a vender más a América Latina de lo que compraba a la región, agotando las reservas latinoamericanas y creando una tendencia hacia el desequilibrio permanente. Esa tendencia no existía, declaró la CEPAL, durante la época en la cual Gran Bretaña, hambrienta de importaciones, había sido el centro principal.⁵⁷

En un artículo publicado en 1950, el año posterior al manifiesto de la CEPAL, otro economista de las Naciones Unidas, Hans Singer, expuso que el progreso técnico en la manufactura se mostraba en una elevación de los ingresos en los países desarrollados, mientras que la producción de alimentos y materias primas en los países subdesarrollados se expresaba

⁵⁵ Naciones Unidas: Departamento de Asuntos Económicos, *Relative prices of exports and imports of under-developed countries: A study of postwar terms of trade between under-developed and industrialized nations*, Lake Success, N. Y., Naciones Unidas, 1949, p. 7.

⁵⁶ CEPAL, *Economic development*, pp. 8-14.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 15-16; CEPAL, *Economic survey of Latin America: 1949*, Nueva York, Naciones Unidas, 1951, pp. 20, 35-38.

en la caída de los precios. Explicaba que los efectos diferenciales del progreso técnico en términos de diferentes elasticidades del ingreso de la demanda de artículos primarios e industriales —una extrapolación sofisticada de la ley de Ernst Engel de que la proporción del ingreso dedicada a los alimentos disminuye a medida que se eleva el ingreso— y en los términos de la “ausencia de presión de los productores por ingresos más altos” en los países subdesarrollados. En vista de que los consumidores de artículos manufacturados en el comercio mundial tendían a vivir en los países subdesarrollados y lo contrario era verdad para los consumidores de materias primas, continuaba Singer, el último grupo tenía lo mejor de ambos mundos mientras el primero tenía lo peor.⁵⁸ Esta idea estaba ligada a la de Prebisch y las teorías de los dos hombres fueron rápidamente denominadas la tesis Prebisch-Singer, aunque ambos economistas afirmaron que no hubo un intercambio directo de ideas en la época en que se desarrollaron los conjuntos similares de proposiciones, basados en los mismos datos de las Naciones Unidas.⁵⁹ (Por supuesto, Prebisch estaba en Santiago y Singer en Nueva York). Desde que el *Desarrollo Económico* de la CEPAL apareció impreso en mayo de 1949, más de seis meses antes de que Singer presentara su trabajo a la American Economic Association (publicado en 1950), claramente parece que Prebisch definió su posición antes que Singer; de hecho, los datos de las Naciones Unidas simplemente confirmaron las conclusiones a las que él ya había llegado.

Para 1951, año en que la CEPAL se convirtió en un órgano permanente de las Naciones Unidas, el interés principal del organismo se había desviado de los coeficientes de las importaciones a las disparidades en las elasticidades del ingreso de la demanda del centro por los productos primarios, y aquellos de la periferia para los bienes industriales.⁶⁰ Esta adopción de los términos de Hans Singer fue importante, porque se refería a los países del centro como un grupo y no solamente a Estados Unidos, que como caso excepcional tiene pocas necesidades de importar debido a su tremenda producción agrícola.

Pero Prebisch y el equipo de la CEPAL que organizó estaban también interesados en otra dimensión del problema: la formación monopolística de los precios en el centro. El análisis original de 1949-1950 había puesto

⁵⁸ Hans W. Singer, “The distribution of gains between investing and borrowing countries”, *American Economic Review: Papers and proceedings*, XL, 2 (mayo de 1950), pp. 473-85 (la cita se encuentra en la p. 479).

La elasticidad-demanda del ingreso se refiere en gran medida a la respuesta relativa de la demanda ante un cambio de bajo porcentaje en el ingreso

$$\left(\frac{\Delta q/q}{\Delta y/y} \right),$$

siendo q la cantidad demandada e y el ingreso disponible).

⁵⁹ Carta de Prebisch al autor, 29 de junio de 1977; carta de Singer al autor, Brighton, Inglaterra, 21 de agosto de 1979.

⁶⁰ E/CN, 12/221 (18 de mayo de 1951), p. 30.

mucho más énfasis en la rigidez de los salarios en la fase descendente del ciclo que en la formación monopolística de los precios como tal, pero este segundo aspecto estaba presente.⁶¹ Los países periféricos no tenían monopolios sobre los productos que ofrecían en el mercado mundial (con excepciones raras y temporales) y carecían a la vez de una fuerza de trabajo rural bien organizada que pudiera resistir la caída de los salarios durante la fase descendente del ciclo.

