

Transformar el sistema Prebisch: la idea de la regulación estatal del excedente económico*

Carlos González Martínez*

Este artículo explora un tema de la obra de Raúl Prebisch que ha sido relativamente poco estudiado. Analiza, dentro del contexto general de sus opiniones en torno a la relación existente entre la planeación estatal y la dinámica del mercado, su idea de la regulación estatal del excedente económico; tema que Prebisch abordó durante la última etapa de su vida, la quinta como él mismo la llamó, cuando liberado de sus responsabilidades al frente de los organismos multilaterales de las Naciones Unidas que dirigió pudo intensificar sus reflexiones teóricas acerca del problema del desarrollo latinoamericano.

This article explores a topic from Raúl Prebisch's work that has been relatively overlooked. Within the general context of Prebisch's views on the existing relation between state planning and the dynamics of the market, González analyzes his view on state regulation of economic surplus, a subject Prebisch approached during the final stage of his life. It was during this fifth stage, as he himself called it, that Prebisch, relieved of his responsibilities to the multilateral United Nations organizations he directed, was able to intensify his theoretical reflections on the problem of Latin American development.

Cet article explore un thème, jusqu'à présent relativement peu étudié, de l'oeuvre de Raúl Prebisch. Dans le cadre général de ses opinions concernant la relation entre la planification par l'Etat et la dynamique du marché, González analyse sa conception de la régulation par l'Etat de l'excédent économique. Il s'agit là d'un thème abordé par Prebisch au cours de la dernière période de sa vie, la cinquième, comme lui-même l'a appelée lorsque, dégagé de ses responsabilités à la tête des organismes multilatéraux des Nations Unies, il a pu approfondir ses réflexions théoriques concernant le problème du développement de l'Amérique Latine.

* El autor reconoce su deuda con los profesores Tulio Halperin y Juan Marichal, en cuyos cursos se fraguaron las ideas que ahora se exponen bajo la única responsabilidad del suscrito.

* Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM y profesor de la Universidad Iberoamericana.

Al maestro Fernando Carmona

"Las grandes fallas del desarrollo latinoamericano carecen de solución dentro del sistema prevaleciente. Hay que transformarlo".

Raúl Prebisch

Este año se cumplen 45 de haber sido publicado por primera vez el libro *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* con el que Raúl Prebisch comenzó a plantear su reflexión sobre el desarrollo en América Latina. Su aportación indiscutible al pensamiento económico de la región y la actualidad de sus planteamientos sobre la relación entre el mercado y el Estado, entre el desarrollo y la democracia, animan las páginas que siguen.

La innovación como constante vital

Al indagar sobre "las trampas de la fe", recorriendo la creación literaria y la experiencia humana de Sor Juana Inés de la Cruz, Octavio Paz concluye: "es claro que existe una relación entre la vida y la obra de un escritor, pero esa relación nunca es simple".¹

En Raúl Prebisch esa relación tampoco es simple, y en cambio es especialmente intensa.

Entre la vida y la obra de Raúl Prebisch se advierte una firme interacción, marcada por una constante voluntad de innovación y renovación, existe una mutua determinación entre su pensamiento y sus acciones. Su experiencia biográfica, sobre todo sus responsabilidades institucionales de carácter internacional, influyeron notablemente en la forma y el contenido de su pensamiento. En palabras de Edelberto Torres-Rivas, "el lenguaje técnico y a veces neutral, tentativo y conciliador"² que le imponían sus responsabilidades influyó en los matices y en los alcances de sus pronunciamientos y propuestas. Pero también sus ideas caracteri-

¹ Paz, Octavio. *Sor Juana Inés de la Cruz o las Trampas de la Fe*, México, FCE, 1992, p. 13.

² Torres-Rivas, Edelberto. "Estado y sociedad en Prebisch", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 6, México, junio de 1987.

zaban sus actos, llegando incluso a definir el perfil programático de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL-ONU), sin duda el organismo internacional con el que mayor fuerza se asocia su nombre.

Por ello, quizá en el caso de Prebisch no se cumpla el acotamiento que, en su libro *Corriente Alterna*, el propio Octavio Paz hace de la idea antes citada:

*"La paradoja de las relaciones entre vida y obra consiste en que son realidades complementarias sólo en un sentido: podemos leer los poemas de Baudelaire sin conocer ningún detalle de su biografía; no podemos estudiar su vida si ignoramos que fue el autor de *Les fleurs du mal*".³*

Al encontrarnos con Raúl Prebisch no podemos leer alguna de sus obras sin tener presente al menos algunas referencias de su biografía. En Prebisch, vida y obra traban una complementariedad que las enriquece y define.

