

## “CENTRO Y PERIFERIA” DENTRO DE UNA POLITICA ECONOMICA

Juan Carlos de Pablo<sup>1</sup>

Centro y periferia es un esquema desarrollado por Raúl Prebisch, para enfatizar el hecho de que el margen de maniobra del responsable de la política económica de -digamos- Estados Unidos, es mayor que el del responsable de la política económica de -digamos- Argentina. Así como (contra lo que se sostiene popularmente) el monopolista no puede hacer “cualquier cosa”, el responsable de la política económica de un país tampoco puede hacer cualquier cosa; pero tanto el monopolista como el ministro de economía de un país central, pueden hacer más cosas que los competidores o los ministros de economía de los países periféricos, respectivamente.

Centro y periferia es también un concepto útil para identificar el “quién es quién” dentro mismo de una política económica, una cuestión sumamente importante tanto para el análisis como para la elaboración de pronósticos.

La insistencia en la necesidad de congruencia entre los distintos porciones que componen una política económica es importante, pero ubica en segundo plano la importantísima cuestión de a qué objetivo las autoridades le asignan más importancia, transformando la cuestión de la congruencia de la política económica en cómo encolumnar el resto de las medidas de política económica al servicio de dicho objetivo. En Rebelión en la granja George Orwell lo planteó de manera nítida: luego de apoderarse de “la manija”, los chanchos le hicieron saber al resto de los animales, que “en la granja somos todos iguales, pero nosotros somos más iguales que los demás”.

Este CAPÍTULO de la obra está dividido en 5 secciones. En la primera se sintetiza la esencia de lo que en la literatura económica se denomina la teoría de la política económica; en la segunda se reseña la historia de la relación (o falta de relación) entre las políticas fiscal y monetaria en Argentina; en la tercera se analiza la cuestión de la autonomía de los bancos

---

<sup>1</sup> Titular de DEPABLOCONSULT, profesor en la Universidad de San Andrés (UDES) y en la Universidad de CEMA (UCEMA). [depablo@speedy.com.ar](mailto:depablo@speedy.com.ar)

centrales, surgida en las últimas décadas del siglo XX; en la cuarta se le presta atención a la cuestión de “centro y periferia” dentro de una política económica, en tanto que en la quinta y última sección aparecen las conclusiones.

## 1. LA TEORIA DE LA POLITICA ECONOMICA Y EL PROBLEMA DE LA CONGRUENCIA

En la literatura económica se denomina teoría de la política económica a un esfuerzo iniciado a mediados del siglo XX, por Ragnar Anton Kittel Frisch y Jan Tinbergen (quienes en 1969 compartieron, inaugurando, el premio Nobel en economía), tendiente a descubrir los requerimientos técnicos de una política económica exitosa, entendiendo por tal, una en la cual se alcanzan los objetivos propuestos por quien la diseña y la implementa.

Tal enfoque supone implícitamente que tanto el presidente de la Nación como su equipo económico, son bienintencionados sabelotodos, poderosísimos pero tan abnegados que renuncian al uso del poder, excepto cuando así lo aconseje el bienestar de la población.

Ni Frisch ni Tinbergen eran ingenuos con respecto a la forma en la cual las limitaciones que el poder, la falta de información, las presiones, etc., afectan en la práctica a la política económica, lo cual implica que lo que en términos de los requerimientos técnicos son las condiciones suficientes para el éxito de una política económica, en términos de la totalidad de los factores relevantes son sólo condiciones necesarias. El esfuerzo tiene sentido porque una política económica mal diseñada desde el punto de vista técnico, no puede resultar exitosa por mejores que sean los gobernantes que la lleven a cabo.

Dentro de la teoría de la política económica cabe destacar los siguientes aportes.

Teorema de Tinbergen. Tinbergen (1952) dijo lo siguiente: en condiciones de certeza, si un gobernante se propone lograr N objetivos independientes de política económica, tiene que poder aplicar N instrumentos de política económica. A algunos ministros, el teorema de Tinbergen hay que leérselo así: “si pretendés lograr 3 objetivos de política económica, mejor que puedas manejar 3 instrumentos”; a otros así: “como contás con 2 instrumentos de política económica, mejor que no persigas más de 2 objetivos”.

El teorema es importante porque, con frecuencia, los ministros de economía persiguen – o les encargan- muchos objetivos de política económica, y cuentan con pocos instrumentos. El récord en esta materia lo detenta el entonces ministro de economía Pedro J. Bonnani, quien en agosto de 1975, al lanzar su plan económico por los medios masivos de comunicación, listó 11 (sic) objetivos, luego de lo cual declaró que no tenía ninguna idea instrumental, pero que estaba abierto a las iniciativas que le hicieran llegar.

Enuncié el teorema de Tinbergen bajo condiciones de certeza. Bajo condiciones de incertidumbre, es decir, siempre, Brainard (1967) mostró que en general se necesitan más instrumentos que objetivos. Desde el punto de vista práctico esto es muy importante. Quienes piensan en un mundo de certeza muchas veces acusan a los encargados de los equipos económicos, de “sobredeterminar el sistema”, utilizando más instrumentos que objetivos. ¡A quien tiene una responsabilidad ejecutiva nunca le sobran instrumentos!, de la misma manera que al jefe de un pelotón nunca le sobran municiones, tanques o soldados.

