

RAUL PREBISCH⁽¹⁾

*Jaime Estay R. **

En este artículo, se hace una presentación sintética de algunos de los principales componentes del pensamiento económico de Raúl Prebisch. La principal limitación que deberá tenerse presente, es la referida al manejo necesariamente global del tema, lo que se deriva de la extensión del material. En un número de cuartillas como el que aquí estamos entregando, de ninguna manera podría intentarse un tratamiento acabado del total o de una parte importante de las formulaciones hechas por Raúl Prebisch a lo largo de sus más de 65 años de actividad profesional y del total superior a los cuatro centenares y medio de materiales que escribió⁽²⁾.

* Investigador titular del Programa de Estudios de Economía Internacional de la Universidad Autónoma de Puebla.

1. El presente material, corresponde a la versión escrita de una exposición sobre Raúl Prebisch, que realicé en junio de 1993 en el Seminario Permanente 'Pensamiento Crítico Latinoamericano' del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias políticas de la UNAM, México.

2. Sus primeros escritos se remontan al inicio de los años veinte, cuando aún era alumno de la Facultad de Economía de la Universidad de Buenos Aires, y su última exposición la realizó el 24 de abril de 1986 —esto es, cinco días antes de su fallecimiento—, con motivo del Vigesimoprimer periodo de sesiones de la CEPAL realizado en la Cd. de México. Según la bibliografía de la obra de Prebisch presentada por la CEPAL en "Raúl Prebisch: un estudio al aporte de su pensamiento", (CEPAL, Santiago de Chile, 1987), los libros, informes, documentos, artículos, conferencias y discursos de R. Prebisch hacen un total de 466 materiales. Dicha cifra es aún mayor según la bibliografía de la obra de Prebisch que se presenta en el libro de Mateo Margarínos *Diálogos con Raúl Prebisch* (FCE, México, 1991), en donde se enlistan 309 libros y ensayos y 219 discursos, exposiciones y conferencias.

Teniendo además en cuenta que un número importante de libros y artículos de distintos autores han estado dedicados al análisis de la obra de Prebisch⁽³⁾, con nuestra exposición buscaremos tan sólo formular algunas reflexiones de carácter general sobre dicha obra, en la perspectiva del objetivo de revisión del pensamiento crítico en que se inscribió la conferencia que dio origen a este artículo.

Con objeto de ordenar la exposición, la dividiremos en tres apartados: en el primero de ellos haremos referencia al período previo a que Prebisch ingresara a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); en el segundo apartado ubicaremos los componentes principales de la interpretación desarrollada por Prebisch durante los primeros años en que asumió la dirección de la CEPAL; y, en el tercer apartado, revisaremos algunos de los cambios que se fueron dando en su concepción inicial.

Para centrar directamente la atención en aquellos aspectos que nos interesa destacar, en el cuadro anexo hemos construido una cronología mínima de las principales actividades públicas desarrolladas por Raúl Prebisch a lo largo de su vida, por lo que remitimos al lector a la lectura de ese cuadro, lo que nos permitirá obviar el recuento de dichas actividades en el texto.

1. *EL PERIODO PREVIO A LA CEPAL*

El punto central que interesa destacar en este apartado, y que en buena medida puede ser desprendido del cuadro anexo, es que la actividad profesional de Raúl Prebisch comenzó bastante antes de su incorporación a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cuestión ésta que tiende a estar ausente en las

3. En un anexo del libro de Mateo Margarínos recién mencionado, se enlistan un total de 122 materiales sobre Raúl Prebisch, a los cuales cabría agregar otros dos textos en que el propio Prebisch hace un balance de su pensamiento y obra: el libro mismo de Mateo Margarínos y el ensayo "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", publicado en *Comercio Exterior* (vol. 37, No. 5, mayo de 1987), en *El Trimestre Económico* (vol. 50, No. 198, abril-junio de 1983) y en el libro *Raúl Prebisch: un estudio al aporte de su pensamiento* (op. cit.).

Por nuestra parte, hemos hecho una presentación de la obra de Prebisch —no exhaustiva, aunque sí más extensa que la presente— en *La concepción general y los análisis sobre la deuda externa de Raúl Prebisch* (Siglo XXI, México, 1990), libro en la cual nos apoyaremos a lo largo de este material.

percepciones que usualmente se tienen de su trayectoria, lo que es un resultado casi obligado por la mayor presencia pública que adquirió nuestro autor como encargado de dicha Comisión.

Es así que en el momento de asumir la dirección de la CEPAL, Prebisch tenía casi cincuenta años, durante más de dos décadas había impartido clases en la Universidad de Buenos Aires y ya había desempeñado importantes responsabilidades en la administración pública en Argentina: entre otras de ellas, había sido durante varios años Director de Investigaciones Económicas del Banco de la Nación, fue subsecretario de hacienda a comienzos de los años treinta y gerente del Banco Central desde 1935 hasta 1943.

Para los fines de esta exposición, lo más importante respecto a los años previos al ingreso de Prebisch a la CEPAL es que durante ese período fue madurando una parte importante de los planteamientos que posteriormente darían lugar a la “teoría cepalina”. Es durante los años treinta y cuarenta, cuando se inicia la toma de distancia de Prebisch en relación a algunos aspectos centrales de la teoría económica ortodoxa en que se había formado, cuestión ésta en la que —como es fácil suponer tuvo una influencia directa la gran depresión de los años treinta. Según sus propias palabras:

“Por supuesto, al presenciar esta depresión mundial, que se prolongaba y se hacía cada vez más intensa y que no podía tratarse ni en los grandes países ni en los nuestros con medidas ortodoxas, fui poniendo en grave tela de juicio todo lo que yo había aprendido y enseñado como joven profesor de la universidad. Ese fue un cambio fundamental en mi concepción de la economía” ⁽⁴⁾.