Para Samir Amin, el énfasis en la rigidez de los salarios en el centro constituye una diferencia significativa entre los argumentos de Prebisch y de Singer, centrados en las diferencias en la demanda de los productos agrícolas e industriales. (Amin añade en seguida su aprobación de la tesis de Prebisch sobre los salarios, agregándole el argumento de que “fue el monopolio [después de 1880-90] el que hizo posible la elevación de los salarios” en el centro industrializado.⁶²)*

El ataque a la división internacional del trabajo como la CEPAL lo hizo a partir de 1949, ocasionó un llamado a la rápida industrialización de la periferia, pero el “Manifiesto” de la CEPAL —cuya escasa elaboración fue reconocida— hacía también un llamado a que se celebraran acuerdos internacionales para la protección de los precios de los productos primarios durante la fase descendente del ciclo comercial.⁶³

En este sentido la CEPAL prosiguió un esfuerzo reciente de las Naciones Unidas para establecer una Organización Internacional del Comercio. La idea de la estabilización de los precios de las mercancías en el nivel internacional fue discutida en la Conferencia de Bretton Woods (1944), encuentro que culminó con la creación del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo y del Fondo Monetario Internacional. En 1947-1948 una conferencia extraordinaria de las Naciones Unidas en La

⁶¹ CEPAL, *Economic Survey 1949*, p. 59. Más ambiguamente, *Economic development* afirmaba que “el ingreso de los empresarios y de los factores productivos” en el centro aumentó más rápidamente que la productividad en el centro desde los años 1870 a los años 1930, pero en otro pasaje el documento ponía el acento de manera exclusiva en el papel de los salarios en el centro (pp. 10, 14).

⁶² Samir Amin, *Accumulation on a world scale: A critique of the theory of underdevelopment*, tr. Brian Pierce, Nueva York, Monthly Review Press, 1974, I, pp. 83-84 (hay ed. en español).

• Celso Furtado, veterano cepalista y una de las mentes más creativas del equipo de Prebisch, ofreció posteriormente una explicación diferente, “marxisante”, del papel de la fuerza de trabajo en la tenacidad de los precios de exportación del centro: en las economías industriales, la lucha de clases es la base para el crecimiento capitalista; las organizaciones obreras buscan ampliar la parte del producto nacional que le corresponde a los trabajadores, mientras que en los países subdesarrollados esto no ocurre porque la fuerza de trabajo (y particularmente la fuerza de trabajo rural) está desorganizada y la oferta de mano de obra tiene una gran elasticidad-salario. *Diagnosis of the Brazilian crisis*, tr. Suzette Macedo, Berkeley, California, U. California Press, 1965, pp. 48-51, 61.

⁶³ CEPAL, *Economic development*, p. 48.

Habana estableció una Organización Internacional del Comercio cuyos principios incluían la acción intergubernamental para prevenir fluctuaciones violentas de los precios de los productos primarios. El Congreso de los Estados Unidos finalmente no aprobó la oic, la cual, por lo mismo, no se volvió parte del sistema monetario internacional.⁶⁴ Así fue cómo la CEPAL asumió en 1949 un programa de estabilización de precios para los bienes primarios que incluía implícitamente la idea de un contramonopolio frente a los países industrializados. (Era ésta una línea argumental que habría de ser elaborada por la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas después de que Prebisch se volvió su primer director en 1963).

IV

Habiendo examinado el desarrollo de la CEPAL en su primera etapa en términos de la experiencia de Prebisch en las décadas de los años treinta y cuarenta, debemos preguntarnos también hasta qué punto las doctrinas originales de 1949 de la CEPAL se basaron en teorías económicas anteriores. Quisiera echar una mirada a varias fuentes posibles de inspiración.

Para comenzar, señalemos que la doctrina mercantilista clásica recomendaba el desarrollo industrial selectivo. El mercantilismo no era tanto un cuerpo doctrinario coherente sino un conjunto tosco pero eficaz de políticas para fortalecer al Estado; aún no existía la distinción entre la economía política y la "economía" como disciplina analítica, pero los estadistas de los siglos xvii y xviii trataban de promover la industria para los fines de sus gobiernos. En Portugal, por ejemplo, dos ministros, Ericeira (1675-1690) y Pombal (1750-1777) intentaron establecer algunas industrias a fin de reducir las importaciones y disminuir así su dependencia respecto a Inglaterra. Después de que el mercantilismo había caído víctima del ataque de Adam Smith en *La riqueza de las naciones* (1776), Alexander Hamilton en el *Report on Manufactures* (1791) y Friedrich List en *The National System of Political Economy* (1841) propusieron la creación de topes arancelarios para desarrollar la industria nacional. List era sin duda el teórico, por supuesto, y su obra se volvió el pilar ideológico del Zollverein.