Principio de la clasificación efectiva de los mercados. Mundell (1960, 1962) complementó el análisis anterior, planteando lo siguiente: el teorema de Tinbergen requiere que un único funcionario posea toda la información referida al funcionamiento de la economía. En la práctica esto no siempre ocurre, por lo cual a veces distintas porciones del equipo económico (la Tesorería, el Banco Central, etc.) modifican por separado los valores de los diferentes instrumentos de política económica, en base a objetivos específicos de política económica.

Imaginemos en la Tesorería a un funcionario que trabaja delante de un reloj, el cual mide el valor de cierto objetivo de política económica (ejemplo: nivel de actividad económica), y tiene un timón, que gradúa el valor de cierto instrumento de política económica (ejemplo: nivel del gasto público). Imaginemos en el Banco Central a otro funcionario que trabaja delante de otro reloj, que mide el nivel general de los precios, y tiene otro timón, que gradúa la cantidad de dinero. Ambos instrumentos actúan sobre ambos objetivos, pero no con la misma intensidad. Cada vez que el primer reloj indica “calentamiento de la economía”, el funcionario de la Tesorería gira su timón a la izquierda, reduciendo el gasto público; cada vez que el segundo reloj indica “presiones deflacionarias”, el funcionario del Banco Central gira el otro timón a la derecha, aumentando el ritmo de emisión monetaria.

Si ambos instrumentos operan sobre ambos objetivos, pero no con la misma intensidad, se aplica el principio de la clasificación efectiva de los mercados, propuesto por Mundell, según el cual el instrumento debe modificarse en base al objetivo sobre el cual opera con más fuerza. Una obviedad... muy importante.

Principio de segundo mejor. Lipsey y Lancaster (1956) mostraron lo siguiente: en un mundo sin distorsiones, por definición de distorsión la introducción de una de ellas reduce el “bienestar de la comunidad” (ignoremos por un instante las dificultades prácticas para definir este concepto de manera rigurosa). Hasta aquí no hay nada sorprendente. La novedad sistematizada por los referidos autores (el efecto era conocido, en casos específicos) es que, cuando existe N número de distorsiones, la introducción de una adicional –o la eliminación de una de ellas-, no necesariamente reduce –aumenta- el bienestar. Sigue siendo cierto que la eliminación simultánea de todas ellas aumenta el bienestar, pero no necesariamente la existencia de un menor número de distorsiones implica una mejora con respecto a la existencia de un mayor número de ellas.

Ejemplo: un arancel de importación es una distorsión, y un impuesto al consumo de energía otra. Un productor local de alfombras se “banca” el mayor costo interno de la energía, si puede vender el producto localmente a un precio mayor al internacional, debido a la

existencia del arancel. ¿En qué sentido es buena una “apertura de la economía” que no elimina simultáneamente el impuesto interno a los insumos?

La aplicación literal del principio del segundo mejor paraliza totalmente la acción pública, porque la única recomendación pensada para mejorar el bienestar de la población consiste en la eliminación simultánea de todas las distorsiones. El uso correcto del principio no debe ser el de la parálisis total, pero sí el de “mirar un poco” la descolocación del beneficiario de una distorsión, a la luz de la permanencia de otras. ¿Qué tiene de óptimo que quiebre un productor de alfombras, que podría haber sobrevivido a la eliminación simultánea del arancel y el impuesto interno, debido a la falta de sincronización en las reformas económicas?

Reglas versus discrecionalidad, consistencia temporal. Un profesor arbitrario trata de manera diferente a alumnos que son iguales, un profesor discrecional trata de manera diferente a alumnos que son diferentes, un profesor que sólo aplica reglas trata de manera igual a alumnos que son diferentes. La arbitrariedad es indefendible, en cambio es objeto de debate si conviene que los profesores apliquen las reglas o la discrecionalidad cuando corrigen los exámenes. Las reglas tienen como costo ignorar las diferencias, la discrecionalidad tiene como costo que requiere mucha más información para ser aplicada, además del subjetivismo propio de este tipo de decisiones.

Al debate sobre reglas versus discrecionalidad Kydland y Prescott (1977) aportaron un argumento a favor de las primeras, mostrando que la discrecionalidad genera inconsistencia temporal, concepto que Calvo (1979) ilustró magníficamente a través del siguiente ejemplo (cito de memoria): un padre quiere que su hijo estudie economía; al hijo la economía no le interesa nada, pero quiere fumar. Para que el hijo estudie, el padre le hace la siguiente propuesta: “si aprobás la materia, te dejo fumar”. Para poder lograr su objetivo el hijo estudia como un loco y obtiene la calificación máxima. Habiendo logrado su objetivo el padre, pensando en la salud de su hijo, no lo deja fumar. ¿Cuántas materias aprobará el hijo, con este método? Sólo una.

El ejemplo ilumina la cuestión de la credibilidad en el cumplimiento de las promesas y las amenazas, cuestión siempre muy importante al analizar una política económica. Hay gente que vive en zonas inundables, a pesar de los carteles que avisan que se trata de zonas inundables, y que en caso de catástrofe nadie los va a venir a socorrer. Porque sabe que, a pesar de lo que dice el cartel, los van a venir a socorrer. Por eso a mis alumnas les enseño que, cuando sean madres recientes, nunca amenacen al hijo que no come, con matarlo si no come; porque el pibe –aunque muerto de miedo- no comerá, y al advertir que la amenaza no se cumple, la credibilidad de la palabra de la madre sufrirá un golpe... mortal.

