

Raúl Prebisch, la economía y los economistas. Entre una crisis y la crisis, 1930–1935

JIMENA CARAVACA

RESUMEN. El artículo analiza una serie de políticas económicas implementadas entre 1930 y 1935. El período fue central en el proceso de constitución de la economía como saber de Estado y de los economistas como expertos que definieron a la economía pública como uno de sus campos profesionales. La trayectoria pública inicial de Raúl Prebisch resulta fundamental como forma de acceder a los debates y tensiones entre técnica y política. Se analiza la creación del impuesto a la renta, el Plan de Acción Económica Nacional y los debates sobre la creación del Banco Central de la República Argentina, medidas de las que Prebisch fue ideólogo responsable y en las que el grupo de profesionales que constituyó a su alrededor ocupó lugares centrales.

PALABRAS CLAVE: Raúl Prebisch, economistas, Banco Central, crisis económica, keynesianismo.

ABSTRACT. This article discusses a series of economic policies implemented in Argentina between 1930 and 1935. This period was central to the process of constructing the economy as “state know how”, and to the formation of economists as experts that defined the public economy as one of their professional fields. It is crucial to understand the first stages of Raúl Prebisch’s public service in order to access the debates and tensions between techniques and policy. This article analyzes the creation of an income tax, the National Plan for Economic Action, and the debates revolving around the creation of Argentina’s Central Bank. Prebisch was the main ideologue behind the creation of these institutions and the group of professionals the formed around him occupied central places in them.

KEYWORDS: Raúl Prebisch, economists, Central Bank, economic crisis, Keynesianism.

Jimena Caravaca es docente de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, e investigadora del Programa de Estudios sobre Saberes y Estado y Elites Estatales en el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).

El año de 1930 marcó un hito en la historia argentina. Por primera vez, un golpe de Estado destituyó a un gobierno democrático, hecho que se haría tradición de allí en adelante. Junto al golpe institucional, el país transitaba por los ecos de la crisis económica internacional iniciada poco antes. Esta coyuntura dio lugar a una nueva forma de concebir la relación entre economía y Estado y, a partir de ello, de pensar y moldear al Estado mismo.

Las reformas económicas surgidas en ese contexto fueron producto de una conjunción de situaciones. La crisis económica, en primer lugar, demostraba no responder a las intervenciones clásicas y ponía en evidencia la necesidad de nuevas prácticas en la búsqueda de su recuperación. Esas intervenciones mostraban, por otro lado, la necesidad de un saber crecientemente especializado para el diseño de la arquitectura institucional que se imponía como condición en la búsqueda de soluciones. La economía dejaba gradualmente de ser accesible a los conocimientos generales de la clase política. Por último, y no menos importante, no debería descartarse la relación de los gobiernos de escasa legitimidad de origen con la ciencia y los expertos como respaldo legitimante a su acción al momento de analizar el proceso que convirtió a los economistas en figuras centrales de la realidad argentina en los años treinta. Entre ellos, sin duda, la figura de Raúl Prebisch fue central. En las páginas que siguen se analizan algunas de las políticas económicas del periodo 1930–1935, como forma de acceder a estos procesos interrelacionados, que terminaron por definir un modelo de economía estatal, la inserción de los economistas como expertos estatales y a Raúl Prebisch como figura central en el diseño económico argentino.

EL GOLPE, LA CRISIS Y PREBISCH

Según declaró el mismo Prebisch, su primera reacción al golpe de Estado de septiembre de 1930 fue negativa. Veía con malos ojos la primera interrupción del orden constitucional argentino, aun cuando había sido muy crítico hacia el

gobierno de Hipólito Yrigoyen, representante de la Unión Cívica Radical. Sin embargo, el apoyo hacia el «movimiento revolucionario», compuesto por sectores ideológicos a los que Prebisch se sentía ideológicamente cercano, lo llevaría a participar en el gobierno. Augusto Bunge, uno de los hermanos del economista y estadígrafo Alejandro y un buen amigo de Prebisch, importante dirigente del Partido Socialista Independiente al que Prebisch se adhería, estaba «arengando a la multitud y apoyando al nuevo gobierno» (Magariños, 1991: 64–66).¹

Apenas sucedido el golpe de Estado, el gobierno del general Uriburu convocó a Prebisch, por entonces de 30 años, para ofrecerle convertirse en subsecretario de Hacienda. Para entonces, Prebisch tenía ya algunos años de experiencia en la función pública; había sido nombrado al cargo de la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco de la Nación en 1927 y desde allí dirigió la *Revista económica* que editaba esa oficina. Los expertos fueron crecientemente valorados como necesarios, y más aún, se podría argumentar por un gobierno que accedió al poder a través de un golpe institucional, cuya legitimidad genética, más allá del apoyo de algunos sectores, era, como mínimo, débil.² Pero si bien es cierto que Prebisch era ya un economista reconocido, no es menos cierta su vinculación con sectores sociales económica y socialmente privilegiados. Era, de hecho, pariente del general Uriburu, por parte de su madre, aunque declaró no haberlo conocido antes de ser llamado como asesor (Magariños, 1991: 64).

^{1/1} Otro Bunge, Alejandro, también celebró el nuevo gobierno en las páginas de la *Revista de economía* que dirigía entonces. Allí publicó: «El país está de parabienes. A una necesaria revolución del régimen político para sanear y dignificar el país, le siguió una revolución en el régimen financiero, poniendo en orden las finanzas y el crédito de la nación y de las provincias. Esta magna empresa tiene ahora su complemento con una revolución en el orden económico, llevando a la práctica las normas de defensa del trabajo nacional que imponían las circunstancias, desde hace 20 años, y por cuya aplicación clamaba a diario la opinión pública del país» (REA, 1931).

^{1/2} Wagner establece un relación entre gobiernos de escasa legitimidad y la apelación a expertos económicos cuyo accionar se pretende legitimar como obra de la neutralidad científica (Wagner, 2001).

LOS PRIMEROS INTENTOS PARA SUPERAR LA CRISIS

Las primeras miradas sobre la crisis la definieron como un episodio más de una seguidilla de crisis internacionales que para entonces tenía larga data. Argentina ya había sentido los coletazos de la crisis internacional de 1873 y desde entonces acompañó el ritmo de la economía internacional. Las soluciones propuestas, entonces, apuntaron a la aplicación de medidas inspiradas en la economía neoclásica, fundamentalmente a través del recorte de los gastos públicos. El diagnóstico señalaba, además, a la democracia caudillista radical —identificada con el aumento supernumerario de empelados públicos— y a la política en general como las causantes de una economía frágil que no había podido mantenerse inmune a la crisis que era externa. Algunas voces de especialistas en economía, como la de Alejandro Bunge, arremetieron durante toda la década de los veinte contra la política económica del gobierno radical, criticando que la política primara sobre lo que la ciencia económica sugería, es decir, que los mandatos científico y pretendidamente neutrales fueran desoídos por atender a los compromisos electorales y a la búsqueda constante de refrendar el apoyo popular que la democracia implicaba. Junto al descrédito que se daba a la política partidaria, ganaba lugar la idea de que los saberes expertos eran necesarios para la función pública y que la economía nada tenía que ver con la política. La solución que se proponía y recomendaba era presentada como técnica, en contraposición a las soluciones que la política había intentado aplicar, sin éxito, en los últimos años. El ascenso de los economistas como expertos capacitados para ejercer en el Estado, en un área técnica de creciente complejidad, era un proceso que llevaba décadas, en Argentina como en el mundo. Ese proceso había sido alimentado por los propios economistas, poseedores de un capital intelectual específico para el manejo de la vida económica pública, que disputaban con la clase política de entonces —compuesta esencialmente por abogados— un espacio profesional propio. A su vez, las

crisis económicas pusieron en evidencia recurrente y crecientemente la necesidad de un manejo profesional de la economía estatal.