En Argentina, Alejandro Bunge fue un abogado de la industrialización en la década de los años veinte (época de creciente ingreso y de crecientes

⁶⁴ U. S. Department of State, *Havana Charter for an International Trade Organization and final act and related documents*, Departamento de Estado, pub. 3117, Washington, D. C., s/f, pp. 39-43; carta de Singer al autor, 21 de agosto de 1979.

importaciones). Al igual que los estadistas mercantilistas, Bunge defendió la industrialización como una política de reducción de las importaciones para disminuir la presión sobre la balanza de pagos, pero consideraba la industrialización como un complemento del crecimiento orientado hacia la exportación, no como un sustituto del mismo.⁶⁵

Durante los años de la entreguerra los países que se consideraban a sí mismos subdesarrollados eran los Estados sucesores del Imperio Austriaco y los países balcánicos en general. Los gobiernos de los países de Europa del Este y del Centro, muchos de ellos exportadores de productos agrícolas, trataron conscientemente de desarrollar su manufactura durante la década de la Depresión.⁶⁶ Y, como el economista Harry Johnson lo ha señalado, esas naciones produjeron una serie de economistas —Mandelbaum, Kaldor, Balogh y Rosenstein— cuyas teorías se volvieron parte de la ortodoxia anglosajona en materia de desarrollo económico después de la segunda guerra mundial. Su tema común era la necesidad de la industrialización, y su modelo implícito era Alemania.⁶⁷

Rosenstein-Rodan, por ejemplo, escribió en 1943 que el sistema de mercado en la Europa del sureste no transformó por sí mismo a los campesinos en obreros; pensaba que la ley de Engel apuntaba al *impasse* de las exportaciones agrícolas, y abogaba por un programa de industrialización inducido por el Estado que culminaría en la exportación de productos industriales. Reconocía asimismo el valor de la industrialización como política de empleos para las masas rurales desempleadas o subempleadas.⁶⁸

En el marco de Europa del Este, Rumania en particular fue el escenario de vivos debates sobre el desarrollo económico en el siglo veinte. Constantin Dobrogeanu-Gherea (1885-1920), marxista, hacía la distinción entre la sociedad “global” y las sociedades “locales”. El primer término era utilizado para describir las naciones capitalistas dinámicas, en un sentido a grandes rasgos equivalente al centro de Prebisch; las sociedades locales, grupo de países “feudales” y dependientes, eran similares a la periferia. La *idée maîtresse* de Gherea, según un estudiante, era que el desarrollo

⁶⁵ Alejandro E. Bunge, *La economía argentina*, Buenos Aires, Cía. Impresora Argentina, II (1928), pp. 229-31; IV (1930), p. 131. (Carl Solberg atrajo mi atención sobre este trabajo); Tulio Halperin Donghi, “Argentina: Ensayo de interpretación”, en Roberto Cortés Conde y Stanley J. Stein, eds., *Latin America: A guide to economic history 1830-1930*, Berkeley, U. California Press, 1977, pp. 67, 115.

⁶⁶ Liga de las Naciones: Economic Financial and Transit Department, *Commercial policy in the interwar period: International proposals and national policies*, Ginebra, Liga de las Naciones, 1942, p. 133.

⁶⁷ Harry G. Johnson, “The ideology of economic policy in the new states”, en Johnson, ed., *Economic nationalism in old and new states*, Chicago, U. Chicago Press, 1967, pp. 131-32 (Carl Solberg atrajo mi atención sobre este trabajo).

⁶⁸ P. N. Rosenstein-Rodan, “Problems of industrialization of Eastern and South-eastern Europe”, en A. N. Agarwala y S. P. Singh, eds., *The economics of underdevelopment*, London, Oxford University Press, 1958, pp. 246, 253-54. (Originalmente en el *Economic Journal*.)

de la sociedad rumana sólo podía ser comprendido como un “fragmento de un sistema capitalista mundial en expansión”.⁶⁹

En la década de los años veinte Stefan Zeletin, otro rumano, abogó por un programa de desarrollo industrial basado en una economía “cerrada” modelada según el *Sistema Nacional* de List.⁷⁰ Más extremista en su programa para cerrar la economía al comercio exterior, a corto y a mediano plazo, fue Mihail Manoïlesco, de cuya doctrina Philippe Schmitter ha escrito: “En esencia y en germen, Manoïlesco anticipó los argumentos generales e incluso varios de los puntos específicos de lo que veinte años después fue conocido como la Doctrina Cepalista.”⁷¹ El estudio más importante de Manoïlesco, *Théorie du Protectionisme* (1929), apareció en varios idiomas europeos, incluida una edición portuguesa publicada en São Paulo en 1931. En esta y en una obra subsecuente, *Le siècle du corporatisme* (1934), Manoïlesco —como Prebisch un importante elaborador de política económica en su país— atacaba frontalmente la división internacional del trabajo y sostenía que la productividad en los países “agrícolas” era intrínsecamente inferior a la de los países “industriales”. (La distinción entre ambos tipos de países se determinaba según la composición de las exportaciones.) El rumano, sin vacilar, llamó a los países agrícolas “atrasados” (*pays agricoles et arriérés*), afirmando que la fuerza de trabajo rural excedente de aquellas naciones debería ser transferida a las actividades industriales. Este argumento fue posteriormente esgrimido por los economistas de la CEPAL, pero cabe señalar que también fue planteado por otros teóricos.⁷²