. . .

El análisis profesional de las políticas económicas también le asigna mucha importancia a la cuestión de la congruencia de las distintas porciones que componen una política económica.

En el plano microeconómico esto lleva a criticar las políticas de control directo de precios, cuando generan cambios en los precios relativos que al no basarse en razones reales (cambios en los gustos, en la tecnología, etc.) distorsionan los precios relativos; mientras que en el plano macroeconómico lleva a criticar que la política cambiaria (fundamentalmente la de tipo de cambio fijo) “vaya por un lado”, mientras las políticas monetaria, fiscal y de endeudamiento “van por otro”.

Desde el ángulo decisorio la pregunta que hay que plantear es la siguiente: si la necesidad de la congruencia es tan obvia como lo sugiere el párrafo anterior; ¿por qué en la práctica se la ignoró tan frecuentemente?<sup>2</sup> Mi respuesta es que, en la práctica, la política económica surge de las ideas de los funcionarios, las presiones específicas de grupos que integran el sector privado, más las presiones generales de “la sociedad”. Combinación que con frecuencia termina “llevándose por delante” la referida necesidad de congruencia, gestando primero y sufriendo después la correspondiente crisis por falta de sustentabilidad.

Junto a lo cual quiero enfatizar una peligrosa imagen que surge de una mala lectura de Tinbergen (1952) y particularmente del conjunto de trabajos reproducidos en Mundell (1968).

Mundell (1963) explicó que, en un mundo de perfecta movilidad internacional de capitales, cuando en un país el tipo de cambio es flexible la política monetaria afecta el valor real de las variables macroeconómicas, mientras que la política fiscal es completamente inefectiva; mientras que cuando el tipo de cambio es fijo ocurre exactamente lo contrario.

Me preocupa que en un caso y en el otro, al lector le quede la sensación de que una apropiada dosis de una de las referidas políticas, posibilite el logro de cualesquiera objetivos, dada la dosis aplicada de la otra. Ejemplo, muchos pueden creer que cualquier política fiscal “loca” puede ser neutralizada por una política monetaria “suficientemente cuerda”, de manera que aquella no afecte el nivel general de los precios.

No estoy diciendo que esto sea lo que Mundell tenía en su mente cuando escribió los trabajos citados. Estoy advirtiendo el peligro que genera trasplantar un análisis pensado para un contexto de fuerte credibilidad en la acción de gobierno, y de pequeñas modificaciones en los valores nominales de las variables que controlan las autoridades, a otro institucional y cuantitativamente diferente.

Esto ocurre con mucha frecuencia en Argentina. Cuando en un país europeo “la derecha” gana una elección, como consecuencia de lo cual cae un gobierno “de izquierda”, el cambio en la vida de sus ciudadanos es mínimo (el argumento también funciona cuando la que gana es la izquierda); y cuando el Fondo Monetario Internacional le reconoce algún sentido al control de los movimientos internacionales de capital de corto plazo, no está pensando en los controles de cambios tradicionales aplicados en países como el nuestro, y mucho menos en brechas de 100% entre los precios oficial y paralelo del dólar (“hacemos lo mismo que los otros países, pero con mucho mayor entusiasmo”, decía Guido Di Tella).

---

<sup>2</sup> de Pablo (2005), que reseña lo que ocurrió en la economía argentina durante la segunda mitad del siglo XX, documenta esta pregunta.

¿Los aumentos de salarios generan inflación? ¿El aumento del gasto público reactiva la economía?, no son interrogantes que se puedan responder en términos cualitativos. Ejemplo: la respuesta no puede ser la misma si los salarios nominales aumentan 2% o se duplican.

Además de lo cual, por su naturaleza los análisis de corto plazo no le prestan atención al hecho de que los desequilibrios de los flujos (déficit fiscal o comercial, emisión monetaria, etc.) que existen durante el período presente, afectan el futuro, y por consiguiente no sirven para diseñar políticas económicas “sustentables”. Desde el punto de vista práctico la “equivalencia ricardiana” puede ser una exageración, pero razonar como si el Mundo fuera a terminar esta noche es otra, más peligrosa<sup>3</sup>.

La política económica nunca se plantea en el vacío, sino en cierto escenario internacional y en determinado contexto político. Al respecto la próxima sección reseña la relación que en Argentina existió entre las políticas fiscal y monetaria.

## 2. POLITICAS FISCAL Y MONETARIA EN ARGENTINA

La historia monetaria y fiscal argentina durante el siglo XIX muestra que cuando el gobernante de turno necesitó fondos por encima de la recaudación impositiva y aduanera, y no los pudo conseguir en los mercados de capitales, no hubo autoridad de los bancos públicos provinciales o nacionales capaz de resistir la presión para que se los “prestara”. Disponiendo la inconvertibilidad de la moneda, cuando no generando la liquidación del banco respectivo (ejemplo: el Banco Nacional, creado en 1872, fue liquidado en 1893. A la luz de esta experiencia el Banco de la Nación Argentina fue creado en 1891 con fuertes restricciones para prestarle al Estado Nacional, que fueron modificadas cada vez que resultó necesario).