Con la llegada al poder del general Uriburu, la idea de ciencia económica, como saber de Estado, ganaría terreno. En términos generales, se definía a la economía científica de entonces como un saber profesional, legitimado por la formación universitaria específica que había comenzado en 1913 con la creación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Hasta entonces, los pocos que se definían o eran reconocidos públicamente como economistas eran en general abogados con alguna especialización formal mínima en materia de economía política o finanzas. La formación universitaria, la economía aprendida como ciencia, revestía a los portadores de esos conocimientos de un halo apolítico y neutral. Por eso fue posible que Prebisch colaborara con estos gobiernos (Dosman, 2008: 33–36).³ Para hacerlo, conformó a su alrededor un grupo profesional de técnicos que los acompañarían en la función pública y que irían ocupando en los años treinta cargos públicos de creciente responsabilidad. El establecimiento de la economía, como saber de Estado, y de los economistas, como especialistas técnicos para ocupar lugares decisorios, no fue un fenómeno argentino exclusivamente. Ocurrió, en todo caso, de manera extendida a nivel internacional y los años posteriores a la crisis de los treinta fueron sin duda esenciales en ese proceso (Markoff y Montecinos, 1994).

El primer ministro de Hacienda del presidente Uriburu, Enrique Pérez, fue sucedido por otro Uriburu, Enrique, familiar del presidente y de Prebisch.

^{3/} Según declaró en varias ocasiones, Prebisch tenía lista su ficha de adhesión al Partido Socialista cuando una discusión con su máximo dirigente, Juan B. Justo, en 1920, lo convenció de que no debía unirse al partido. En esa ocasión discutieron por la forma en la que debían fijarse los salarios obreros a fin de no perder poder de compra frente a la inflación de la época. La propuesta de Justo, quien sostenía que debían fijarse los montos en relación al precio del oro, no convenció al joven Prebisch. Prebisch sostuvo que el oro también depreciaba su valor, por lo tanto produciría en los salarios una depreciación concomitante. Justo lo contradijo: según Prebisch, los valores dogmáticos del partido no le permitían ver una relación evidente. Entrar al partido hubiese significado para Prebisch el abandono necesario de sus teorías para adoptar acriticamente el dogma del partido. Ver Dosman (2008: 33–36).

Fue durante las gestiones de Pérez y de Uriburu que Prebisch, como subsecretario primero y asesor después, dio impulso a una serie de medidas que tuvieron por finalidad capear la situación generada por la crisis internacional. Prebisch y Uriburu habían coincidido en el Banco de la Nación Argentina, institución de la que Uriburu fue presidente hasta asumir como responsable de la cartera de Hacienda. Las primeras políticas poscrisis se basaban en la creencia de que la recuperación de la crisis estaba «a la vuelta de la esquina», sólo era cuestión de esperarla, contrayendo el nivel del gasto público. Esta postura daba cuenta de una fe aún vigente en los preceptos de la economía liberal que había sido dominante desde la segunda mitad del siglo XIX. Así fue como se decidió la reducción de los sueldos y las jubilaciones estatales y el despido de empleados públicos, medidas que el radicalismo en el poder desde 1916 había descartado implementar tras contemplar el posible efecto social negativo de su aplicación. Junto a esas medidas, se modificó sustancialmente el diseño fiscal, que permanecía sin grandes modificaciones durante décadas.⁴ Se aumentó la carga sobre las importaciones y se creó un impuesto a las transacciones comerciales (Mensaje del Presidente Provisional, 1932). El espíritu recaudatorio se completaba con creación de nuevos impuestos (a la NAFTA, por ejemplo) y con el aumento de las tasas para muchos de los existentes (patentes, fósforos, alcoholes). La reforma se complementó con un ajustado plan de reducción del gasto público, cuya selectividad afectó más severamente a las áreas de Obras Públicas —que perdió 43.80% de su presupuesto entre 1930 y 1932— y de Justicia e Instrucción, cuya pérdida llegó casi a 26% de su presupuesto en el mismo periodo.⁵

⁴ Estudios sugieren que la permanencia del sistema fiscal argentino por décadas se debió a, y fue posible por, la «adaptabilidad» del mismo a diferentes coyunturas. Sin abandonar el modelo clásico de impuestos indirectos con fuerte carga regresiva, el modelo fiscal fue modificado ante situaciones adversas, lo que por otro lado permitió su perdurabilidad en el tiempo, a partir de ir sorteando los escollos coyunturales. Ver Regalsky y Salerno (2006).

⁵ Elaboración propia con base en las cifras presentadas en Ministerio de Hacienda (1932: 18).

EL IMPUESTO A LA RENTA

A medida que la crisis dejaba en evidencia su profundidad y particularidad, se ensayaron nuevas formas de intervención que, mientras buscaban la recuperación, fueron diseñando un nuevo modelo económico y estatal, que terminó de ubicar a los economistas como funcionarios centrales del entramado burocrático-político-técnico. Esta exploración no fue llevada a cabo sólo en Argentina. En 1931, por ejemplo, Inglaterra abandonó el patrón oro —la ruptura de las cadenas doradas, como lo celebró Keynes—, devaluó su moneda en un 20% y sancionó un sistema de impuestos a la importación que evidenciaba la puesta en *stand-by* del libre comercio que había pregonado por décadas. Estados Unidos, por su parte, también buscó la recuperación a través de un plan intervencionista, el *New Deal*. El cambio en el rumbo de la política económica se acompañó, o fue el resultado, de un cambio significativo en la manera de concebir teóricamente a la economía, sus ciclos y características. El hito de 1930 marca sin dudas el comienzo del fin de la era liberal.

Una vez demostrada la incapacidad del ahorro interno como herramienta frente a la crisis se debieron buscar nuevas fuentes de recursos para nutrir al presupuesto nacional. Fue en este contexto que en 1932 se creó el impuesto a la renta, política que se había discutido parlamentariamente desde la llegada del presidente Yrigoyen al poder en 1916. Su implementación tampoco escapaba a una tendencia internacional que veía en ese gravamen una forma de combinar la búsqueda de nuevos recursos con mecanismos de distribución de la riqueza, que iban de la mano con las tendencias democratizadoras vigentes desde principios del siglo xx. A nivel teórico, el impuesto a la renta era heredero tanto de la escuela marginalista, como de la economía social que le daba al Estado la capacidad y responsabilidad de reducir (sin eliminar) las diferencias sociales.