Para esos años, dicha toma de distancia respecto a la teoría económica tradicional se tradujo en una adscripción de Prebisch a las propuestas keynesianas, si bien ello ocurrió sólo después de haber ejercido, al más puro “estilo ortodoxo”, el cargo de subsecretario de Hacienda ⁽⁵⁾. Fuertemente influido por la continuidad

4. Mateo Margariños, *Diálogos con Raúl Prebisch*, op. cit. p. 102.

5. Al respecto, y refiriéndose a una serie de seis artículos de Keynes —anteriores a la *Teoría General...* — publicados en el *Times* de Londres, en el libro recién citado (p. 100) R. Prebisch plantea:

“A mí me conquistaron y te diré, sin modestia, que cayeron en campo fértil, porque yo tenía el cargo de conciencia en Londres de haber preconizado y logrado que la Argentina siguiera, en el año 31 y mitad del 32, la política más

de la depresión y por el fracaso de la Conferencia Económica Mundial de 1933 —a la cual asistió como asesor de la delegación argentina—, fue asumiendo un conjunto de posturas que en lo general implicaban un cuestionamiento a los automatismos del mercado y, en lo particular, apuntaban a la aplicación de políticas económicas expansivas, que a través del crecimiento del gasto público ejercieran un efecto anticíclico sobre la economía.

En las actividades desarrolladas por Prebisch en la Argentina como funcionario público, su adscripción keynesiana parece haber influido fuertemente:

- En el Plan de Acción Económica Nacional, el cual elaboró en 1934 como asesor de los ministros de Hacienda y de Agricultura, y en el que se incluían medidas tales como la expansión del gasto público y el control del comercio exterior a través de una política selectiva de importaciones y de fomento a las exportaciones.
- En el proyecto que elaboró en 1934 para la creación del Banco Central de Argentina y en sus actividades como gerente de dicho Banco de 1935 a 1943, que supusieron el abandono de los automatismos asociados al patrón oro y el desarrollo de un conjunto de medidas anticíclicas, varias de las cuales fueron aplicadas a través del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, que se creó junto con el Banco Central para enfrentar la quiebra virtual en que se encontraba la casi totalidad del sistema bancario argentino.

Además de lo anterior, y en parte paralelamente a su actividad como funcionario públicos de los años treinta y comienzos de los cuarenta, sus cuestionamientos a la teoría tradicional fueron quedando plasmados en distintos documentos. Aparte del Plan de Acción Económica Nacional y del Proyecto de creación del Ban-

ortodoxa, cuando yo era subsecretario de hacienda. Fue una política de contracción, de acuerdo con toda la teoría aceptada de que a la crisis había que sobreponerla con una serie de medidas de austeridad, cortar las obras públicas, reducir el presupuesto, rebajar los sueldos, etc. Y después, pensando en esa experiencia y ante la prolongación de la depresión mundial, que todos creímos transitoria... empecé yo a tener muchísimas dudas acerca de mi teoría ortodoxa".

6. Joseph. Hodara, en *Prebisch y la CEPAL* (Ed. COLMEX, México, 1987, pp. 64 a 73), compara dichos informes con los materiales publicados por la CEPAL bajo la dirección de Prebisch, estableciendo un conjunto de elementos comunes, tanto en el estilo de exposición como en el contenido: medidas anticíclicas, dependencia externa, efectos del ciclo, industrialización sustitutiva, etc.

co Central a los que recién hicimos referencia, y de las *Memorias Anuales del Banco Central*⁽⁶⁾ correspondientes al período en que fue su director, los principales materiales elaborados por Prebisch durante esta época fueron un libro sobre Keynes⁽⁷⁾ y un par de artículos sobre el funcionamiento del sistema monetario internacional⁽⁸⁾, a lo que habría que agregar la transcripción de una serie de conferencias que dictó en 1944 en México, respecto de la creación y primeros años de funcionamiento del Banco Central⁽⁹⁾.

Sin embargo, y bajo la perspectiva que hasta aquí hemos trazado, parece ser que el período que con más claridad se constituyó en antecedente de las formulaciones que Prebisch desplegaría en la CEPAL, corresponde al lapso 1943-1948, que él calificó como "la primera etapa" de su "pensamiento sobre el desarrollo"⁽¹⁰⁾. Dicho lapso, durante el cual estuvo dedicado a la docencia, a la investigación y a actividades esporádicas de asesoría a bancos centrales de distintos países latinoamericanos, y en que ya no tenía cargos en el gobierno, parece haber sido de la mayor importancia en la reflexión teórica de Prebisch, respecto a cuestiones tales como las relaciones externas de América Latina, la necesidad de la industrialización y otros componentes de su concepción general. En esa medida, y según él mismo planteaba, dicha concepción general "no era una improvisación, sino el resultado de esos cinco años de reflexión y estudio que yo había tenido"⁽¹¹⁾.

7. Raúl Prebisch, *Introducción a Keynes*, F.C.E., México, 1947.

8. "Observaciones sobre los Planes Monetarios Internacionales" (*Trimestre Económico*, Vol. 11, No. 42, julio-septiembre de 1944) y "Patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países" (*Revista del Banco de la República Oriental del Uruguay*, vol. 3, No. 10, julio de 1944).

9. *Conversaciones del doctor Prebisch en el Banco de México, D.F.: antecedentes y proyecto de creación de un Banco Central en Argentina* (sin publicar), México, 1944. Publicado en Argentina en 1972, por el Banco Central de ese país, como *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria Argentina entre los años 1935 y 1943*.

10. Prebisch, Raúl, "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", en *Raúl Prebisch: un estudio al aporte de su pensamiento*, op. cit., pp. 13-14.

11. Mateo Margariños, *Diálogos con Raúl Prebisch*, op. cit., p. 130. En el mismo sentido, en el ensayo "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", publicado en el libro *Raúl Prebisch: un estudio al aporte de su pensamiento*, op. cit., p. 13, refiriéndose a las responsabilidades como funcionario que había tenido hasta 1943, plantea:

"En aquel entonces, mis ocupaciones no me permitieron el ejercicio de actividades teóricas. Pero cuando hube de abandonar tales ocupaciones, a principios de los años cuarenta, traté durante varios años de derivar ciertas concepciones teóricas de mi experiencia".