La situación no cambió durante el siglo XX. El cuadro 52-1 muestra quiénes estuvieron al frente del ministerio de economía (o denominación equivalente) y quiénes al frente del Banco Central, desde la fundación de éste, en 1935, hasta fines de 2009. Para facilitar la visualización, moví a los ministros de economía, y a los presidentes del BCRA, para sincronizar el comienzo de sus gestiones. Los espacios en blanco debajo de cada nombre muestran que alguno de los ministros (o de los presidentes) acompañó a más de una persona, en el cargo comparativo (el “gran agujero en blanco” que aparece debajo de Ernesto Bosch, muestra que el primer presidente del BCRA sobrevivió a varios cambios ministeriales, aunque en rigor de verdad cuando alguien se refiere a esa época, nadie habla del Banco Central de Bosch sino del de Raúl Prebisch, su gerente general entre su creación y 1943).

Repasemos de manera sucinta el cuadro 52-1, para identificar “intromisiones” de algún funcionario en el área específica de su contemporáneo.

---

<sup>3</sup> Domar (1947) modeló el crecimiento de una economía a largo plazo a partir del doble rol que juega la inversión: formar parte de la demanda agregada durante el período presente, aumentar el stock de capital en períodos futuros.

Miguel Miranda y Alfredo Gómez Morales tuvieron más que ver con la política económica que Ramón Cereiyo; Félix Elizalde fue la persona clave en el equipo económico que colaboró con el presidente Illia, más que Eugenio Blanco y Juan Carlos Pugliese; Adolfo Diz le “vendió” la tablita cambiaria a José Alfredo Martínez de Hoz; Domingo Cavallo implementó la licuación de pasivos, a mediados de 1982, durante la gestión de José María Dagnino Pastore; José Luis Machinea convenció a Juan Vital Sourrouille, a comienzos de febrero de 1989, de que no tenía sentido seguir vendiendo dólares y que por consiguiente había que “bajar la cortina”.

Estos son casos en los cuales el Banco Central (en algunos casos por personalidad, en otros por función) le dio la letra al resto del equipo económico. El plan de convertibilidad es un ejemplo donde el ministerio de economía le dijo al Banco Central lo que tenía que hacer (no digo que Roque Fernández se haya enterado por los diarios, sí que la iniciativa no le perteneció); el “corralito”, como popularmente se denominó a las restricciones a retirar efectivo de las cuentas existentes en el sector financiero dispuestas a comienzos de diciembre de 2001, es otro caso donde el ministro de economía le ordenó a las autoridades el Banco Central, lo que había que hacer.

En por lo menos 3 oportunidades el presidente del Banco Central hizo conocer sus críticas y preocupaciones a la política económica vigente. El 19 de enero y el 8 de febrero de 1962, en las cartas enviadas por Eustaquio Méndez Delfino a Carlos Coll Benegas; el 18 de noviembre de 1971, en el discurso que Carlos Brignone pronunció en el Foro de la Libre Empresa; y el 25 de marzo de 1975, en el discurso que Ricardo Cairolí pronunció a propósito del 29 aniversario de la estatización de los depósitos, en 1946.

Por último, en 1983 el juez federal de Río Gallegos, Federico Pinto Kramer, metió preso a Julio González del Solar, y en 2001 -por iniciativa de Cavallo- el presidente Fernando de la Rúa echó a Pedro Pou.

Salvo los mencionados en el párrafo anterior, en el resto de los casos la intromisión de alguno de los funcionarios en el “territorio” de los otros, en general buscó aportar a la política económica general, más que encarar objetivos de manera individual. Digo en general porque cabría plantear el caso de la “tablita cambiaria” implementada a partir de comienzos de 1979, y mantenida durante más de 2 años, a pesar de claras evidencias de que la política fiscal en general, y la política de salarios públicos en particular, eran inconsistentes con la referida política cambiaria<sup>4</sup> (el caso de la Convertibilidad es diferente porque, habiendo sido creada en el ministerio de economía, la congruencia con la política fiscal y de endeudamiento quedaba bajo su órbita).

---

<sup>4</sup> Los salarios públicos fueron indexados por el índice de precios al consumidor, que por incluir bienes no transables aumentaba mucho más que el tipo de cambio nominal, más un factor que los subía en términos reales ¡con respecto al IPC! ¿Pensaban las autoridades del Banco Central de entonces que a la luz de la tablita cambiaria, los militares habrían de modificar una política salarial que los tenía como parte de los beneficiarios? Desde el punto de vista decisivo esto no es pensar.

### 3. LA AUTONOMIA DE LOS BANCOS CENTRALES EN LAS ULTIMAS DECADAS DEL SIGLO XX

La autonomía del Banco Central de un país no significa que sus autoridades pueden hacer “lo que quieran”, sino que adoptan las decisiones (sobre cantidad de dinero, redescuentos, tasas de interés, tipo de cambio, intervención de entidades financieras, etc.), sin obedecer órdenes impartidas por el Poder Ejecutivo de turno.

¿De dónde surgió, en las últimas décadas del siglo XX, la tendencia a favor de la autonomía de los bancos centrales? De la experiencia inflacionaria que en las décadas de 1960 y 1970 sufrieron las economías del Primer Mundo, y de la necesidad de evitar -vía una modificación institucional- que los poderosos de turno resolvieran sus problemas fiscales emitiendo moneda, obligándolos a acudir a los mercados voluntarios de deuda o a abandonar políticas fiscales carentes de financiación genuina. En una palabra, de evitar que los tenedores de pesos y depósitos que no devengan interés, tuvieran que hacerse cargo de las consecuencias de las políticas económicas aplicadas por los gobiernos de los países donde viven.