Raúl Prebisch redactó la primera versión del impuesto a los réditos en Argentina. Según él mismo declaró, lo hizo luego de convencer al general Uriburu de la necesidad de nuevas fuentes de recursos. Aunque sobre el final de su

vida Prebisch declaró que el impuesto tenía un claro color político progresista, al momento de defender su proyecto frente a Uriburu usó argumentos económicos y no políticos: «Mire general», le dijo, «usted va a entregar el gobierno con un déficit considerable a pesar de todo. Sin una reforma tributaria no se contendrá el déficit, y como yo creo que el Congreso no va a tomar medidas de esa naturaleza, el déficit seguirá agrandándose y se caerá en la inflación» (Magariños, 1991: 68–69). Las palabras de Prebisch dan cuenta de un doble temor: en primer lugar al déficit y la inflación, a los que se debía contener. Por otro lado, el recelo ante la posibilidad de que, una vez recuperadas las facultades legislativas, el proyecto quedara nuevamente varado en el Congreso. Esto se pone de manifiesto en el hecho que el impuesto haya sido creado un día antes de la formación del nuevo Congreso, que asumiría funciones en enero de 1932 (*La Nación*, 20 de enero de 1932: 5). Los técnicos económicos no sólo se presentaban como neutrales políticamente, sino que en buena medida, como veremos, consideraban a la actividad política como una distorsión, ya que sus valores y compromisos impedían la aplicación de las políticas económicas que la ciencia aplicaría sin dudar. La política parecía contemplar consecuencias sociales —incluso cuando lo hiciera atendiendo a fines electoralistas, tal como se la criticaba desde el saber económico— que la técnica dejaba de lado.

El impuesto, diseñado en base a los estudios que Prebisch había hecho en la década anterior en Australia y Nueva Zelanda, y tomando como base la reglamentación chilena, se aplicó sobre cuatro categorías de ingreso: renta del suelo; rédito de los capitales mobiliarios y similares; réditos del comercio y la industria, de la prestación de servicios profesionales y de los que ejercen un oficio por cuenta propia, y por último, réditos del trabajo personal en una relación de dependencia.⁶

^{6/} El diseño que se puso en marcha en 1932 fue modificado ese mismo año. El recorrido de la medida fue el siguiente: en primer término tuvo lugar el decreto de enero de 1932, en los últimos días de la presidencia de Uriburu, que respondía a la idea de Prebisch de crearlo mientras las facultades legis-

El impuesto fue convertido en ley parlamentaria en junio de 1932, cuando se habían restablecido las instituciones democráticas, y modificado, también legislativamente, el año siguiente. Fue reformado nuevamente en 1933, cuando, entre otras modificaciones, se hizo que el impuesto recayera sobre sectores asalariados medios y bajos que estaban exentos en los modelos del año anterior (Dirección General de Impuesto a los Réditos y a las Transacciones, 1933: 1).

Pese a los recelos iniciales y al cambio en la conducta ciudadana que el mismo requirió —ya que obligó a las declaraciones juradas de ingresos por parte de los contribuyentes por primera vez en la historia nacional y colocó a los empleadores como responsables de las retenciones correspondientes a los salarios—, el impuesto logró en poco tiempo convertirse en una fuente estable de ingresos para el Estado argentino. Las tasas relativamente bajas, al menos en lo que respecta a los sectores económicos más poderosos, pueden explicar parte de esa importante adhesión. Una vez sancionado, y frente a una imposición relativamente moderada, quedaba poco margen para la oposición. No sólo por lo apremiante de la situación económica del momento, sino también porque la necesidad y la justicia de una fiscalidad que siguiera la línea de la democratización política que venía teniendo lugar en las últimas décadas se encontraba, al menos discursivamente, muy aceptada socialmente, aún en el contexto de democracia restringida de entonces.

Apenas creado el impuesto a los réditos, se ubicó como la tercera fuente de ingresos detrás de los impuestos de aduana y de los impuestos internos. Hacia 1943, el impuesto a las rentas se convirtió en la primera fuente de ingresos nacionales, aportando 34% de las entradas totales (Sánchez Román, 2010: 151–158). Si bien es cierto que parte de este fenómeno puede ser ex-

lativas estuvieran suspendidas. Tal como él lo había previsto, al reanudarse la actividad parlamentaria el decreto fue tratado en tablas y se transformó en Ley nacional 11586 el 17 de junio de 1932 —con vigencia retroactiva desde el primero de enero de ese año—, ya durante el mandato de Justo, quien había asumido en febrero. A comienzos del año siguiente, la legislación se modificó con la sanción de la Ley 11682, que es la que permanecerá vigente, en general, hasta 1974, cuando se crea la Ley 20628.

plicado por la caída en las importaciones —y por lo tanto en la consecuente reducción de la recaudación de impuestos sobre la importación— a causa de la Segunda Guerra Mundial, hay también otros factores explicativos.

En primer lugar, el sistema de recaudación fue altamente efectivo. Las declaraciones juradas de quienes no eran empleados en relación de dependencia —muy a pesar de los temores previos— no dio por resultado el fraude esperado, ni mucho menos. La evasión fue fuertemente penada, pero además, y fundamentalmente, la capacidad del Estado para gestionar y supervisar un impuesto nacional de este tipo estaba a la altura de las circunstancias, basada fundamentalmente en la incorporación de un grupo de técnicos con formación universitaria en economía que tenía experiencia en reparticiones públicas.

Junto al impuesto se creó la Dirección Nacional de Impuesto a los Réditos y a las Transacciones (DNIRYT), institución encargada de su recaudación —y por lo tanto del control de la evasión— y de enseñar a los contribuyentes de todo el territorio nacional cómo hacer las declaraciones juradas de ingresos, aplicar las deducciones correspondientes y calcular el monto a pagar. El papel de esta dirección fue crucial, en buena medida tributario de la Facultad de Ciencias Económicas, que había formado a quienes serían sus ideólogos y encargados. Ernesto Malaccorto, por ejemplo, fue su primer director y estuvo en el cargo hasta 1943. Él era parte del núcleo de economistas profesionales egresados de la facultad que acompañaron y secundaron a Prebisch en buena parte su periplo laboral. La impronta profesional por la que Prebisch abogó en cada repartición pública en que se desempeñó se trasladó a la nueva dirección. En 1935, por ejemplo, la Memoria Anual de la Dirección sostenía con orgullo que 50% de sus inspectores tenían diplomas en estudios comerciales. Según declaró Malaccorto, su indicación fue que nadie fuera contratado en la dirección sin rendir examen de ingreso. Otro de sus requisitos al momento de ponerse al mando de la institución fue que «los políticos no me molesten» (Entrevista Malaccorto).⁷

⁷⁷ La postura de Malaccorto sobre la necesidad de una repartición profesional y técnica debe entenderse

No lo molestaron, esencialmente, porque en el corto plazo la oficina recaudó mucho más de lo que podían prever las expectativas más optimistas.

Malaccorto, a pesar de tener la misma edad que Prebisch, era en comparación un *junior* que había aprovechado todas las oportunidades de becas y formación que Prebisch había creado en el Banco de la Nación y que replicaría luego en otras instituciones como el Banco Central, ente que ayudaría a crear en 1935. Cuando Prebisch abandonó temporalmente la dirección de la Oficina de Investigaciones Económica del Banco de la Nación, cargo que había asumido en 1927, para asesorar al gobierno de Uriburu, Malaccorto ocupó su lugar y luego lo acompañaría en su derrotero por el Estado. Fue Prebisch quien lo sugirió para dirigir la Dirección de Impuesto a los Réditos. Al abandonar la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco de la Nación, Malaccorto sería reemplazado por Edmundo G. Gagneaux, en octubre de 1932, otro economista que haría su recorrido por el Estado de la mano de Prebisch.