2. LOS PRIMEROS AÑOS DE PREBISCH EN LA CEPAL

2.1. *Dos señalamientos: el marco de referencia y el origen de las ideas*

Antes de abordar la presentación de algunos de los componentes que fueron centrales en la concepción global que Prebisch desarrolló durante los primeros años de funcionamiento de la CEPAL, nos parece necesario mencionar al menos dos cuestiones, referidas la primera al marco en que aparece y se desenvuelve la CEPAL, y la segunda a las dificultades para determinar los orígenes de la concepción usualmente atribuida a Prebisch.

Respecto a la aparición y desarrollo de la CEPAL, el punto inicial a tener presente es que ella se crea en el marco del proceso de descolonización ocurrido en la posguerra, y como parte del establecimiento —en el seno de las Naciones Unidas— de organismos regionales destinados al estudio y elaboración de propuestas en relación a los problemas del capitalismo atrasado y a las evidentes desigualdades existentes entre esos países y el mundo industrializado. En los hechos, se trataba de organismos encargados de difundir y aplicar las teorías del desarrollo, formuladas en el capitalismo avanzado y que por ese entonces estaban vigentes, según las cuales —al “estilo Rostow”— el atraso constituía una situación transitoria la cual, una vez cumplidas ciertas condiciones, dejaría su lugar a etapas superiores.

En ese contexto y luego de creadas en 1946 las Comisiones Económicas para Europa y para Asia y el Lejano Oriente, en agosto de 1947 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas estableció un grupo de trabajo —al que volveremos a referirnos— para analizar la posible creación de una Comisión para América Latina y, a partir de las recomendaciones de ese grupo, en junio de 1948 se celebró la reunión constitutiva de la CEPAL, no sin antes vencer importantes resistencias sobre todo del gobierno estadounidense ⁽¹²⁾.

12. Dichas resistencias, que en realidad respondían a la menor injerencia que Estados Unidos tendría en el nuevo organismo regional en comparación con la que tenía en otros, oficialmente se apoyaban en la supuesta duplicidad de funciones que habría entre la CEPAL y el ya existente Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la Organización de Estados Americanos.

Algunos de los “entretejones” de la creación de la CEPAL y de las maniobras estadounidenses —que siguieron hasta varios años después de creada la Comi-

Miradas en la perspectiva de los intereses estadounidenses, las resistencias del gobierno de ese país parecen haber estado justificadas, ya que rápidamente la CEPAL fue abandonando aspectos importantes del marco conceptual que supuestamente iba a guiar sus análisis y acciones. Más allá de las deficiencias de dicho marco, en último término —y tal como lo han destacado distintos autores—⁽¹³⁾ ese abandono debe ser vinculado a los mayores niveles de desarrollo del capitalismo que se daban en América Latina, respecto de otras regiones atrasadas y, en particular, con el hecho de que en una buena parte de nuestros países ya había avance significativo de los procesos de industrialización.

Todo ello creó las condiciones para que la CEPAL, respondiendo a los intereses de la burguesía industrial en ascenso, e identificando las trabas que frenaban el avance de ese sector tanto en sus relaciones internas como en sus vínculos con el resto del mundo, comenzara a revisar varios de los postulados de la teoría del desarrollo y a proponer objetivos, estrategias y políticas, que se alejaban de dichos postulados en la misma medida en que se acercaban al escenario latinoamericano de ese entonces.

En el sentido anterior, y si bien las rupturas de la CEPAL con la teoría económica ortodoxa —y en particular con la teoría del desarrollo— estuvieron lejos de ser totales, su revisión incluyó un conjunto de aspectos que sí eran importantes en ese cuerpo teórico, dando lugar a una concepción distinta sobre la realidad latinoamericana. Dicha concepción, pese a sus limitaciones, implicó un importante avance tanto respecto a la teoría del desarrollo formulada desde el capitalismo avanzado, como en relación al pensamiento económico y social previamente existente en la región, pensamiento este último en el cual la concepción cepalina va a influir fuertemente, y de manera duradera, desde el inicio de los años cincuenta.

Respecto a las dificultades para identificar la autoría de las concepciones atribuidas a Prebisch, sólo haremos algunas breves precisiones. La más general se refiere al hecho de que, en la medida en que la CEPAL —incluido Prebisch en ella— logró vincular sus análisis tanto al escenario en que se venían desenvolvien-

sión— se presentan en Mateo Margarín, *Diálogos con Raúl Prebisch*, op. cit., p. 136 a 141, y en Celso Furtado, “Raúl Prebisch, el gran heresiárca”, *Comercio Exterior*, vol. 37, No. 5, México, mayo de 1987.

13. Véase, por ejemplo, Sergio De la Peña, “Las ideas principales de la CEPAL, Pensamiento Latinoamericano: CEPAL, R. Prebisch y A. Pinto, IIE-UNAM, México, 1993.

do las economías latinoamericanas, como a los principales problemas y preocupaciones que se desprendían de dicho escenario, una parte importante de la "concepción cepalina" lo que hizo fue recoger y sistematizar conceptos y formulaciones parciales que ya estaban presentes en el "ambiente intelectual" de los distintos países de la región, todo lo cual plantea un primer problema —en buena medida irresoluble— de identificación del componente "original" de las formulaciones de Prebisch y de la CEPAL.