Manoïlesco denunció la división internacional del trabajo y las teorías del comercio clásicas que recomendaban a las naciones agrícolas continuar

⁶⁹ Henri H. Stahl, “Théories de C. D. Gherea sur les lois de la pénétration du capitalisme dans les pays retardataires”, *Review* (del Instituto Fernand Braudel) 2, 1 (verano de 1978), pp. 106, 108-09.

⁷⁰ Daniel Chirot, “Neoliberal and social democratic theories of development: The Zeletin-Voinea debate concerning Romania’s prospects in the 1920’s and its contemporary importance”, en Kenneth Jowitt, ed., *Social change in Romania, 1860-1940: A debate on development in a European nation*, Berkeley, Institute of International Studies, 1978, p. 44.

⁷¹ Schmitter, “Still the century of corporatism?” *The review of Politics*, 36, 1 (enero de 1974), p. 119.

⁷² Mihail Manoïlesco, *Théorie du protectionisme et de l’échange international*, París, Marcel Giard, 1929, pp. 61, 65, 184; *Le siècle du corporatisme: Doctrine du corporatisme intégral et pur*, París, Félix Alcan, 1934, p. 28; Albert O. Hirschman, “Ideologies of economic development in Latin America”, en su *Latin American issues*, Nueva York, Twentieth Century Fund, 1961, pp. 15-16. Una discusión general sobre “el argumento de Manoïlesco” de que la fuerza de trabajo debería ser desplazada de la agricultura de subsistencia a la industria se encuentra en W. W. Corden, *Recent developments in the theory of international trade* (Trabajos especiales en *International Economics* núm. 7) Princeton, N. J., Dept. of Economics, Princeton University, 1965, pp. 60-61. Corden atribuye “el desarrollo moderno del argumento de Manoïlesco” a W. Arthur Lewis, E. E. Hagen y Hla Myint, y no a los economistas de la CEPAL.

canalizando su población hacia áreas que eran, como él lo consideraba, inherentemente inferiores en cuanto a la productividad. En una versión burda de su argumento en *Le siècle du corporatisme*. Manoïlesco afirmaba que el trabajador industrial medio produce diez veces más valor que un trabajador agrícola y que los países agrícolas “son pobres y seguirán siéndolo” mientras no se industrialicen. De ahí que la división internacional del trabajo fuera básicamente un timo: la teoría del comercio internacional clásica “justificaba” la explotación de un pueblo por otro.⁷³

Tomando a Estados Unidos como ejemplo para los años 1880-1910, Manoïlesco argumentaba de manera similar a Prebisch, a saber, que la producción en una economía industrializada tiende a elevarse más rápidamente que el comercio internacional del mismo país.⁷⁴ Este planteamiento recuerda mucho el argumento según el cual Estados Unidos tenía una propensión poco elevada a la importación, si bien Prebisch señalaba una *peculiaridad* de la economía norteamericana y no estaba generalizando sobre el proceso de industrialización.

No estoy sugiriendo que Prebisch estuvo influenciado directamente por Manoïlesco, y no encontré referencia alguna a los trabajos del economista rumano en los primeros escritos de Prebisch. En 1977 Prebisch confirmó la ausencia de una influencia semejante, si bien la *Revista de Ciencias Económicas* del Departamento de Economía de la Universidad de Buenos Aires (donde Prebisch era profesor eventual) publicó a fines de la década los 30 artículos en que se discutían las teorías de Manoïlesco.⁷⁵ El economista rumano estaba en profundo desacuerdo con Prebisch y con la CEPAL en cuanto a un punto fundamental, esto es, su afirmación de que, al generalizarse el proceso de industrialización de un país a otro, los precios de las materias primas y de los productos agrícolas tienden a largo plazo a elevarse en relación a los precios de los productos industriales.⁷⁶ Además, Manoïlesco no consideró el comercio internacional como un problema de formación monopolística de precios en el centro. Asimismo podemos señalar que Manoïlesco recomendaba una economía cerrada mientras que

⁷³ Manoïlesco, *Théorie*, p. 184; *Le siècle*, pp. 28-30.

⁷⁴ *Théorie*, pp. 261-62.

⁷⁵ Mario Pugliese, “Nacionalismo económico, comercio internacional bilateral, e industrialización de los países agrícolas, desde el punto de vista de la economía argentina”, *Revista de Ciencias Económicas*, año 27, serie II, núm. 219 (octubre de 1939), p. 917; Luis Roque Gondra, “El teorema ricardiano de los costos comparados”, *Revista de Ciencias Económicas*, año 25, serie II, núm. 194 (septiembre de 1937), p. 810.