Como último ingrediente de esta ecuación para explicar el éxito en la organización y puesta en funciones de la Dirección General de Impuesto a los Réditos y a las Transacciones, es importante dar un lugar a la crisis económica como momento revelador en el que se ponen en evidencia una serie de tensiones y limitaciones que encuentran en esa coyuntura un espacio para las soluciones que antes eran descartadas del menú de opciones posibles. Como en coyunturas críticas previas, el momento de la crisis habilitó al ensayo de fórmulas de emergencia que escapan en muchos casos de los patrones ortodoxos de cada momento. Del mismo modo, las crisis habilitaron crecientemente a los economistas profesionales para llevar a cabo esos ensayos que antes habían sido descartados. El impuesto a los réditos, que venía siendo discutido por más de quince años, tuvo en la crisis económica el contexto que permitió, finalmente, su creación. Una crisis que, además de económica, fue institucional,

en sintonía con una serie de reclamos al respecto que venían teniendo lugar desde, al menos, la década anterior.

y que abrió una ventana para que, por algún tiempo, la técnica económica no tuviera que bailar al ritmo de los tiempos de la política.

ARGENTINA KEYNESIANA

El año de 1933 marcó un cambio de rumbo en la política económica. Mientras la economía no lograba restablecerse con la aplicación del achicamiento del gasto y por la búsqueda de nuevos recursos a nivel interno, y a medida que nuevas teorías circulaban por el mundo, la situación dejó de ser concebida como una crisis económica de gravedad, para pasar a ser caratulada como una crisis del sistema de organización económica, política y social que tenía décadas de vigencia. Una crisis fue *la* crisis. Las nuevas teorías ponían en evidencia la necesidad de un cambio en el patrón de la relación entre Estado y economía, al tiempo que daban por sentada la caducidad del modelo de organización económica anterior. Argentina ensayó parte de ese nuevo repertorio de políticas. Eso fue posible por la actualización teórica de algunos de los funcionarios decisores a nivel nacional, lo que lleva a contemplar la forma a través de la cual esta nueva manera de entender la economía circuló por el mundo y se adaptó a cada realidad nacional.

En 1932, al terminar el gobierno provisional de Uriburu, Prebisch volvió a su cargo en el Banco de la Nación, del que había pedido una licencia para ejercer como asesor ministerial. La relación con el ministro de Hacienda del presidente Agustín P. Justo —que había asumido en febrero de 1932—, Alberto Hueyo, era tirante.⁸ El alejamiento de Prebisch del poder fue festejado por sus ex compañeros socialistas. Los socialistas se habían desilusionado

^{8/} Hueyo era un digno representante de la vieja política: conservador, anclado en el mundo de las finanzas empresariales, admirador de Inglaterra (había sido criado por una niñera escocesa y hablaba el español con acento inglés), Dosman (2008: 74). El alejamiento de Prebisch del ministerio, una vez confirmada la cartera a cargo de Hueyo, generó suspicacias en la prensa. Se sostenía que su renuncia tenía que ver con desinteligencias entre ambos a la hora de encarar asuntos financieros. Lo que parece

muy rápidamente de Uriburu y desde entonces apuntaban a Prebisch como la cara financiera de la dictadura. Su renuncia al cargo de asesor del ministro de Hacienda fue celebrada como su regreso a la razón. Su cargo en la Oficina de Investigaciones del Banco de la Nación no era discutido: allí, sostenían todos, se hacía ciencia, no política (Magariños, 1991: 63). El espíritu técnico de la *Revista económica*, publicación de la oficina que dirigió Prebisch, era remarcado en cada edición: «En un plano estrictamente objetivo e imparcial, ajeno a toda consideración de política económica, la revista procurará presentar los datos más significativos de la vida económica nacional, contribuyendo a la divulgación pública de informaciones fidedignas y bien organizadas» (*Revista económica*, 1-1). El pretendido alejamiento de la política económica, de todos modos, no era tal. Si bien algunos números de la publicación reproducían cifras e informes temáticos sin sugerencias al respecto, otras ediciones estuvieron dirigidas a tratar temas específicos, como la necesidad de creación de un Banco Central, sentaron posiciones y sugirieron políticas precisas, revestidas siempre por un ropaje técnico. Por ejemplo, en la edición de febrero-marzo de 1932, publicó:

No puede demorarse por mucho tiempo la constitución de un Banco Central. Con el redescuento se ha sobrecargado excesivamente al Banco de la Nación Argentina con nuevas funciones y responsabilidades de índole monetaria que han venido a agregarse al complejo de sus actividades. [...] No se concibe un Banco Central manejado por gobiernos. Es indispensable que participen en su dirección, en forma mixta, miembros

estar en juego de manera evidente en este momento son dos formas de entender y de actuar sobre el mundo económico. Ver, por ejemplo, *Noticias gráficas* (21 de marzo de 1932). Para confirmar las versiones sobre desavenencias entre ambos, basta seguir algunas acaloradas discusiones de esos años, cuando, por ejemplo, Hueyo se atribuía el mérito del tratado de Londres, mientras Prebisch responsabilizaba a Roca. Del mismo modo, Hueyo se decía autor de la idea de conversión, a la vez que Prebisch sostenía que si bien la misma había estado circulando como opción, fue Pinedo quien tuvo la valentía de asumir el riesgo de tomarla. Ver Prebisch (*La Nación*, 1934).

designados por los bancos suscriptores de acciones. Juzgamos también esencial para el buen funcionamiento del sistema, que el Banco de la Nación Argentina, privado de sus actuales funciones monetarias, sea transformado a su tiempo en una institución mixta. Sería en efecto incómodo para el Banco Central la proximidad de un Banco oficial de considerable magnitud, que no está libre en modo alguno de reincidir en los errores del pasado, cuando no puede resistir la presión de los gobiernos, por ser cabalmente un banco oficial (*Revista económica*, 5-2, 43).

La publicación se alejaba de su proclama de neutralidad al publicar artículos donde sugería muy claramente políticas económicas. Políticas, por otro lado, cuya línea vendría a plasmarse poco tiempo después, como será el caso del Banco Central. Lo cierto es que, o bien como estrategia para hacer oír sus voces legitimadas por su componente técnico, o través de la creencia verdadera en que tales posicionamientos no eran más que las posturas «correctas» que indicaba la razón económica, la apelación a la neutralidad convivió con claros posicionamientos políticos, nunca manifestados como tales. Así, las posiciones de políticas pudieron ser «presentadas *como si* tuvieran justificaciones económicas racionales» (Markoff y Montecinos, 1994: 15); una racionalidad que se presentaba como el extremo opuesto a las pasiones de la política partidaria.

Poco después del alejamiento del ministerio, Prebisch participó como «perito designado por el Consejo de la Liga de las Naciones, sin representación oficial del Gobierno Argentino» (Prebisch, 1933: 1), en la Comisión Preparatoria de la Primera Conferencia Económica Mundial que la Sociedad de las Naciones haría en Ginebra en 1933. Sus impresiones sobre el evento se publicaron en la *Revista económica* poco después. Desde allí viajó a Londres, donde se sumó al vicepresidente Julio A. Roca (hijo) como parte de la delegación que negociaría un acuerdo comercial entre las dos naciones, trato que sería conocido como el pacto Roca-Runciman. El tratado, a la vez que generó un importante revuelo político por las condiciones comerciales que se habían aceptado, dejó en evidencia que Prebisch comenzaba a ser la figura central tras las operaciones econó-

micas del gobierno. Así era reconocido por la prensa local e internacional. Su reconocimiento social se acrecentaría con los años, llegando en pocos años a ser denominado por la prensa como «el ministro sin cartera» (*Última Hora*, 23 de agosto de 1934) y por el ministro de Hacienda, Federico Pinedo, como «el más empeñoso, el más laborioso, el más serio de los funcionarios argentinos que se haya dedicado a estos asuntos» (*La Nación*, 9 de enero de 1935).