Para el caso específico de Prebisch, a lo anterior habría que agregar una muy clara tendencia a no mencionar las fuentes de sus planteamientos, ni en los documentos oficiales de la CEPAL que él elaboró —cuestión ésta que podría vincularse al carácter de esos documentos—, ni en los demás materiales que escribió a lo largo de su vida, lo cual debe haber implicado un conjunto de omisiones tanto de investigadores de la propia CEPAL⁽¹⁴⁾, como autores ajenos a la institución. En ese sentido, J. Hodara menciona: "... la tendencia de Prebisch a sacar partido de ideas dominantes ... de manera parcial y sin dispensar reconocimientos ..." ⁽¹⁵⁾, agregando más adelante que "... su estilo de reflexión y exposición le vedó reconocer deudas ..." ⁽¹⁶⁾. En el mismo libro que acabamos de citar, J. Hodara identifica dos tipos de fuentes en las que —sin haberlas mencionado como tales— probablemente se apoyó Prebisch:

— El informe —con sus anexos— que elaboró el grupo de trabajo de las Naciones Unidas encargado de analizar la posible creación de la CEPAL. En dicho informe se planteaban varios de los puntos que posteriormente constituirían una parte importante de la concepción cepalina: heterogeneidad estructural, bajo nivel de ahorro, necesidad de la integración regional, monoexportación, etc. Así también, en el Anexo I de ese informe se hacía referencia a la necesidad de la industrialización y al distinto comportamiento de los precios de las exportaciones y de las importaciones de América Latina ⁽¹⁷⁾,

14. A modo de ejemplo, cabe mencionar el consenso que existe respecto a la falta de reconocimiento, por parte de Prebisch y en general de la CEPAL, a los desarrollos hechos por Juan F. Noyola en relación a la teoría de la inflación.

15. J. Hodara, *Prebisch y la CEPAL*, ou. cit., p. 94.

16. J. Hodara, *Prebisch y la CEPAL*, op. cit., p. 167.

17. J. Hodara, *Prebisch y la CEPAL*, op. cit., pp. 23 a 28 y 130 a 146.

cuestión esta última que posteriormente ocuparía un papel de primer orden en la concepción centro-periferia.

- Un conjunto de autores de los cuales se habría nutrido Prebisch para desarrollar aspectos medulares de su concepción, y del cual destacan Ernst Wagemann en lo referente a las relaciones centro-periferia ⁽¹⁸⁾ y M. Manolesco en lo referente a la necesidad de la industrialización ⁽¹⁹⁾.

En suma, por tanto, y en lo que respecta a la “paternidad” de las ideas, sólo nos interesa dejar establecida la existencia de un “ambiente intelectual” y de algunos trabajos previos, como referentes directos e indirectos, y en buena medida implícitos, de las formulaciones desarrolladas por Prebisch.

Lo anterior, si bien vuelve incierto cualquier intento por identificar de manera precisa los aportes de Prebisch a la “concepción cepalina”, a nuestro juicio no cuestiona el papel central jugado por nuestro autor en el desarrollo de dicha concepción. Según nos parece, dicho papel está fuera de duda, como también lo está el sello personal que Prebisch imprimió en los análisis y acciones de la CEPAL desde que asumió su dirección ⁽²⁰⁾, y sin el cual difícilmente la Comisión habría alcanzado la estatura intelectual y los grados de influencia que efectivamente tuvo.

2.2. Algunos componentes centrales de la concepción inicial

Por “concepción”, entenderemos el conjunto de planteamientos desarrollados en los primeros años de funcionamiento de la

18. Según Hodara (*Prebisch y la CEPAL*, op. cit., p. 132), el uso inicial del término “periferia” corresponde a Ernst Wagemann. Por el contrario, en la entrevista que le hizo Mateo Margaritós (*Diálogos con Raúl Prebisch*, op. cit., p. 136) Prebisch afirma que la terminología de “centro” y “periferia” fue usada inicialmente por él.

19. J. Hodara, *Prebisch y la CEPAL*, op. cit., pp. 130 a 146. Una versión resumida de los mismos planteamientos, se encuentra en J. Hodara “Orígenes de la CEPAL”, *Comercio Exterior*, vol. 37, No. 5, México, mayo de 1987, pp. 338 a 390.

20. En tal sentido, resulta sugerente el análisis comparativo del *Estudio Económico de 1948* elaborado bajo la dirección de Gustavo Martínez Cabañas, y el *Estudio Económico de 1949* elaborado con Prebisch como secretario ejecutivo de la CEPAL, que realiza en J. Hodara en *Prebisch y la CEPAL*, op. cit., pp. 39 a 73. Dicho autor, básicamente, asigna al primero de esos estudios una “neutralidad descriptiva” y una “continencia interpretativa”, en tanto que al material de 1949 le asigna las características opuestas, acompañadas de un “afán pedagógico” y de “el señalamiento de direcciones políticas”.

CEPAL y que constituyeron el marco básico a partir del cual la Comisión desplegó sus actividades durante un largo tiempo. A nuestro juicio, los documentos centrales en que se plasmó esa concepción inicial fueron elaborados en su mayoría entre 1949 y 1954: la Introducción de Prebisch al *Estudio Económico de América Latina 1948* ⁽²¹⁾, el *Estudio Económico de América Latina 1949* ⁽²²⁾, el Informe presentado en 1951 al cuarto período de sesiones de la CEPAL ⁽²³⁾, el *Estudio Económico de América Latina 1954* ⁽²⁴⁾ y el Informe presentado por la CEPAL en 1954 a una reunión de CIES-OEA ⁽²⁵⁾.

De la lectura de ese conjunto de materiales es posible extraer, como elemento más general, un extenso cuestionamiento al mercado como mecanismo espontáneo de solución de los obstáculos que interna y externamente se oponían al desarrollo de las economías latinoamericanas.

En lo que respecta a los obstáculos externos, el componente principal del cuestionamiento al libre funcionamiento del mercado se articuló en torno a la concepción centro-periferia y, en el interior de esa concepción, se centró en el deterioro de los términos del intercambio. La concepción centro-periferia, que probablemente fue el ámbito en que se dio el mayor aporte de Prebisch, como fue también el que dio lugar a los mayores debates, partía de reconocer la existencia de una división internacional del trabajo, en la cual los países latinoamericanos jugaban un papel subordinado y se especializaban en la producción y exportación de materias primas y alimentos, en tanto que el centro definía su propio rumbo y el de la periferia, transmitía a ésta los efectos de su comportamiento cíclico y se especializaba en la producción de bienes manufacturados. Por todo ello, lo que prevalecía era el ca-

-
21. *Desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, Santiago, CEPAL, 1949.
 22. "Crecimiento desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico" en *Estudio económico de América Latina 1949*, ONU, Nueva York, 1949.
 23. *Problemas teóricos y prácticos al crecimiento económico*, CEPAL, 1951.
 24. "El estímulo de la demanda, las intervenciones y la aceleración del ritmo de crecimiento", en *Estudio económico de América Latina 1954*, México, 1954.
 25. *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, informe presentado a la cuarta reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA (Quintandinha, Brasil, 1954), Nueva York, ONU, 1954.

rácter "centrípeto" de las economías industriales, las cuales no sólo concentraban los frutos de su progreso técnico, sino que además se apropiaban de aquellos frutos provenientes del progreso de los países atrasados.