Tanta era la preocupación de entonces, que muchos países decidieron correr el riesgo de otorgarle autonomía a su banco central, a pesar de lo que en Alemania había ocurrido con Rudolf Albert Emil Havenstein, quien desde el 6 de enero de 1908 presidió el Reichsbank (Banco Central de Alemania).

“En el verano [septentrional] de 1923 no había situación, por mala que fuese, que Havenstein no fuese capaz de empeorar... Creía firmemente que la cantidad de dinero no tenía nada que ver, ni con el nivel de precios, ni con la cotización del marco. Por consiguiente consideraba que su misión consistía en ser lo suficientemente hábil, y suministrar a sus compatriotas todos los marcos que reclamaban para compensar la continua erosión del poder de compra de su dinero” (Fergusson, 1975). Con típica eficiencia alemana, “al final del proceso alrededor de 2.000 funcionarios y empleados del Reichsbank estaban dedicados al trabajo de supervisión de las imprentas y fábricas de papel, y a escoltar el transporte del mismo y de los billetes. En 1923 estaban dedicados a la impresión de papel moneda 133 imprentas y 1.783 máquinas. Más de 30 fábricas de papel trabajaban a tiempo completo exclusivamente para el Reichsbank” (Schacht, 1953)<sup>5</sup>.

“El 15 de octubre de 1923 se emitió el decreto de establecimiento del Banco de Rentas, cuya apertura estaba prevista para el 15 de noviembre... A mediodía del 12 de noviembre el ministro de finanzas me ofreció el cargo de interventor de moneda del Reich, para encargarme la estabilización monetaria y la introducción del marco-renta [la nueva moneda]... Lo natural hubiera sido designar interventor de moneda al presidente del Reichsbank, pero el gobierno no

---

<sup>5</sup> Durante la primera quincena de noviembre de 1923 en Alemania los precios aumentaron 36% equivalente ¡diario! En Argentina, en julio de 1989 (el máximo de la hiperinflación), los precios aumentaron 4% equivalente diario. Cualquiera que recuerde lo que significaba vivir en nuestro país a mediados de 1989, puede imaginar lo que significó “sobrevivir” en Alemania, al final de su hiperinflación.



había podido convencer a Havenstein para que renunciara (había sido designado a perpetuidad)... Nunca entendí por qué no renunció. Era el mejor tipo de funcionario oficial de la época del Imperio, hombre de cualidades humanas relevantes las cuales, sin embargo, estaban limitadas por cierta obstinación en sus apreciaciones. Que fuera especialista de teoría económica nadie, ni él mismo, lo hubiera proclamado” (Schacht, 1953). “Tenemos que soportar la permanencia de Havenstein gracias a los Aliados. Fue un error de los ingleses presionar para que el Reichsbank fuese independiente, pero porque no pudieron imaginar que al otorgarle libertad de acción en vez de contener la emisión ocurriría exactamente lo contrario’, afirmó el periódico Vörrwatts” (Fergusson, 1975). Pero Dios se apiadó de los alemanes, porque el 20 de noviembre de 1923 Havenstein falleció, víctima de un ataque al corazón. Hjalmar Schacht lo reemplazó en el cargo, unificando las funciones de interventor de moneda y presidente del Reichsbank.

. . .

Más allá del caso Havenstein, la idea de otorgarle autonomía a los bancos centrales no fue unánimemente aceptada por la profesión (probablemente no haya ninguna idea unánimemente aceptada por la profesión, pero la de la autonomía del Banco Central fue y es mucho más discutida que, por ejemplo, la del libre comercio).

En estas condiciones no debe sorprender que el debate se haya reavivado a raíz de la crisis internacional desatada a partir de 2007, y sigue abierto.

#### 4. CENTRO Y PERIFERIA DENTRO DE UNA POLITICA ECONOMICA

Cuando reflexioné sobre la vida profesional y la obra de Raúl Prebisch, al cumplirse 20 años de su fallecimiento (de Pablo, 2006), sugerí que muchas de sus afirmaciones, por tratarse de aseveraciones empíricas, debían ser revisadas a lo largo del tiempo. Ejemplo: la “doctrina” del deterioro de los términos del intercambio. Formulada a mediados del siglo XX, en base a la experiencia de las décadas anteriores, dejó de ser cierta para los países exportadores de petróleo desde comienzos de la década de 1970, y para países exportadores de soja desde comienzos del siglo XXI; lo cual no quita que no pueda volver a ser cierta en el futuro.

En cambio la distinción que planteó entre “centro y periferia” forma parte de las útiles herramientas permanentes con las cuales se analiza la realidad. Queda bien, entre amigos, decir que “los comerciantes hacen lo que quieren”, como queda bien decir que “los poderosos hacen lo que quieren”. Cierto, pero exagerado, porque nadie en el mundo puede hacer lo que se le antoja, al menos en materia de política económica.

Centro y periferia alude al hecho de que si bien es cierto que ningún ministro de economía del mundo puede hacer “lo que quiere”, algunos ministros de economía tienen mayor margen de maniobra que otros.