El pacto con Inglaterra fue criticado localmente por estrechar un vínculo de dependencia con el mercado británico y por establecer un trato preferencial hacia el capital inglés en Argentina. Prebisch lo justificaba como la única forma de proteger la exportación nacional, reconociendo la situación dependiente de Argentina respecto de Inglaterra (Magariños, 1991: 75 y ss). Lo que resulta paradójico es que la prensa británica también criticó el tratado por considerar que el país se había rendido ante los intereses argentinos. El diario *La Nación* sostuvo en una nota publicada el 30 de abril de 1933 que «la impresión en los círculos británicos es que la misión comercial argentina derrotó a los funcionarios británicos». El diario atribuía a la habilidad diplomática de Roca y a sus asesores, entre ellos fundamentalmente a Prebisch, el hecho de haber podido imponer condiciones a los ingleses. El diario británico *The Daily Express*, por ejemplo, publicaba por esos días caricaturas donde sus funcionarios cedían a los intereses sectoriales en detrimento de los nacionales y notas donde sostenía que el «pacto negro» destruiría la industria ganadera inglesa (*The Daily Express*, 4 de mayo de 1933).

Este aparente sometimiento inglés puede entenderse poniendo en perspectiva la situación financiera internacional de aquellos años. Desde la década de los veinte, capitales extranjeros de diverso origen se disputaban el ingreso al mercado interno argentino que estaba en constante expansión. Fue en esa década cuando crecieron las inversiones de Estados Unidos y de países europeos como Alemania.⁹ El pacto Roca–Runciman y la aceptación de Inglaterra

^{9/} Al respecto, resulta muy útil el trabajo de Villanueva (1972: 451–476).

de algunas de las condiciones impuestas por Argentina, por mínimas que parecieran al público local, pueden entenderse como la estrategia de aquel país para mantener el predominio de sus inversiones en el mercado argentino.

Luego de su asesoría en el tratado comercial, Prebisch permanecería en Londres para participar en la Conferencia Económica Mundial de 1933. Fue allí que entró en contacto con la obra del economista inglés John Maynard Keynes, quien pocos días antes había publicado la serie de artículos «Los medios para la prosperidad» en el periódico *Times*, que había tenido gran repercusión. Keynes comenzaba a diseñar un nuevo paradigma para comprender la actividad económica: ya no era la oferta de bienes el mecanismo que activaba la economía. En su lugar, había que incentivar la demanda, para que el aumento del consumo reiniciara el movimiento económico. En ese cambio de sentido en el rumbo económico, el Estado tenía un lugar central. Para Keynes, la desocupación, al transformarse en persistente, tiene un notable efecto negativo en la economía, frente a esta situación pregonó la necesidad de actividad estatal para lograr la recuperación del empleo a través de la inversión en obra pública. Al plantear que era posible una situación de equilibrio con desempleo, Keynes rompió con la idea, implícita en la economía clásica vigente hasta entonces, de que existía un solo tipo de economía, es decir, una economía basada en la especialización productiva que producía los mismos resultados en todos los países participantes. En los años treinta, si bien la aplicación de herramientas de intervención económica era de larga data, la nueva y más compleja concepción del mundo económico separó de forma tajante los espacios económicos y políticos. La comprensión del nuevo escenario y la intervención consiguiente sólo era accesible a los conocimientos técnicos de los economistas. La economía comenzó a ser concebida como un lenguaje específico, únicamente accesible para los economistas. Los economistas, por consiguiente, no podían ser ya políticos sin formación en la materia, sino especialistas guiados por los conocimientos de la nueva ciencia, haciendo evidente o no sus posicionamientos políticos.

La Conferencia Económica fracasó en el objetivo de lograr un acuerdo multilateral en el sentido propuesto por Keynes, pero las teorías y las discu-

siones a las que Prebisch tuvo acceso en tanto asistente le permitieron orientar su saber económico en una nueva dirección. La solución de la crisis no estaba «a la vuelta de la esquina» como se había sostenido hasta entonces, había que salir a buscarla, con intervención estatal (González y Pollock, 1991: 8). «El mundo está cada vez menos dispuesto a “esperar el milagro”», sostuvo Keynes, es decir, «creer que las cosas se enderezarán por sí solas, sin acción de nuestra parte» (Keynes, 1933: 340). Lo que Keynes había puesto en palabras: el mercado debía ser regulado a través de la expansión interna que incentivara al consumo. «La política contraria de intentar equilibrar el presupuesto mediante imposiciones, restricciones y precauciones seguramente fracasará, porque ha de producir el efecto de disminuir la capacidad de gasto nacional y, por tanto, la renta nacional» (Keynes, 1933: 350). La propuesta ofrecida por el inglés no era quimérica ni misteriosa, sino una «predicción científica digna de crédito» (Keynes, 1933: 350). Para comprenderla, llevarla a la práctica y analizar sus resultados, sólo era necesario un nuevo presupuesto teórico, comprensible para aquéllos entrenados en la ciencia que Keynes difundía. Los técnicos económicos eran, desde este paradigma, los poseedores de los saberes indispensables para encauzar la acción pública de regulación que direccionara la economía.

De vuelta en Buenos Aires, Prebisch tendría una nueva oportunidad en el Estado a raíz de una serie de cambios ministeriales que lo habilitarían a plasmar en la práctica parte de esta «nueva economía». En 1933, el ministro de Hacienda, Alberto Hueyo, renunció a su cargo en medio de los intentos infructuosos para superar la depresión. La muerte del ministro de Agricultura, Antonio de Tomaso, por su parte, permitió la renovación de otra rama vital del cuerpo ministerial. En agosto de ese año fueron designados Federico Pinedo y Luis Duhau, por entonces diputados nacionales, como encargados de Hacienda y Agricultura, respectivamente. Ambos solicitaron a la vez la asesoría de Prebisch, quien fue designado como consultor *ad honorem* de los ministros,¹⁰ muy

^{10/} Sus únicos cargos rentados seguían siendo en la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco de la Nación y la cátedra de Dinámica Económica en la Facultad de Ciencias Económicas.

a pesar de sus amigos socialistas, quienes le retiraron el saludo como expresión de su desaprobación. Según las declaraciones de Augusto Bunge, Prebisch había sostenido al respecto: «Yo no soy un político. Soy un tecnócrata y creo en la tecnocracia y los técnicos son neutrales en la política» (Dosman, 2010: 125). Prebisch, como asesor de ambos, fue por esos años la figura central tras el Plan de Acción Económica Nacional (PAEN) de 1933, al que definió posteriormente como «un plan keynesiano para expandir la economía, controlar el comercio exterior, trabajando con una política muy selectiva de tasas de cambio» (González y Pollock, 1991: 25).