En Argentina, los trabajos de Manoïlesco eran citados generalmente para ser atacados; parecen haber tenido mucho más influencia en Brasil, donde fueron defendidos por el industrial y publicista Roberto Simonsen. Manoïlesco mantuvo también correspondencia con el Centro das Indústrias de São Paulo. Ver Simonsen, *A margem da profissão*, São Paulo, São Paulo Editora, n. d., pp. 250-51; Manoïlesco, *Theoria do proteccionismo e da permuta internacional*, São Paulo, Centro das Indústrias, 1931, pp. 5-6.

⁷⁶ Manoïlesco, *Le siècle*, p. 33, nota 1.

según Prebisch tenía que permanecer siempre parcialmente abierta, dado el papel fundamental de las importaciones de capital. Por último, el Estado que concebía Manoïlesco, teniendo un control total sobre la economía, era al menos potencialmente totalitario, mientras que el de Prebisch era una variante del Estado liberal de la época que siguió a la Depresión. No obstante, las ideas de Manoïlesco —en los círculos latinoamericanos donde eran conocidas— ayudaron probablemente a abrir la brecha para la aceptación de las doctrinas cepalistas cuando éstas aparecieron.

Si Manoïlesco representa en cierto sentido a la derecha entre los economistas no liberales de los años de la entreguerra, ¿qué hay con la izquierda? Aparte de Guerea, ¿qué tenían que decir los teóricos marxistas del imperialismo sobre el subdesarrollo? ¿Puede Prebisch haber sido influenciado por ellos? De hecho, los textos marxistas sobre el imperialismo anteriores a la primera guerra mundial muestran poco interés por el subdesarrollo como el imperialismo visto “desde abajo”. Según un estudiante, Lenin, Kautsky, Luxemburg y Hilferding “consideraban las regiones colonizadas simplemente como depósitos para los productos excedentes del capitalismo, para la mano de obra y el capital. Lo que ocurriera con esos excedentes en esas regiones... no entraba en su campo de investigación”.⁷⁷

Sin embargo, la posición de Lenin comenzó a cambiar después de la toma del poder por los soviets, y este hecho se vio reflejado en las declaraciones de la Internacional comunista ya desde su segundo congreso, en 1920. En su sexto congreso de 1928, la Comintern declaró que el capitalismo en las áreas coloniales era una fuerza reaccionaria porque los capitalistas se aliaban con las burguesías compradoras y con otros grupos tradicionales. Como lo señala Paul Singer, este análisis hizo que las relaciones de las clases sociales en los países subdesarrollados fueran por primera vez un objeto de investigación en sí mismas.⁷⁸

En los primeros años de la CEPAL Prebisch no tenía opinión sobre las relaciones de clase en la periferia; pero su énfasis en los precios relativos entre los productos agrícolas y los industriales tenía un precedente en los teóricos soviéticos (si bien una vez más no existe indicación alguna de una posible influencia sobre el pensamiento de Prebisch). Me refiero al debate sobre la industrialización soviética de 1924-1928 que culminó en la decisión de Stalin en ese último año de desarrollar la industria pesada y colectivizar la agricultura como parte del primer Plan Quinquenal. Evgeni Preobrazhenski, partidario de una industrialización rápida durante el

⁷⁷ Fred M. Gottheil, “On an economic theory of colonialism”, *Journal of Economic Issues*, 9, 1 (marzo de 1977), p. 93. Para un sumario de las posiciones de estos teóricos del imperialismo, véase Paul Sweezy, *The theory of capitalist development*, Nueva York, Monthly Review Press, 1942, pp. 307-17 (hay ed. en español).

⁷⁸ Paul Singer, “Divisão internacional do trabalho e empresas multinacionais”, en *CEBRAP Caderno 28: Multinacionais: internacionalização e crise*, São Paulo, Brasiliense, 1977, pp. 55-56. (Albert Hirschmann atrajo mi atención sobre este artículo).

periodo de la Nueva Política Económica “semicapitalista” (1921-1928), sostenía que el sector agrícola debía subsidiar el desarrollo industrial en la URSS a través de una política de precios para los productos industriales “basada en el monopolio”.⁷⁹

Esto formaba parte de lo que Preobrazhenski llamaba “la acumulación primitiva socialista”, contrapartida supuestamente más humana de la acumulación primitiva capitalista descrita con tanta pasión en los capítulos 26 y 27 de *El Capital*. A fines de la década de los veinte, la colectivización puso un término a la libertad que tenían los campesinos de escoger cuándo y en qué términos venderían su excedente. En el esquema de Prebisch, el intercambio desigual entre los productores agrícolas e industriales se da en gran medida a través de la acción del ciclo de negocios, pero, como lo hemos visto, la formación monopolística de los precios desempeña un cierto papel.