John Maynard Keynes pensó su teoría general como si la economía inglesa fuera una economía cerrada, ¡porque desde el punto de vista de la política económica durante la década de 1930 parecía que podía funcionar como tal! (los déficit comerciales en los que incurrió durante la Segunda Guerra Mundial significaron acumulación de saldos favorables en las cuentas que países como Argentina, India y Pakistán, tenían en el Banco de Inglaterra)<sup>6</sup>.

Testigo atento durante la década de 1920 y protagonista de la política económica entre 1930 y 1943, Prebisch sufrió en carne propia lo que significó tener que dar respuesta a la Gran Depresión de la década de 1930 desde... la periferia (hay que estar muy mal informado, o querer confundir, para analizar la introducción del control de cambios, la creación de las juntas de carnes y granos, la creación de los impuestos a los réditos y a las ventas, el pacto Roca-Runciman, etc., ignorando el contexto internacional en el cual se adoptaron las referidas decisiones).

• • •

Centro y periferia, inventado para analizar el diferente margen de maniobra con el cual operan los ministros de economía de los diferentes países, es también un esquema válido para analizar lo que ocurre dentro de una política económica.

En este contexto, la idea de centro y periferia apunta a identificar, dentro de los objetivos de política que se proclaman, aquel al que se le asigna más importancia. Por lo cual el resto de los objetivos se transforma en objetivos secundarios, subobjetivos o como se los quiera denominar.

¿Cómo se identifica el objetivo de política económica al que las autoridades le asignan mayor importancia? Por las medidas adoptadas. “Queda bien”, en los discursos, mencionar permanentemente el crecimiento económico, el pleno empleo de la mano de obra, la estabilidad de los precios y la reducción en la disparidad entre los ingresos, como objetivos de la política económica, pero es en el análisis de las medidas adoptadas, y por cómo éstas “revelan” qué objetivo se privilegia y cuál no, cuando aparecen los conflictos, donde se puede hallar una respuesta.

¿Qué hace que un objetivo sea prioritario con respecto a los demás? A veces la ideología, en ocasiones la circunstancia. Ejemplos de esta última: Roberto Alemann, a comienzos de abril de 1982, tuvo que reconvertir su política económica, a raíz de la decisión de la Junta Militar de intentar recuperar las Islas Malvinas por la fuerza. Sebastián Piñera, a comienzos de 2010, tuvo que alterar de manera sustancial su agenda presidencial, porque un

---

<sup>6</sup> Eje “lujo” no se lo podía dar con respecto a Estados Unidos, y por eso Inglaterra tuvo que celebrar en 1941 el Acuerdo de Préstamos y Arriendos, para comprar armamento en Estados Unidos.

terremoto devastó una porción del territorio chileno pocos días antes de comenzar su período presidencial.

En Argentina 2010 resulta claro que la política económica es conducida por el ex presidente, diputado nacional y esposo de la presidenta de la Nación, quien a mediados de diciembre de 2009, palabra más palabra menos, afirmó que “en 2010 el PBI tiene que aumentar 7% en términos reales, para lo cual debemos inyectar fondos en las calles”.

Tamaño definición implica que el objetivo básico de la política económica (reactivar fuertemente la economía, sin importar las implicancias inflacionarias) tiene como herramienta fundamental una política fiscal expansiva, al servicio de la cual se pone todo lo demás. Por ejemplo, la política monetaria. Claro que no puede haber una política monetaria divorciada del resto de la política económica, pero en Argentina 2010 la pregunta relevante es al servicio de qué se pone la política monetaria.

¿Qué rol podemos cumplir los economistas, en este contexto? Incapaces como profesión (más allá del plano personal) para influir sobre las decisiones públicas, nos queda señalar las implicancias de las referidas decisiones. Esto, en Argentina 2010, implica recordar que nadie sostiene hoy la versión original de la denominada “curva de Phillips” (la publicada en 1958), debatiéndonos entre las alternativas propuestas por Friedman, Phelps y Lucas. En otros términos, nadie piensa que se puede reactivar permanentemente una economía, aplicando políticas monetaria y fiscal expansivas (cuando pensamos en políticas económicas los economistas distinguimos entre posiciones permanentes y transitorias. Los dirigentes políticos miden el horizonte entre llegar o no a la próxima elección).

Junto a lo cual debemos puntualizar que el mundo no termina hoy, y que por consiguiente toda acción pública que implica agotar stocks (de hacienda, de reservas, de recursos no renovables, etc.) tampoco es sustentable en el tiempo.

## 5. CONCLUSIONES

Centro y periferia, una idea útil para entender el diferente margen de maniobra que tienen los equipos económicos en los distintos países del mundo, es también útil para identificar, dentro de cada política económica, el objetivo principal al servicio del cual se pone todo lo demás. Nueva manifestación de la importancia de encarar el análisis de las políticas económicas desde el punto de vista de los procesos decisorios.

Brainard, W. (1967): "Uncertainty and the effectiveness of policy", American economic review, 57, 2, mayo.

Calvo, G. A. (1979): "Los límites del pragmatismo", Mercado, 8 de noviembre.

de Pablo, J. C. (2005): La economía argentina durante la segunda mitad del siglo XX, La Ley.

de Pablo, J. C. (2006) "Prebisch, a 20 años de su muerte", Contexto, 1 de agosto; Documentos de trabajo CEMA, 327, agosto de 2006. Presentado en la Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, noviembre de 2006. Reproducido en Videla, L. y González Fraga, J., eds: Raúl Prebisch, su vida y su obra, Unión editorial, 2010.