El plan contuvo una serie de medidas cuya trascendencia excedió la coyuntura de aquella crisis. Entre ellas, produjo la devaluación de la moneda para favorecer la exportación de mercaderías argentinas. Junto a esa política se estableció un complejo mecanismo de licitación y tipos de cambios, que imponía la obligatoriedad de obtener permisos de cambio a tasa diferencial de acuerdo al tipo de actividad en la que se utilizarían las divisas.¹¹ Los saldos originados en el manejo de los cambios serían utilizados, de acuerdo al planteo oficial, para políticas de empleo público que buscaban recuperar la demanda interna a través del consumo y para mantener el precio de los productos rurales más allá del vaivén internacional.¹² El cambio que implicaba el plan no

^{11/} En este punto merece destacarse que parte del Plan Económico que Prebisch definió como keynesiano no condecía completamente con los enunciados del economista inglés, que consideraba que «las depreciaciones monetarias competitivas, los aranceles competitivos y medios más artificiales para mejorar la balanza exterior de un país, tales como las restricciones en los cambios, prohibición de las importaciones y cuotas, no benefician a nadie y perjudican a todos, si se aplican en todas partes» (Keynes, 1933: 353). La propuesta de Keynes era aumentar el gasto (financiado vía préstamos a través de la emisión internacional de billetes-oro) en todo el mundo, lo que requería una acción consensuada internacionalmente, que es justamente lo que reclamaba como resultado de la Conferencia Económica Nacional (Keynes, 1933: 355–361).

^{12/} Al respecto, ver, por ejemplo, *La Fronda*, 7 de octubre de 1934. Allí se publicó que la junta de carnes, creada ese año, vendió carne a Italia a ocho centavos el kilo, pero le pagó a los productores entre 11 y 13 centavos el kilo. «Esto fue posible gracias al sistema de cambios que puso en juego el gobierno sin que cueste nada al tesoro nacional. Se paga con el margen que dejan las letras de exportación de

era menor, por lo que el ministro Pinedo debió presentarse ante la Cámara de Diputados, a partir de una interpelación pedida por el Partido Socialista, para explicar no sólo el paquete de políticas económicas, sino la forma en que el mismo se había adoptado.

La cuestión monetaria del PAEN fue la más importante, por el cambio que supuso y las reacciones que generó. La justificación que ofrecían Pinedo y su colega en Agricultura, Luis Duhau, se inscribía en la línea pragmática que imperaba hacía décadas en la economía argentina. «Son los hechos mismos de esta profunda crisis y no las concepciones doctrinarias de los tiempos de bonanza, los que han llevado al Gobierno a las medidas de emergencia del 28 de noviembre» (Ministerios de Hacienda y Agricultura de la Nación, 1933: 5).¹³ El pragmatismo le había otorgado al liberalismo argentino una fuerte carga interventora, reguladora e industrialista (Rocchi, 1998; Caravaca, 2011). En el contexto de esta crisis, el pragmatismo, sin embargo, parece haber tenido un cambio. Mientras que sectores conservadores aceptaban las nuevas políticas como forma de intentar superar la crisis y esperando volver al mundo de sentidos que habían conocido y en el que aún confiaban, otros grupos plantearon el fin de una era y la necesidad de políticas diferentes y de largo plazo que se adaptaran al cambio de contexto.

La intervención del gobierno en el mercado de divisas implicaba la incorporación de la confidencialidad de las acciones públicas en la búsqueda de evitar que los particulares se anticiparan o sacaran provecho de las políticas cambiarias. Este tipo de medida se usaba en la mayoría de los países que por entonces habían implementado algún tipo de control cambiario, lista que, por otro lado, se extendía en aquellos días. El cuestionamiento al secreto que acompañaba al funcionamiento del control de cambios se completó con

la carne vacuna». El artículo defiende la política de cuotas diciendo que el margen que reciben «seguramente» los frigoríficos tiene que achicarse en favor de los ganaderos «y solo en favor de ellos».

^{13/} Documento oficial, palabras citadas pertenecen a la introducción escrita por el Ministro Luis Duhau.

una crítica hacia lo antidemocrático de la medida, ya que la reforma no había pasado por el Congreso para su sanción, sino que había sido decretada desde el Poder Ejecutivo. En la justificación ofrecida por el ministro de Hacienda, Federico Pinedo, se conjugaron dos explicaciones: en primer término una de orden técnico. ¿Qué capacidad analítica tenía el cuerpo legislativo para juzgar una política con cierto grado de sofisticación técnica? Así como Malaccorto había pedido un año antes independencia de la política, ahora la técnica venía a plantear que las medidas excedían a la capacidad de los representantes parlamentarios. En segundo lugar, haber dado a conocer la medida previamente, o someterla a debate, además de infructuoso, hubiera generado una reacción de los particulares que la hubiera dejado sin el efecto buscado.

¿Concibe el Congreso que para medidas de este orden pudiera haber sido consultado?, ¿se concibe el aparato de llamar al Congreso a sesiones extraordinarias para plantear ante la faz del país el problema de la compra de cereales a precios más elevados, o el problema de la libre cotización del peso con la perspectiva de la cotización más baja? Qué especulaciones más insensatas, qué fiebre, qué locura no se habría apoderado de la Bolsa y del comercio si semejante medida se hubiera intentado. Medidas de este orden, señores diputados, se aprueban o desaprueban. Ante la faz del país los ministros responsables de estos actos hemos dicho que nos presentábamos a su veredicto y a su juicio [...] El país no podía ser sometido a los experimentos de la consulta parlamentaria de medidas de este orden (Ministerios de Hacienda y Agricultura de la Nación, 1933: 56).

La cuestión de los cambios, antes que política, era técnica. Por eso la Oficina de Control de Cambios quedó en manos de Edmundo Gagneaux, especialista reclutado por Prebisch que ya había seguido a Prebisch y Malaccorto en la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco de la Nación, miembro del así denominado «trust de los cerebros», junto a otros economistas que también ocuparon cargos públicos como Isaac Israel Gerest, Héctor Liaudat y Alfredo

Louro¹⁴ (Louro de Ortiz, 1991: 15). Este grupo de profesionales no era tan extenso como ubicuo; eran pocos profesionales de confianza de Prebisch que ocupaban cargos de creciente responsabilidad a su alrededor, en muchos casos alternándose entre ellos. Este dato permite dar justa apreciación a la importancia del equipo técnico comandado por Prebisch en el contexto conservador de entonces. Si bien ocuparon lugares fundamentales y, evidentemente, Prebisch fue una referencia para los gobiernos de la década, los técnicos económicos en funciones públicas eran aún pocos. Desde entonces iría aumentando sostenidamente, a la vez que el capital social que facilitó el acceso de Prebisch a sectores decisivos se haría cada vez menos necesario (Caravaca y Plotkin, 2007: 425).