A la vez que refutamos estas múltiples influencias, debemos señalar, sin embargo, que Raúl Prebisch no fue el primer investigador que usó los términos de centro y periferia para describir el sistema capitalista moderno. Fue más bien Werner Sombart quien, en la última parte de su obra multivoluminosa *Modern capitalism* (rev. ed., 1928), escribió que

...debemos distinguir un centro capitalista, países centrales capitalistas y una masa de países periféricos que se observa desde ese centro; aquéllos son los países dirigentes, activos; éstos, los países dirigidos, pasivos. El centro capitalista lo constituyó Inglaterra durante la primera mitad del siglo XIX; después, durante la mayor parte de la época de apogeo del capitalismo,* “la Europa occidental” [...] finalmente, durante la última generación ha entrado a formar parte de este centro la región oriental de Estados Unidos de América...⁸⁰

Sombart escribió también sobre la “dependencia” de los países periféricos, e incluso sobre la servidumbre del campesinado de la periferia, cau-

⁷⁹ Palabras de Preobrazhenski. Alexander Erlich, *The Soviet industrialization debate, 1924-1928*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960, pp. 49 (cita), 50, 55, 121.

* La división de la historia del capitalismo que hace Sombart en las fases “primitiva”, “alta” y “tardía” —extraída aparentemente de la periodización de la Edad Media— ha encontrado cierta aceptación entre los marxistas; por ejemplo, *El capitalismo tardío* es el título de un libro reciente de Ernest Mandel. Para un breve panorama de los planteamientos de Sombart sobre la historia del capitalismo, véase su artículo “Capitalism” en la *Encyclopedia of Social Sciences* (vol. 3, pp. 195-208), en el cual también reivindica el haber sido el primer escritor que usó el término “capitalismo” para describir un sistema económico histórico. La obra de Sombart ha sido tal vez menospreciada por su aceptación del régimen nazi en la década de los años treinta, a pesar de su estudio tan apreciado sobre el papel de los judíos en la historia del capitalismo.

⁸⁰ Werner Sombart, *El apogeo del capitalismo*, vol. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1946, p. 10.

sada en parte por el capitalismo de Europa occidental.⁸¹ Pero no ofreció ninguna teoría sobre las relaciones entre el centro y la periferia y, en particular, no ofreció análisis alguno sobre la relación entre los ciclos de negocios y la distribución internacional del ingreso. Prebisch no reconoce haber tenido conocimiento del pasaje de Sombart cuando utilizó por primera vez los términos de centro y periferia,⁸² pero aun en el caso de haber sido inspirado indirectamente, Prebisch debería poco más que una expresión aislada, ya que Sombart solamente usó los términos “centro” y “periferia” en unos cuantos párrafos dispersos.

Finalmente, podemos señalar que William Brown, un economista norteamericano, utilizó los términos de centro y periferia en 1940 refiriéndose al patrón oro internacional: “Los países del centro, por el hecho mismo de su dominación sobre el mundo, no pueden nunca trasladarse a la periferia, y los países de la periferia tienen que considerar el total de la suma de sus relaciones con este sistema central de tasas [de cambio] al determinar su política de cambios monetarios.” De nuevo, los términos no figuran en una teoría cíclica, pero la obra de Brown se encontraba en un área en la cual Prebisch estaba leyendo a principios de los cuarenta.⁸³

V

En todo caso, desde su aparición inicial en 1949, las tesis de la CEPAL fueron criticadas acaloradamente por los teóricos neo-clásicos del comercio como Jacob Viner. Como recientemente lo señalaba Albert Hirschman, la profesión de economista, en 1948-1949, acababa de ser sometida por Paul Samuelson a una demostración formal de que, bajo determinados supuestos convencionales (pero no realistas), el comercio podría servir como un completo sustituto del movimiento de los factores de la producción de un país a otro, indicando que el comercio internacional podría potencialmente igualar los ingresos entre las naciones. Así, los argumentos menos rigurosos (pero mucho más realistas) de Prebisch y Singer irrumpieron en la escena justo después de que Samuelson hubo elevado la teoría neoclásica del comercio a nuevas alturas de elegancia, y las nuevas ideas habrían de luchar contra esa teoría. Reflexionando sobre el asunto a fines

⁸¹ *Ibid.*, p. 64; zweiter Halbband, p. 1019.

⁸² Carta de Prebisch al autor, Washington, D.C., 26 de junio de 1979.