Domar, E. D. (1947): "Expansion and employment", American economic review, 37, 1, marzo.

Fergusson, A. (1975): Cuando muere el dinero, Alianza.

Friedman, M. (1968): "The role of monetary policy", American economic review, 58, 1, marzo.

Friedman, M. (1977): "Inflation and employment", Journal of political economy, 85, 3, junio.

Keynes, J. M. (1936): The general theory of employment, interest and money, Harcourt, brace and world.

Kydland, F. E. y Prescott, E. C. (1977): "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans", Journal of political economy, 85, 3, mayo.

Lipsey, R. G. y Lancaster, K. J. (1956): "The general theory of the second best", Review of economic studies, 24, 1.

Lucas, R. E. (1973): "Some international evidence on output-inflation tradeoffs", American economic review, 63, 3, junio.

Mundell, R. A. (1960): "The monetary dynamics of international adjustment under fixed and flexible exchange rates", Quarterly journal of economics, 74, mayo.

Mundell, R. A. (1962): "The appropriate use of monetary and fiscal policy under fixed exchange rates", International monetary fund staff papers, 9, 1, marzo.

Mundell, R. A. (1963): "Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates", Canadian journal of economics and political science, 29, noviembre.

Mundell, R. A. (1968): International economics, Macmillan.

Phelps, E. S. (1967): "Phillips curves, inflation expectations, and optimal employment over time", Economica, 34, 3, agosto.

Phillips, A. W. (1958): "The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861-1957", Economica, 25, noviembre.

Schacht, H. (1953): La estabilización del marco, Instituto argentino de investigaciones y estudios económicos.

Tinbergen, J. (1952): Economic policy: principles and design, North-holland.

CUADRO 52-1

## MINISTROS DE ECONOMIA (O DENOMINACION EQUIVALENTE)

## PRESIDENTES DEL BANCO CENTRAL

Nombre y apellido	Desde			Hasta			Días seguidos en el cargo	Nombre y apellido	Desde			Hasta			Días seguidos en el cargo
	Día	Mes	Año	Día	Mes	Año			Día	Mes	Año	Día	Mes	Año	
Federico Pinedo	24	8	1933	30	12	1935	860	Ernesto Bosch	31	5	1935	18	9	1945	3764
Roberto M. Ortiz	31	12	1935	21	6	1937	538								
Carlos A. Acevedo	22	6	1937	19	2	1938	242								
Pedro Groppo	20	2	1938	1	9	1940	925								
Federico Pinedo	2	9	1940	16	1	1941	137								
Salvador Oría	18	1	1941	16	3	1941	58								
Carlos A. Acevedo	17	3	1941	6	6	1943	812								
Jorge A. Santamarina	7	6	1943	14	10	1943	130								
César Ameghino	15	10	1943	6	5	1945	570								
Ceferino A. Yrigoyen	7	5	1945	22	8	1945	108								
Armando G. Antille	23	8	1945	13	10	1945	52	Vicente R. Casares	24	9	1945	5	12	1945	73
Amaro Avalos	20	10	1945	3	6	1946	227	Emilio F. Cárdenas	6	12	1945	24	3	1946	109
Ramón A. Cereijo	4	6	1946	3	6	1952	2192	Miguel Miranda	25	3	1946	16	7	1947	479
								Domingo O. Maroglio	17	7	1947	18	1	1949	552
								Alfredo Gómez	19	1	1949	3	6	1952	1232
								Morales							
Pedro J. Bonnani	4	6	1952	19	9	1955	1203	Miguel Revestido	4	6	1952	23	9	1955	1207
Eugenio J. Folcini	20	9	1955	12	11	1955	54	Eugenio J. Folcini	24	9	1955	2	10	1955	9
								Julio E. Alizón García	10	10	1955	7	6	1956	242
Eugenio A. Blanco	14	11	1955	25	1	1957	439	Eugenio A. Blanco	8	6	1956	12	8	1956	66
Roberto A. Verrier	26	1	1957	25	3	1957	58	Eduardo Laurencena	13	8	1956	14	5	1958	643
Adalbert Krieger Vasena	26	3	1957	30	4	1958	400								
Emilio D. del Carril	1	5	1958	24	6	1959	420	José Mazar Barnett	15	5	1958	31	7	1959	443
Alvaro C. Alsogaray	25	6	1959	25	4	1961	671	Eusebio Campos	3	8	1959	27	1	1960	178
								Eustaquio A. Méndez	28	1	1960	30	5	1962	853
								Delfino							
Roberto T. Alemann	26	4	1961	12	1	1962	263								
Carlos A. Coll Benegas	15	1	1962	25	3	1962	69								
Jorge H. Wehbe	26	3	1962	5	4	1962	11								