El PAEN se proponía, también, impulsar la reactivación industrial aprovechando los límites que marcaba el cierre del comercio internacional. La caída en las exportaciones había repercutido en la capacidad de compra de productos importados. El interrogante que surgía de inmediato remite a cuestionamientos similares que habían tenido lugar en los últimos 60 años de historia nacional sobre las ventajas y las desventajas de promover la industrialización local, aún cuando esa producción pudiera ser, al menos en sus orígenes, de menor calidad y con precios más elevados que la producción de industria extranjera que contaba para entonces con años de especialización productiva. Junto a esto, surgía un debate más profundo, sobre cuál era la mejor forma de organizar la vida económica nacional e internacional, justo cuando el paradigma liberal estaba mostrando, más evidentemente que nunca, sus límites y desventajas. Así lo planteaba el ministro Duhau en un discurso radial:

¿Privaremos a los argentinos de los consumos a los que estaban acostumbrados?, ¿o los produciremos con nuestros propios ele-

^{14/} Esta definición era la traducción de «braintrust», fue así como se llama al equipo de economistas que había acompañado al presidente de Estados Unidos, Franklin Roosevelt, incluso desde antes de llegar a la presidencia, y fundamentalmente en el diseño del plan de recuperación económica New

mentos aunque sea a costos más elevados? Formulo insistentemente esta cuestión a todos aquéllos que profesan ideas de comercio exterior libre, a aquéllos que hemos creído y seguimos creyendo que la división internacional del trabajo entre las naciones es el medio más eficaz para elevar el nivel de vida de los pueblos. Yo pregunto, señores, si es división del trabajo seguir produciendo lo que a nosotros nos toca en esa división, mientras los otros países se aparatan deliberadamente de las reglas del juego y producen lo que les corresponde y lo que no les corresponde producir. El gobierno nacional acaba de dar respuesta a estas preguntas. Ha definido claramente su actitud en su Plan de Acción Económica (Ministerios de Hacienda y Agricultura de la Nación, 1933: 167).

Al ajustar las importaciones a la capacidad de pago efectiva del país, junto con la implementación de un plan de obras públicas reproductivas, el plan venía a dar impulso a la industria, considerándola el camino para salir de crisis.¹⁵ Así lo presentaba el ministro Duhau:

El plan de obras públicas va a distribuir dentro del país una masa considerable de poder adquisitivo que se empleará en la adquisición de materiales nacionales y en el consumo de los artículos de nuestras manufacturas. El mecanismo de la industria se moverá ampliamente. Habrá más trabajo.

Deal a partir de 1933. Este plan, al igual que la propuesta keynesiana, ponía al Estado y a los técnicos económicos en un lugar central en el proceso de recuperación y ordenamiento económico.

^{15/} La asociación entre industria y progreso tenía en Argentina al menos medio siglo. En los debates parlamentarios alrededor de la modificación de la Ley de Aduana de 1875, por ejemplo, se presentaron posturas que identificaron al desarrollo industrial como la pieza clave para lograr el crecimiento económico y la independencia económica que vendría a completar a la independencia política. Las asociaciones de industriales que se crearon por aquellos años (Club Industrial y Centro Industrial Argentino) sostenían posturas similares. Ver Caravaca (2011).

Más trabajo significa mayor consumo. Es a su vez mayor producción local (Ministerios de Hacienda y Agricultura de la Nación, 1933: 168).

Se calcula que el superávit creado por el cambio diferencial alcanzó para financiar una suba de 50% de los gastos reales del gobierno, en comparación con lo gastado en 1929 (Dosman, 2010: 122). Es importante destacar, de todos modos, que más allá de la aplicación de la nueva teoría, o al menos junto a ella, había como se dijo un alto contenido de pragmatismo y fe, aún vigente, en que los preceptos del librecambio económico, es decir, del ordenamiento económico liberal, podrían restablecerse una vez superada la crisis. Lo que iba quedando de manifiesto, cada vez con más firmeza, era que el manejo de la economía implicaba la comprensión de un lenguaje específico, que sólo los economistas profesionales eran capaces de descifrar y traducir. La política comenzaba a ser concebida para los políticos y la economía para los economistas. Los vínculos entre ambas quedaban más o menos identificados de acuerdo a quien se manifestara. Para los economistas con creciente visibilidad, como Prebisch, nada tenía que hacer la política en el diseño del modelo económico, y las «intromisiones» eran denunciadas y limitadas institucionalmente tanto como fuera posible. Para la oposición política, sin embargo, el modelo pretendidamente científico y neutral de Prebisch no era más que la manifestación conservadora de una economía que se condecía con el dominio político de la «década infame». La creación del Banco Central de la República Argentina, en 1935, vendría a reavivar este debate.

A MODO DE CIERRE: EL BANCO CENTRAL Y LAS PUERTAS ABIERTAS

Cuando el Banco Central fue creado en Argentina, en 1935, llevaba décadas de debate. El gobierno radical de Hipólito Yrigoyen había enviado al Congreso de la Nación un proyecto que se justificaba tanto en las necesidades inter-

nas de regulación de la emisión como en parámetros internacionales, ya que en buena parte del mundo occidental se estaba discutiendo e implementado este tipo de institución bancaria, apoyado por especialistas que circulaban por el mundo ofreciendo sus servicios de asesoría técnica.¹⁶

Sir Otto Niemeyer llegó a Argentina en 1933 para asesorar sobre la creación del Banco Central, acompañado de Henry Clay, profesor de economía política en las universidades de Oxford, Manchester y Cambridge, y de F. Powell y otros dos miembros del Banco de Inglaterra. Había sido llamado por el Poder Ejecutivo en calidad de asesor. Dado que Niemeyer y parte de su comitiva eran miembros del directorio del Banco de Inglaterra, su participación en el proyecto fue criticada por la oposición política como una muestra más del sometimiento nacional al capital británico.

Tras poco más de dos meses en el país, en marzo de 1933, el equipo presentó un informe con las recomendaciones para la creación del Banco de Reserva, tal como lo denominó Niemeyer. Sin entrar en el detalle de la reglamentación propuesta por el perito británico, propuso al banco como «un medio valioso para llegar a una moneda estable y un asesor de apreciable valor cuando se trate de establecer el momento y el tipo de la estabilización» (Niemeyer, 1934: 134). Pese a tamaña responsabilidad asignada a la institución cuya creación proponía, el proyecto presentado por el británico marcaba límites muy estrictos a la actividad gubernamental en la política del banco, ya que excluía al Estado de la formación del capital inicial del mismo y dejaba en manos sólo de los sectores productivos (agricultores y ganaderos) y bancarios la toma de decisión.

^{16/} La tendencia internacional hacia la creación de bancos centrales era fomentada por los *money doctors*, expertos internacionales que circulaban por el mundo creando instituciones similares. En 1935, por ejemplo, ya tenían su banco central Perú, Colombia, Nicaragua, Uruguay, México, Chile, Guatemala, Ecuador, Bolivia y El Salvador. Siete de esos diez bancos fueron creados por las misiones del profesor Edwin Walter Kemmerer, un técnico estadounidense en finanzas y administración pública especializado en la asesoría internacional, que trabajaba para la Reserva Federal de Estados Unidos. Sobre los *money doctors* ver, por ejemplo, Flandreau (2003) y de Magalhaes (1971).