⁸³ William Adams Brown, Jr., *The international gold standard reinterpreted: 1914-1934*, Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1940, II, p. 862. (Paul Drake atrajo mi atención sobre esta cita). En 1977 Prebisch no recordaba cómo llegó a utilizar los términos de centro y periferia. Carta de Prebisch al autor, 29 de junio de 1977.

de los años setenta y refiriéndose probablemente a Viner, Prebisch habló de "un sentimiento de arrogancia hacia aquellos pobres economistas subdesarrollados de la periferia".⁸⁴ En particular, los adversarios intelectuales de la CEPAL atacaron la idea de un deterioro a largo plazo de los términos del intercambio para los productores agrícolas. Aunque la base original de datos de Prebisch (el estudio de las Naciones Unidas *Relative Prices*) ha sido ampliamente desacreditada,⁸⁵ este debate sigue vigente.

Mientras tanto, desde su nacimiento en los años cuarenta, la influencia del análisis centro-periferia ha sido amplia y difundida. En otros trabajos he tratado de mostrar brevemente cómo la CEPAL contribuyó a dar cuerpo a las tesis radicales del intercambio desigual en la obra de André Gun-

⁸⁴ Carta de Prebisch al autor, 29 de junio de 1977.

⁸⁵ La base de datos (en el caso de Inglaterra), que mostraba el deterioro a largo plazo de los términos del intercambio de la periferia, fue criticada: no tomaba en cuenta los cambios en la calidad de los productos, proceso que presumiblemente afectaba a los bienes industriales más que a los agrícolas, dada la tasa del progreso tecnológico, más alta en el Centro. Además, P. T. Ellsworth señalaba que las series británicas incluían exportaciones de tipo FOB pero importaciones de tipo CIF, y argumentaba que un descenso de los precios de los productos primarios de 1876 a 1905 se debió en gran parte a un descenso de los costos de transporte (debido a una combinación de adelantos en las redes marítimas y ferroviarias). Pero el mismo escritor mostró que la evidencia en el caso de los años 1930 servía de apoyo a la tesis de Prebisch: los precios de exportación ingleses no descendieron por la resistencia a las reducciones de salarios y ganancias.

Utilizando datos para el periodo 1950-1960, Werner Baer demostró que había una evidencia sustancial de que el deterioro de los términos del intercambio en muchas partes del mundo subdesarrollado se debió a una baja elasticidad-demanda del ingreso para sus productos accesorios en el centro, y a una alta elasticidad en la periferia. A la vez que reconocía que la formación monopolística de los precios en el centro era difícil de probar, Baer descubrió que durante el periodo 1950-1960 los precios de exportación de la periferia tendieron a bajar o a fluctuar ampliamente. Los salarios (en términos constantes) en los años 1950-1959 se elevaron en algunos países del centro, mientras que los de los países periféricos bajaron.

Más recientemente, Paul Bairoch ha atacado el planteamiento de Prebisch de los términos del intercambio como un fenómeno a largo plazo. Bairoch sostiene, en oposición a Prebisch, que los productos primarios *se beneficiaron* con las tendencias seculares de los términos del intercambio desde 1870 hasta principios de los años 1950. Para comenzar, Bairoch cuestiona la elección del año final (1938) del estudio original de las N. U. (*Relative Prices*) diciendo que es anormal. Cita también datos del comercio de los Estados Unidos y de Francia (datos no disponibles en 1949) que divergen de las tendencias de la experiencia británica. Además, demuestra que los términos internos del intercambio en el caso de varios países desarrollados evolucionaron en favor de los bienes agrícolas en los años 1876-1880 a 1926-1929. Finalmente, cita estudios de los términos del intercambio de varios países exportadores de productos primarios. estudios que cubren largos periodos y que contradicen los descubrimientos de las Naciones Unidas.

Sin embargo, Bairoch sí piensa que los términos del intercambio evolucionaron contra los países del Tercer Mundo desde 1954-1955 a 1962-1963. Entre las

der Frank, y en parte a través de él, en la obra de Samir Amin.⁸⁶ Sobre Prebisch mismo, Amin escribió, al final de *Accumulation on a World Scale*:

No cabe duda de que la primera edición [de esta obra] no hizo justicia a la deuda que tengo, junto con todos aquellos dedicados al estudio no apologético del subdesarrollo, para con los escritores latinoamericanos sobre el tema. Raúl Prebisch llevó la delantera en ese terreno, y he mostrado en este libro que la teoría del intercambio desigual fue fundada por él, aun cuando el contexto coyuntural en que la fundamentó, en su primera versión, ha perdido su significación. También a la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, de la cual era él la fuerza motriz, debo la esencia de la teoría crítica a la cual adhiere, ya que esta Comisión encauzó las reflexiones a partir de las cuales se han desarrollado todas las corrientes actuales del pensamiento latinoamericano sobre esos temas...⁸⁷