En esa concentración de los frutos propios y ajenos por parte del centro, jugaba un papel central el deterioro de los términos del intercambio. En tal sentido la propuesta principal era que —en contra de lo que sería esperable según la teoría en general, y en particular según la teoría clásica del comercio internacional— existía una tendencia secular a la baja en los precios relativos de las exportaciones latinoamericanas, propuesta ésta que también fue hecha, de manera paralela, por H. Singer ⁽²⁶⁾, lo que dio lugar a la llamada "tesis Prebisch-Singer".

En los primeros documentos de la CEPAL, el deterioro de los términos del intercambio se vinculaba con el movimiento cíclico, postulándose que en la "creciente" los precios primarios suben más que los finales, en tanto que en la "menguante" ocurre lo contrario y de manera más acentuada, por lo que los precios de los bienes primarios van tendiendo a deteriorarse. Según dicha argumentación, esa tendencia se debería a la menor capacidad de organización y de resistencia de los trabajadores de la periferia respecto de los del centro, cuestión en la cual influiría el "sobrante de población" existente en nuestros países, con la consecuencia de que durante la "creciente" el incremento de salarios es mayor en el centro que en la periferia, en tanto que durante la "menguante" la caída salarial es mayor en la periferia. El resultado final, es que durante las caídas cíclicas las presiones por disminuir los precios se trasladan finalmente hacia los salarios de las economías periféricas, con lo cual el conjunto de esas economías termina cediendo incluso los frutos obtenidos de su propio progreso técnico.

Tanto en los documentos iniciales, como en otros posteriores, se desarrolló una línea paralela de explicación del deterioro de los términos del intercambio, en la cual el énfasis estaba puesto en los menores ritmos de incremento que tendría la demanda de pro-

26. En el caso de Hans W. Singer, en 1948 elaboró un estudio para las Naciones Unidas en el cual planteaba la tendencia al deterioro de los términos del intercambio, y en 1950 publicó un artículo ("The distributions of gains between investing and borrowing countries", *American Economic Review, papers and proceedings*, mayo de 1950) explicando dicha tendencia por la distinta elasticidad-ingreso de los bienes primarios y los bienes industriales y por la distinta capacidad de presión de los productores de ambos tipos de bienes.

ductos primarios —y, por tanto, de las exportaciones de la periferia—, respecto de la demanda de productos finales —esto es, de las importaciones de la periferia—. Según esta línea de argumentación, ese distinto comportamiento se debería a la menor proporción en que los productos primarios van interviniendo en la producción de los bienes finales (por un mejor aprovechamiento en la producción de los bienes finales (por un mejor aprovechamiento de las materias primas y/o por la tendencia a sustituirlas por productos sintéticos); a las restricciones impuestas por el centro al ingreso de las exportaciones de la periferia; a la acción de la “Ley de Engel” aplicada en sentido amplio, según la cual los incrementos del ingreso per cápita se van acompañando por incrementos cada vez menores de la demanda de productos primarios; etc.

En lo que respecta a los obstáculos que internamente se oponen al desarrollo latinoamericano, lo central es la existencia de un rezago estructural de la periferia respecto al centro, que al no ser superado da pie a la continuidad del deterioro de los términos del intercambio y, en general, a la permanencia de los efectos negativos asociados a un sistema mundial estructurado sobre la base de las relaciones centro-periferia. Bajo esa perspectiva, algunas de las principales expresiones de dicho rezago serían:

- La existencia de una “heterogeneidad estructural” en las economías de la región, que resulta de una penetración desigual de la tecnología en los distintos sectores y en particular en la producción primaria y las actividades artesanales, lo que lleva a que en esos sectores se concentre un “sobrante de población” que trabaja con muy bajos niveles de productividad.
- La incapacidad de las actividades de exportación para dar ocupación a ese “sobrante de población”, cuyo incremento además es empujado por elevados ritmos de crecimiento poblacional.
- El escaso caudal de conocimientos técnicos, y de capacidades para aplicarlos a la producción, que se da en América Latina, lo cual está vinculado a la insuficiente capacidad de ahorro de la región, al mal uso que se hace de ese ahorro y al carácter exógeno de las tecnologías utilizadas.

Para terminar el presente apartado, habría que agregar que la identificación que Prebisch realizó de los obstáculos internos y externos que se oponían al desarrollo latinoamericano, y el cuestionamiento a los automatismos del mercado que suponía la per-

sistencia de esos obstáculos, lo condujo a postular la necesidad de una activa intervención estatal, que a través de la planeación y haciendo uso de alicientes y desalientes sobre los agentes, permitiera resolver aquellos problemas a los que el libre juego de las fuerzas económicas no había podido dar solución. Bajo esa perspectiva, la acción estatal debería encaminarse al logro de los siguientes objetivos principales:

- *La industrialización.* Dada la incapacidad de las exportaciones primarias para constituirse en el factor dinamizador de la economía, como lo habían hecho en el pasado, la industrialización se constituye en el principal medio para que se incrementen los niveles de productividad y de ingreso y para la absorción del “sobrante de población”.
- *La sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones.* Un objetivo central que debería ser alcanzado, sería que el desarrollo económico no se viera frenado por la menor disponibilidad de divisas que iba resultando del deterioro de los términos del intercambio. Para ello, los esfuerzos deberían dirigirse por una parte, y dadas las diferencias de elasticidad-ingreso a las que ya hicimos referencia, al incremento de las exportaciones industriales y, por la otra, a la producción nacional de los bienes que antes se importaban.
- *La protección.* En distintos documentos, Prebisch ubicó a la protección como un acompañante obligado del desarrollo, ya que sólo que a través de ella se evitaría que la menor disponibilidad de capital, y los menores niveles de productividad de los países periféricos, empujaran a una industrialización lograda a costa del deterioro de los salarios. Bajo esa perspectiva, Prebisch cuestionó a la concepción clásica de “empresa antieconómica”, a los supuestos efectos depresivos de la protección sobre el comercio internacional y a la validez del concepto de “recíprocidad” como criterio rector de dicho comercio.
- *La cooperación internacional.* También en el terreno de las relaciones internacionales, Prebisch postulaba la necesidad de modificar el curso espontáneo de la economía, en este caso a través de la cooperación internacional. Ubicando como centro de sus preocupaciones a la generación y retención del progreso técnico en los países periféricos, es posible identificar tres grupos de objetivos de la cooperación, que se corresponderían con las tres modalidades que ella asumiría: las políticas

de asistencia técnica, apuntarían a un mayor progreso técnico generado en la periferia lo que se lograría por un mejor aprovechamiento de los recursos existentes; las políticas de cooperación comercial en la medida en que frenaran el deterioro de los términos de intercambio, evitarían que el progreso técnico obtenido en la periferia fuese absorbido por el centro; y las políticas de financiamiento, permitirían compensar aquel deterioro que no hubiese sido evitado por la cooperación comercial.

3. *LOS PRINCIPALES CAMBIOS EN LA CONCEPCION INICIAL*

En este último apartado revisaremos, también muy brevemente, algunos de los principales cambios que Prebisch fue introduciendo en su concepción inicial. Partiendo del hecho que durante su permanencia en la Secretaría General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), de 1963 a 1969, abandonó casi por completo la elaboración teórica⁽²⁷⁾, centraremos la atención en dos períodos durante los cuales dichos cambios fueron introducidos; el primero de ellos corresponde al inicio de los años sesenta, y el segundo corresponde al lapso que va de mediados de los años setenta a mediados de los años ochenta.

El primero de los períodos en que nos ubicaremos, corresponde a una etapa en la cual a nivel regional son identificables dos procesos de deterioro: por una parte, un deterioro de la situación económica y social en los distintos países de América Latina y, por la otra, una pérdida de influencia de las posiciones de la CEPAL.

En lo que respecta a la situación regional, desde el inicio de los años sesenta comenzaron a hacerse evidentes distintos signos que apuntaban hacia un agotamiento de las modalidades asumidas

27. Según el mismo Prebisch planteó en "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", op. cit., p. 21, durante el periodo en que estuvo en la UNCTAD: "No tenía tiempo para las lucubraciones teóricas, de modo que hube de recurrir a mis ideas de la época de la CEPAL". Ese uso de las formulaciones desarrolladas previamente, puede ser visto en los informes que Prebisch presentó en 1964 a la primera reunión de la UNCTAD (*Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo*, UNCTAD, Nueva York, 1964) y en 1968 a la segunda reunión de esa organización (*Hacia una estrategia global de desarrollo*, ONU, Nueva York, noviembre de 1988).

por el funcionamiento de la economía y, por lo tanto, hacia la imposibilidad de que éste siguiera apoyado sobre las bases en que hasta entonces lo había hecho. Si bien los problemas económicos de esos años pudieran parecer mínimos en comparación con lo ocurrido en América Latina durante la década de los ochenta, lo cierto es que en la década de los sesenta pierde dinamismo el proceso industrializador, y ello se acompaña tanto de un deterioro de los escenarios políticos y sociales en los distintos países como de mayores niveles de confrontación con los Estados Unidos, todo lo cual se traduce en un abanico de situaciones que va desde el triunfo de la revolución cubana en un extremo, hasta los golpes de estado en el otro.

En buena medida, era el propio proceso de industrialización —y no su ausencia— lo que había ido creando las condiciones del estancamiento económico y la agudización de los conflictos sociales. En definitiva, lo que había ocurrido era que la industrialización había seguido caminos por completo diferentes a los postulados en la teoría, exacerbando una buena parte de los problemas que supuestamente iba a permitir solucionar. Las mayores dificultades de balanza de pagos vinculadas ahora a la necesidad de importar bienes de capital e insumos, el crecimiento de la marginación urbana, la persistencia de altos niveles de desempleo y subempleo, la distribución cada vez más regresiva del ingreso, el escaso dinamismo del mercado interno y el deterioro del sector agrícola, son algunos de los fenómenos que se fueron generando con el avance de la industrialización, y que para los años sesenta tenían un peso evidente en el escenario regional.

En lo que respecta a las posiciones de la CEPAL, lo que interesa destacar es que, en correspondencia con el agotamiento del modelo impulsado por ella, a lo largo de los años sesenta la Comisión fue perdiendo una parte importante de la presencia regional que había llegado a tener en los ámbitos intelectuales y en las acciones gubernamentales durante la década de los cincuenta. Pese a los esfuerzos de la CEPAL, dirigidos por una parte a readecuar su propio pensamiento, y por la otra a tomar distancia respecto de los contenidos que finalmente resultó tener el proceso de industrialización, a fin de cuentas el destino de la Comisión no pudo desligarse de lo que fue ocurriendo con el modelo de funcionamiento económico que ella impulsó. En tal sentido, los años sesenta marcaron el inicio del fin del pensamiento cepalino, tanto en términos de la influencia de dicho pensamiento, como en términos de su coherencia interna y de su capacidad de explicar la realidad.

Raúl Prebisch estuvo presente sólo en una parte de esos procesos de deterioro de la realidad latinoamericana y de la presencia de la CEPAL, ya que desde 1963 se hizo cargo de la UNCTAD. Sin embargo, antes de abandonar la dirección de la CEPAL desarrolló algunos planteamientos, principalmente en un material que fue publicado en 1963 ⁽²⁸⁾, en los que introducía tanto un análisis de los problemas que se habían presentado en la realidad latinoamericana, como también diversas modificaciones respecto a la concepción cepalina previa, aunque en ambos niveles sus planteamientos resultaron ser bastante menos "radicales" que los contenidos en otros materiales escritos en esos mismos años por diversos miembros de la CEPAL ⁽²⁹⁾.