Federico Pinedo	6	4	1962	25	4	1962	19								
Alvaro C. Alsogaray	30	4	1962	9	12	1962	224	Ricardo P. Pasman	31	5	1962	9	12	1962	193
Eustaquio Méndez Delfino	10	12	1962	13	5	1963	155	Luis María Otero Monsecur	10	12	1962	16	10	1963	311
José A. Martínez de Hoz	21	5	1963	11	10	1963	144								
Eugenio A. Blanco	12	10	1963	5	8	1964	299	Félix Gilberto Elizalde	17	10	1963	29	6	1966	987
Juan C. Pugliese	19	8	1964	27	6	1966	677								
Jorge N. Salimei	29	6	1966	2	1	1967	188	Antonio Micele	30	6	1966	25	7	1966	26
								Felipe S. Tami	26	7	1966	2	11	1966	100
								Antonio Micele	3	11	1966	14	12	1966	42
								Benedicto AARA Bianchi	15	12	1966	3	1	1967	20
Adalbert Krieger Vasena	3	1	1967	10	6	1969	890	Pedro Eduardo Real	4	1	1967	24	6	1969	903
José M. Dagnino Pastore	11	6	1969	17	6	1970	373	Egidio Iannella	25	6	1969	25	10	1970	488
Carlos M. Moyano Llerena	18	6	1970	15	10	1970	120								
Aldo Ferrer	26	10	1970	28	5	1971	215	Daniel Fernández	26	10	1970	20	4	1971	177
								Ricardo Gruneisen	28	4	1971	23	8	1971	118
Juan A. F. Quilici	1	6	1971	10	10	1971	132	Carlos S. Brignone	24	8	1971	25	7	1972	337
Cayetano A. Licciardo	11	10	1971	12	10	1972	367	Jorge Bermúdez Empananza	26	7	1972	28	5	1973	307
Jorge H. Wehbe	13	10	1972	24	5	1973	224								
José B. Gelbard	25	5	1973	20	10	1974	514	Alfredo Gómez Morales	29	5	1973	2	9	1974	462
								Hernán Aldabe	11	10	1974	29	10	1974	18
Alfredo Gómez Morales	21	10	1974	1	6	1975	224	Ricardo A. Cairoli	30	10	1974	17	7	1975	261
Celestino Rodrigo	2	6	1975	19	7	1975	48								
Pedro J. Bonanni	22	7	1975	11	8	1975	21	Emilio Mondelli	1	8	1975	3	2	1976	187
Antonio F. Cafiero	14	8	1975	2	2	1976	173								
Emilio Mondelli	3	2	1976	23	3	1976	50	Eduardo A. Zalduendo	4	2	1976	24	3	1976	48
José A. Martínez de Hoz	29	3	1976	28	3	1981	1826	Adolfo César Diz	2	4	1976	31	3	1981	1825
Lorenzo J. Sigaut	29	3	1981	21	12	1981	268	Julio J. Gómez	1	4	1981	31	5	1981	61
								Egidio Iannella	1	6	1981	1	7	1982	395
Roberto T. Alemann	22	12	1981	1	7	1982	191								
José M. Dagnino Pastore	2	7	1982	24	8	1982	54	Domingo F. Cavallo	2	7	1982	26	8	1982	56
Jorge H. Wehbe	25	8	1982	9	12	1983	472	Julio González del Solar	27	8	1982	9	12	1983	470
Bernardo Grinspun	10	12	1983	18	2	1985	437	Enrique García Vázquez	10	10	1983	18	2	1985	437
Juan V. Sourrouille	19	2	1985	31	3	1989	1502	Alfredo Concepción	19	2	1985	25	8	1986	553
								José Luis Machinea	26	8	1986	31	3	1989	949

Juan C. Pugliese	1	4	1989	25	5	1989	55	Enrique García Vázquez	1	4	1989	8	7	1989	99
Jesús Rodríguez	26	5	1989	8	7	1989	44								
Miguel Roig	9	7	1989	14	7	1989	6	Javier González Fraga	9	7	1989	23	11	1989	138
Néstor M. Rapanelli	15	7	1989	15	12	1989	153	Egidio Iannella	27	11	1989	19	12	1989	23
Antonio E. González	18	12	1989	28	1	1991	407	Rodolfo C. Rossi	20	12	1989	22	1	1990	33
								Enrique Folcini	23	1	1990	20	3	1990	57
								Antonio Erman González	21	3	1990	27	6	1990	99
								Javier González Fraga	28	6	1990	28	1	1991	215
Domingo F. Cavallo	29	1	1991	26	7	1996	2006	Roque B. Fernández	31	1	1991	28	7	1996	2006
Roque B. Fernández	27	7	1996	9	12	1999	1231	Pedro Pou	29	7	1996	25	4	2001	1732
José Luis Machinea	10	12	1999	2	3	2001	449								
Ricardo H. López Murphy	5	3	2001	19	3	2001	15								
Domingo F. Cavallo	20	3	2001	19	12	2001	275	Roque Maccarone	26	4	2001	17	1	2002	267
Rodolfo Frigeri	23	12	2001	2	1	2002	11								
Jorge Remes Lenicov	3	1	2002	23	4	2002	111	Mario Israel Blejer	21	1	2002	25	6	2002	156
Roberto Lavagna	27	4	2002	28	11	2005	1312	Aldo Rubén Pignanelli	26	6	2002	9	12	2002	167
								Alfonso de Prat Gay	10	12	2002	17	9	2004	648
								Martín Redrado	23	9	2004				
Felisa Josefina Miceli	29	11	2005	16	7	2007	595								
Miguel Gustavo Peirano	17	7	2007	9	12	2007	146								
Martín Lousteau	10	12	2007	24	4	2008	136								
Carlos Rafael Fernández	25	4	2008	7	7	2009	439								
Amado Boudou	8	7	2009												