En *Accumulation* Amin condena de manera reiterada el “economicismo”, una indiferencia en el análisis económico occidental ante los contextos sociales y políticos a un nivel teórico; y es interesante observar que una reciente historia interna de la CEPAL dice algo similar sobre su propia obra, si bien los análisis “estructurales” de la agencia iban mucho más lejos que los de sus opositores “monetaristas” en distinguir los rasgos singulares de las economías periféricas.⁸⁸

Es ésta una crítica que el mismo Prebisch ha tomado en serio en escritos recientes; señala, por ejemplo, que los intereses de los estratos superiores de la periferia se encuentran estrechamente vinculados a los del centro —señalamiento que la Comintern había hecho ya, con una fraseología

múltiples causas de esta tendencia se encontraría un factor que Prebisch había señalado: “una diferencia entre los países menos desarrollados y los desarrollados en la manera en que las ganancias provenientes del aumento de la productividad crecieron”. A pesar de los poderosos argumentos de Bairoch sobre las tendencias a largo plazo, la discusión sobre los efectos de los términos del intercambio entre los países subdesarrollados y los desarrollados seguía siendo muy viva en el año en que publicó su trabajo (1975).

Véase Ellsworth, “The terms of trade between primary producing and industrial countries”, *Inter-American Economic Affairs*, 10, 1 (verano de 1956), pp. 55-57, 63; Baer, “The economics of Prebisch and ECLA”, en Charles T. Nisbet, ed., *Latin America: Problems in economic development*, Nueva York, Free Press, 1969, pp. 215-17; Bairoch, *The economic development of the Third World since 1900*, Berkeley, U. California Press, 1975, pp. 111-34, especialmente 120, 125, 132, 134 (cita); “Idea of growing disparity in world prices disputed”, *New York Times*, 25 de mayo de 1975, pp. 1, 8; Jonathan Power, “Of raw materials, raw statistics, and raw deals”, *New York Times*, 31 de agosto de 1975, p. E15.

⁸⁶ Joseph L. Love, “Centro-Periferia e troca desigual: Orígenes e crescimento de uma doutrina econômica”, *Dados*, 19 (1978), pp. 47-62, especialmente 56-57.

⁸⁷ Amin, II, pp. 609-10.

⁸⁸ Octavio Rodríguez, “Sobre la concepción del sistema centro-periferia”, *Revista de la CEPAL* (1ª mitad de 1977), p. 240.

diferente, medio siglo antes. El análisis actual de Prebisch no converge con el de otros teóricos más radicales, pero sí parece ser más cercano: hace explícita su creencia de que el (los) centro(s) explota(n) la periferia y define el excedente económico que la periferia exporta en parte al centro. Acuerda más importancia ahora que antes a las relaciones monopolísticas inherentes, arguyendo que “algunas relaciones de precios han sido siempre desfavorables, desde el momento en que la periferia fue incorporada en la economía internacional”.⁸⁹ Este planteamiento define claramente el ciclo de intercambio como un mecanismo para sustraer ingreso de la periferia. Prebisch rechaza ahora la sociedad orientada sobre el consumo en favor de la “democratización” de las áreas periféricas, proceso que depende de un aumento drástico en la acumulación de capital y de una “modificación” (¿pero no transformación?) de la distribución del ingreso.⁹⁰

VI

He descrito en este ensayo cómo Raúl Prebisch formuló una tesis sobre el intercambio desigual en el transcurso de dos décadas de compromiso en materia de política económica y financiera. He mostrado que Prebisch llegó a descartar la tesis de las ventajas comparativas a través de su rechazo parcial, en el contexto de las economías periféricas, de las políticas monetaria y bancaria de Keynes. He planteado que una parte relativamente pequeña de la tesis centro-periferia fue derivada o tomada de otros teóricos, y que le debió más a la observación empírica y a la experimentación que a la lectura de otros teóricos —marxistas, corporatistas, keynesianos o neoclásicos. Sin caer en la paradoja, espero, he argüido también que Prebisch había formulado los elementos de su tesis antes de la aparición, en 1949, de la base empírica sobre la cual descansaba la tesis en su primera versión publicada —el estudio de las Naciones Unidas, *Relative Prices*.

Si bien hubo otros economistas del Tercer Mundo que hicieron importantes contribuciones a la teoría del desarrollo en los primeros años de la posguerra (por ejemplo, Hla Myint y Arthur Lewis), Prebisch fue probablemente el único entrenado y residente exclusivamente en una área del Tercer Mundo; fue también el único en dirigir un foro institucional que podía ser considerado como una opinión característica del Tercer Mundo. Treinta años después, los planteamientos de Prebisch siguen evolucionando y, sea cual sea su posición final, se ha ganado sin duda un lugar eminente en la historia de la teoría del imperialismo.

Traducción de Berta Brambila y Andrea Martínez Baracs

⁸⁹ Prebisch, “A critique”, pp. 11-12, 37, 60, 66.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 59.