En lo que se refiere a los problemas, su planteamiento general era que la industrialización no había traído consigo el conjunto de modificaciones que se esperaban sino que, por el contrario, se había desarrollado empujando a la permanencia de situaciones preexistentes, tales como la "heterogeneidad estructural", los bajos niveles de productividad, el "sobrante de población", etc.

En particular, Prebisch destacaba el hecho de que la industrialización no había corregido la vulnerabilidad exterior de las economías latinoamericanas, como consecuencia tanto de un sesgo antiexportador por parte de las políticas aplicadas, como de un proceso de sustitución de importaciones que sólo abarcó a los bienes de consumo y que los años sesenta ya había agotado su "etapa fácil". Todo ello, había dado lugar no sólo al mantenimiento de la vulnerabilidad, sino también al "estrangulamiento externo" del proceso de desarrollo, esto es, a la imposibilidad de seguir importando los bienes necesarios para sostener ritmos adecuados de incremento de la actividad económica.

28. Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, FCE, México, 1963.

29. Al respecto, basta recordar los artículos escritos por Celso Furtado ("Desarrollo y Estancamiento en América Latina"), María de Concepción Tavares ("Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en Brasil", *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, núm. 1, marzo de 1964) y por Aníbal Pinto ("Concentración del progreso técnico y sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, vol. 32, núm. 125, FCE, 1965), en los cuales se hacía un severo cuestionamiento a los resultados que se habían ido obteniendo con el proceso de industrialización.

Un recuento del contexto en el cual aparecen esos artículos, así como del "callejón sin salida" en que se encontraba la CEPAL para los años sesenta, se presenta en el apartado dedicado a "La crisis del desarrollo" del material de M. Marini *La crisis del pensamiento latinoamericano y el subdesarrollo*, op. cit.

En lo que respecta a las modificaciones ocurridas en su concepción, ellas implicaron por una parte cambios de énfasis en los componentes previos de dicha concepción (priorizando, por ejemplo, el crecimiento de las exportaciones industriales y el paso a nuevas etapas en el proceso de sustitución de importaciones, para superar el “estrangulamiento externo, así como a la integración regional como vía para superar los problemas derivados de la estrechez del mercado) y, por la otra, la aparición de nuevos componentes, entre los cuales destacan los tres siguientes:

- Un reconocimiento al hecho de que el proceso de industrialización no traía automáticamente consigo mayores niveles de equidad en la distribución del ingreso, por lo que éstos sólo podrían obtenerse a través de acciones dirigidas expresamente a ese fin ⁽³⁰⁾.
- Vinculado con lo anterior, un intento de ampliación de su teoría del desarrollo, lo que lo llevó a incluir en ella problemas de carácter sociológico y político y a ampliar su horizonte de análisis, proceso éste en el cual parece haber jugado un importante papel José Medina Echavarría ⁽³¹⁾.
- También vinculado con lo anterior, desde los sesenta hay una mayor preocupación en Prebisch por el problema de la democracia que estaba por completo ausente en su concepción inicial ⁽³²⁾, si bien dicha preocupación iba a alcanzar su punto máximo recién en los años setenta y ochenta.

30. En tal sentido, y refiriéndose a su concepción inicial, en el libro *Capitalismo periférico: crisis y transformación* (FCE, México, 1981, p. 104) plantea:

“En nuestros escritos no aparece notoriamente el problema de la distribución del ingreso. Quedaba acaso en nuestro trasfondo mental un resabio neoclásico: el mismo vigor del desarrollo traería espontáneamente la equidad distributiva con el andar del tiempo”.

31. El mismo Prebisch hace una mención en tal sentido en *Capitalismo periférico: crisis y transformación* (p. cit., pp. 29-30, *infra*) y dicha influencia también es señalada por Víctor L. Urquidi (en “In memoriam”: Raúl Prebisch, *El Trimestre Económico* No. 211, julio-septiembre de 1986, p. 447) y por J. Hodara *Prebisch y la CEPAL*, op. cit., p. 22 *infra*).

32. Al respecto, Gurrieri y Rodríguez (en “Desarrollo y democracia en el pensamiento de Raúl Prebisch”, *Comercio Exterior*, vol. 37, No. 5, México, mayo de 1987, p. 397), refiriéndose a los escritos de Prebisch de los años cincuenta, plantean:

“La democracia no aparece... en sus reflexiones iniciales, como requisito político del desarrollo económico ni como principio organizador del orden político institucional que debería enmarcar ese proceso. Esa ausencia puede explicarse, en parte, por su concentración en los temas económicos y quizás

En suma, y en lo que a este período se refiere, el análisis de Prebisch apunta a un cierto reconocimiento de que el logro de la industrialización, y del consiguiente desarrollo económico, eran procesos más lentos, más difíciles y menos vinculados entre sí de lo que suponía su concepción inicial, lo que se acompañaba de distintas evidencias que lo llevaban a revisar el carácter austero, innovador y nacionalista asignados originariamente a los sectores llamados a encabezar el proceso industrializador.

El segundo período de cambios respecto a la concepción inicial, corresponde principalmente al lapso en que Prebisch se hizo cargo de la revista de la CEPAL, esto es, desde 1976 hasta 1986. A partir de 1976, fue publicando una serie de artículos —algunos de los cuales dieron lugar en 1981 a un libro—⁽³³⁾, en los que planteó un conjunto de nuevas consideraciones sobre el desarrollo.

Si bien en los planteamientos de este último período hay importantes elementos de continuidad, tanto respecto a la concepción inicial como en relación a las formulaciones de los años sesenta, también hay rupturas significativas.