La ausencia del Estado en la formación inicial del capital del banco planeado por Niemeyer y la desvinculación estatal de la política económica que el experto recomendaba fueron unos de los puntos centrales que modificó la propuesta de Prebisch, que finalmente creó el Banco Central. El modelo finalmente adoptado, tal como se había planteado en la *Revista económica*, incluía la participación estatal y daba mayor lugar a la representación de intereses corporativos. Esto generó la reacción de Niemeyer, quien se comunicó con el ministro de Hacienda para advertirlo: «Espero que el peligro de una demasiada intervención gubernamental será tenido bien en cuenta» (*Revista económica*, 5 al 8: 106). A Niemeyer le preocupaba especialmente la creación del Instituto Movilizador, que no estaba en su proyecto y fue obra de Prebisch. El instituto permitiría retornar al mercado activos bancarios compuestos por propiedades «congeladas» producto de deudas impagas. Esto implicaba que emitiría bonos, lo que para Niemeyer significaba un claro peligro inflacionario, peligro desestimado por las autoridades nacionales al sostener que los fondos no estimularían la expansión del crédito y que habría un marcado control público para que tal situación no sucediera (*Revista económica*, 5 al 8: 107). Tal control era responsabilidad de una institución bancaria moderna, que contaba ya con capacidad técnica para llevar adelante la tarea propuesta. Prebisch, de todos modos, y siguiendo claramente la línea que había sostenido hasta entonces, planteó que era imprescindible defender la independencia del banco y del Instituto Movilizador respecto del gobierno. El banco tendría capital estatal y sería una institución central en la política económica, pero no podría convertirse en un banco de gobierno: «Prescindiendo de toda consideración sobre la posibilidad de que pueda el Estado hacerse cargo de la difícil función de manejar con acierto instituciones bancarias, son bien conocidas las consecuencias deplorables del funcionamiento de un instituto emisor que no haya gozado de un alto grado de independencia con respecto a los directores del tesoro público [...] el gobierno tiene representación en el directorio, pero no tiene voto preponderante» (*Revista económica*, 5 al 8: 69).

La creación del Banco Central con estas características ha sido considerada un acierto. La memoria del primer año de ejercicio da cuenta de la absorción

de efectivo que la institución realizó desde su creación, buscando, con éxito, suavizar la curva de la fase ascendente del ciclo económico. Para el fin del segundo ejercicio, el banco consideró concluido el régimen de crisis (Banco Central, 1937: 1–2). El Banco Central de la República Argentina funciona desde entonces, y también desde hace décadas los economistas han ganado un lugar en el Estado como expertos poseedores de un saber necesario y socialmente valorado. Desde entonces, cada coyuntura crítica vuelve a plantear el debate sobre la tensión técnica y la política, y sobre la intervención estatal en el mundo económico.

REFERENCIAS

- Banco Central de la República Argentina (1937), *Memoria anual. Segundo ejercicio, 1936*, Buenos Aires, Imprenta Luis L. Gotelli.
- CARAVACA, Jimena (2011), *¿Liberalismo o intervencionismo? Debates sobre el rol del Estado en la economía argentina, 1870–1935*, Buenos Aires, Sudamericana.
- _____ (2012), «La Argentina keynesiana. Estado, política y expertos económicos en la década de 1930», en Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann (editores), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo xx*, Buenos Aires, Edhasa.
- CARAVACA, Jimena y Mariano Plotkin (2007), «Crisis, ciencias sociales y elites estatales: La constitución del campo de los economistas estatales en la Argentina, 1910–1935», *Desarrollo económico*, vol. 47, núm. 187.
- Dirección General de Impuesto a los Réditos y a las Transacciones (1933), *Leyes Nacionales (11682 y 11683) y reglamentación general de Impuesto a los Réditos*, Buenos Aires.
- DOSMAN, Edgar (2008), *The life and times of Raúl Prebisch, 1901–1986*, Montreal, McGill–Queen’s University Press.
- _____ (2012), *La vida y la época de Raúl Prebisch, 1901–1986*, Madrid, Universidad Autónoma de Alcalá.

- «El gobierno provisional fijó un nuevo régimen impositivo. Esta tarde deberá quedar constituido el Congreso Nacional. Todos los créditos pagaran impuesto a contar del 1° del corriente de ese mes», *La Nación*, 20 de enero de 1932, p. 5.
- «Entre Ríos. La exposición rural de Concordia. Discurso del ministro de agricultura», *La Frontera*, 7 de octubre de 1934
- Entrevista a Ernesto Malaccorto, s/f. Realizada en el marco del Proyecto de Historia Oral, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires. Disponible en la Biblioteca de la Universidad de Torcuato Di Tella, Buenos Aires
- FLANDREAU, Marc (editor) (2003), *Money Doctors: The experience of financial advising, 1850–2000*, New York, Routledge.
- GONZÁLEZ, Norberto y David Pollock (1991), «Del Ortodoxo al Conservador Ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina, 1923–1943», *Desarrollo económico*, vol. 30, núm. 120.
- KEYNES, John Maynard, «Los medios para la prosperidad», *Times*, Londres, 13 al 16 de marzo de 1933. (Reproducido en Keynes, John Maynard, *Ensayos de persuasión II*, Barcelona, Folio, 1997).
- La Nación*, 1930–1935.
- «La República argentina define su política económica nacional», *Revista de Economía Argentina*, año 13, tomo 152, núm. 26, febrero de 1931.
- MAGALHAES, Augusto F. R. de (1971), *Os Bancos Centrais e Sua Função Reguladora da Moeda e do Crédito*, Rio de Janeiro, A Casa do Livro.
- MAGARIÑOS, Mateo (1991), *Diálogos con Raúl Prebisch*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Fondo de Cultura Económica.
- MARKOFF, John y Verónica Montecinos (1994), «El irresistible ascenso de los economistas», *Desarrollo económico*, vol. 34, num. 133.
- Mensaje del Presidente Provisional de la Nación; Teniente General José F. Uriburu al pueblo de la República. La obra de Gobierno y de Administración del 6 de septiembre de 1930 al 20 de febrero de 1932, Buenos Aires, Imprenta y Encuadernación de la H. Cámara de Diputados 1932
- Ministerio de Hacienda de la Nación (1932), *El Presupuesto General para*

- 1932 y el estado presente de las finanzas nacionales, Buenos Aires, Imprenta y encuadernación del H. C. de Diputados de la Nación.
- Ministerios de Hacienda y Agricultura de la Nación (1933), *El Plan de Acción Económica ante el Congreso Nacional. Discursos de los Ministros Pinedo y Duhau*, Buenos Aires.
- NIEMEYER, Otto (1933), «Informe», *Revista económica*, vol. 7, núms. 5 a 8, 1934. El mismo informe fue publicado por Ministerio de Hacienda de la Nación, *Informe y Proyectos de Sir Otto Niemeyer*, Buenos Aires, 1933.
- REGALSKY, Andrés M. y Elena Salerno (2006), «Financiamiento e inversión pública en la transición hacia el Estado empresario. Argentina 1900–1935», trabajo presentado en el XIV International Economic History Congress, Helsinki, Finland.
- ROCCHI, Fernando (1998), «El imperio del pragmatismo: intereses, ideas e imágenes en la política industrial del orden conservador», *Anuario IEHS*, núm. 13.
- PREBISCH, Raúl (1993), «La conferencia económica y la crisis mundial», *Revista económica*, vol. 6, núm. 1.
- ____ (15 de junio de 1934), «Anotaciones sobre el Cambio y los Empréstitos», *La nación*.
- «Renunció Prebisch, Subsecretario del M. de Hacienda», *Noticias gráficas*, 21 de marzo de 1932.
- Revista Económica*, 1930–1935.
- SÁNCHEZ ROMÁN, José Antonio (2010), «El Estado como recaudador: de la Dirección General de Impuesto a los Réditos a la Dirección General Impositiva (1932–1955)», en Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (editores), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo Libros/UNGS.
- VILLANUEVA, Javier (1972), «El origen de la industrialización argentina», *Desarrollo económico*, vol. 12, núm. 47.
- WAGNER, Peter (2001), *A history and theory of the social sciences*, London, Sage.