En lo que respecta a las continuidades, además de retomar algunos de los componentes centrales de sus formulaciones iniciales, y en particular aquellos vinculados a la concepción centro-periferia, Prebisch insiste en los nuevos componentes de los años sesenta a los que recién hacíamos referencia: las disparidades distributivas, la ampliación de su análisis hacia los aspectos socio-políticos del desarrollo y la inclusión del tema de la democracia, se constituyen en aspectos de la mayor importancia en sus trabajos del último período, y todo ello ocurre a través de un lenguaje que notoriamente es más crítico que el utilizado en los períodos anteriores. Así, por ejemplo, al revisar las relaciones centro-periferia introduce consideraciones respecto a acción de las transnacionales y a la hegemonía “económica, política y estratégica”⁽³⁴⁾.

también porque en aquellos años suponía que el surgimiento y la consolidación de la democracia requieren el fundamento de un sólido desarrollo económico, que se convierte así en el objetivo primordial de su programa”.

33. *Capitalismo periférico, crisis y transformación*, FCE, México, 1981. Entre los materiales posteriores a ese libro, cabe destacar “Periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo” (*Revista de la CEPAL* No. 13, abril de 1981), “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo (op. cit.), “Crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico” (*Revista de la CEPAL* No. 22, abril de 1984) y “Periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo” *Revista de la CEPAL* No. 26, agosto de 1985).

34. *Capitalismo periférico, crisis y transformación*, op. cit., p. 203.

que ejercen los centros, y presenta un balance claramente negativo de dichas relaciones ⁽³⁵⁾.

En lo que se refiere a las rupturas, además del tono marcadamente crítico que recién mencionamos, y de un abandono del carácter propositivo que generalmente tenía sus análisis, probablemente la más importante se refiera a la “ampliación” de su objeto de estudio; a diferencia de sus formulaciones anteriores, en sus trabajos del último período Prebisch asume como escenario de análisis al funcionamiento no sólo de las economías periféricas, sino también de los centros.

Además de esas continuidades y rupturas, cabe también al menos mencionar que en los materiales de Prebisch correspondientes a este último período, hay dos conceptos que pasan a jugar un papel central: por una parte, la crisis, como fenómeno característico del funcionamiento de las economías centrales y periféricas desde mediados de los años setenta; por otra parte, el excedente, como el concepto que sintetiza su preocupación —presente desde sus primeros trabajos— respecto a la distribución desigual de los frutos del progreso técnico. Es a partir del concepto de excedente, y de su propuesta de lograr un “uso social” del mismo, que articula su “teoría de la transformación”, la cual correspondería a una síntesis entre el socialismo y el liberalismo económico.

Para terminar, interesa destacar que las formulaciones desarrolladas por Prebisch en la última etapa de su vida, se dieron en un contexto de profunda crisis en la institución que él creó. Para mediados de los años ochenta, y luego de infructuosos intentos para recuperar al menos parcialmente los niveles de presencia que había tenido en períodos previos, ya era claro que “propuesta ceplina”, y con ella los grupos a los que dicha propuesta estaba principalmente dirigida, habían cedido el comando del funcionamiento de la economía al proyecto neoliberal y a los sectores por él representados.

35. Al respecto, el siguiente párrafo de un artículo de Prebisch publicado en 1983 (“Centro y periferia en el origen y maduración de la crisis”, en *Pensamiento Iberoamericano* No. 3, Madrid, enero-junio de 1983, p. 30), es un buen reflejo del tono crítico que asumió su caracterización de las relaciones centro-periferia:

“... los centros sólo se han interesado en el desarrollo periférico cuando convenía a sus propios intereses económicos, políticos o estratégicos. No les ha interesado la profundidad social del desarrollo periférico. En fin, no les ha interesado a los centros que la periferia deje de serlo”.

CRONOLOGIA MINIMA DE LAS ACTIVIDADES PUBLICAS DESARROLLADAS
POR RAUL PREBISCH

- Nacimiento: 1901 en Tucumán, Argentina.
- 1917: Se traslada a Jujuy.
- 1918: Se traslada a Bs. Aires. Ingresa a la Facultad de Economía de la Universidad de Buenos Aires.
- 1922: Se gradúa; entra a trabajar en la Sociedad Rural Argentina hasta 1923.
- 1923: Entra como funcionario al Ministerio de Hacienda. Despues pasa al Ministerio de Agricultura.
- 1924: Subdirector del Departamento de Estadística de la Nación.
- 1925: Profesor de economía política de la Universidad de Buenos Aires, hasta 1948.
- 1927-30: Director de Investigaciones Económicas del Bco. Nacional de Argentina.
- 1930-32: Subsecretario de Hacienda, con la revolución de Uriburu.
- 1932: Vuelve como Director de Investigaciones Económicas del Banco Nacional de Argentina.
- 1933: Participa en la misión oficial argentina que negoció con Inglaterra el acuerdo comercial "Roca-Ruciman". En el mismo año, participa como asesor de la delegación argentina en la Conferencia Económica Mundial.
- 1933-34: Asesor de los ministerios de agricultura y de hacienda. Participa, de manera central, en la elaboración del Plan de Acción Económica Nacional, que es aplicado conjuntamente por ambos ministerios.
- 1934: A fines de ese año elabora el proyecto de Banco Central de Argentina, de la ley de bancos y del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias.
- 1935: Es nombrado Gerente del recién creado Banco Central de Argentina.
- 1943: Abandona el Banco Central.
- 1943-1948: Se dedica a dar clases y a asesorías a distintos Bancos Centrales: Paraguay, Guatemala, Venezuela, México.
- 1948: Por presiones del gobierno de J. D. Perón, emigra a Chile.
- 1949: Ingresa a la CEPAL como director de investigaciones.
- 1950: Secretario Ejecutivo de la CEPAL durante 13 años, hasta 1963.
- 1955: Fue nombrado, con carácter de honorario, en su antigua cátedra de Economía Política en la U. de Bs. Aires. A solicitud del general Lonardi (que derrocó a J. D. Perón), elaboró un plan de recuperación económica, el "Plan Prebisch", de estabilización y ajuste.
- 1962-64: Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).
- 1963-69: Secretario General, primero de la conferencia de Ginebra (marzo de 1964) y luego de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Renuncia en marzo de 1969.
- 1970: Retoma la dirección del ILPES.
- 1976 a 1986: Dirige la *Revista de la CEPAL*.
- Muere el 29 de abril de 1986, en Santiago de Chile.