Vamos a explorar aquí un tema de la obra de Raúl Prebisch que ha sido relativamente poco estudiado, sobre todo si consideramos la vasta bibliografía que existe en torno a su pensamiento. Se trata de analizar, dentro del contexto general de sus opiniones en torno a la relación existente entre la planeación estatal y la dinámica del mercado, su idea de la regulación estatal del excedente económico. Es este un tema que Prebisch abordó durante la última etapa de su vida, la quinta, como él mismo la llamó, cuando liberado de sus responsabilidades al frente de los organismos multilaterales de las Naciones Unidas que dirigió pudo intensificar sus reflexiones teóricas acerca del problema del desarrollo latinoamericano.

Pero antes de nuestra exploración consideremos algunos datos de su trayectoria biográfica, haciendo énfasis en aquellos que nos permitan acercarnos a la génesis y proyección ideológica del tema que nos ocupa.

Al principio: el desamarrar neoclásico y las fuentes de su pensamiento

Raúl Prebisch nació en 1901 en la ciudad de Tucumán, en el noroeste argentino, realizó sus estudios de economía en la Universidad

³ Citado en Ashton, Dore. "A los cuatro vientos", en *Vuelta*, núm. 161, México, abril de 1990, p. 16.

Nacional de Buenos Aires y desde muy joven inició su actividad como prolífico escritor. A los 19 años, en 1920, publicó sus primeros artículos sobre asuntos económicos y con ello inició una producción intelectual que se recoge en las 466 fichas con que se registra su obra en la biblioteca conjunta CEPAL-Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

En 1923 comienza su actividad docente en la propia Universidad Nacional, y en 1925 ingresa como funcionario en el Departamento de Estadística del Gobierno de Argentina, donde publica diversas anotaciones y comentarios a fuentes estadísticas gubernamentales. En 1928 inicia la publicación de la *Revista Económica* del Banco de la Nación, y en ese mismo año participa en la creación del que se estima fue el primer departamento de investigación económica de América Latina.⁴

Como muchos de sus contemporáneos, la crisis económica de 1929-1932 le impacta fuertemente y le anima a una revisión crítica de sus referentes teóricos. Son los años en que comienza su alejamiento del paradigma neoclásico con el que había nutrido fundamentalmente su formación académica. Son también los años en que inicia la búsqueda de una alternativa teórica para la comprensión y atención de los principales problemas económicos de América Latina, búsqueda que no abandona nunca.

De 1935 a 1943 dirige el Banco Central de la República de Argentina, y antes, durante 1933, asiste por primera vez a un evento internacional, la Conferencia Internacional de Economía de la Liga de las Naciones, como miembro de la representación de su país.

Comienza a surgir así un pensador crítico con una experiencia institucional de relevante significación, siendo dos dimensiones que habrían de complementarse y equilibrarse.

En 1943, el "Golpe de los Coroneles", tras el cual habría de emerger Juan Domingo Perón, determina su salida del Banco Central. Al año siguiente, en 1944, regresa a la cátedra universitaria, con lo que se encuentra en posibilidades de decantar la experiencia recogida y comenzar sistemáticamente la elaboración de una interpretación teórica alternativa del desarrollo, reflexio-

⁴ Love, Joseph L. "Raúl Prebisch (1901-1986): su vida y sus ideas", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 5, México, mayo de 1987, p. 361.

nando particularmente en torno al caso argentino. En estos años utiliza por primera vez el concepto de "centro-periferia" según el cual habría de analizar el resto de su vida a los problemas del desarrollo económico. Inicia sus reflexiones considerando elementos de un comportamiento cíclico según el cual la periferia reaccionaba con lentitud ante los cambios operados en el centro.⁵ Durante los años de 1944 a 1946, Prebisch se desempeña como asesor-consultor del Banco de México, lo que le ofrece una perspectiva de análisis más amplia para sus reflexiones sobre el desarrollo de América Latina.

Aun cuando determinar las fuentes doctrinarias de un autor resulta una tarea difícil y siempre incompleta en sus resultados, Joseph Hodara propone que en el caso de Prebisch éstas se encuentran en las obras de tres autores, básicamente: Ernest Wageman, Michael Minoiesco y S. E. Harris.⁶

Wageman fue un economista chileno cuyas ideas se difunden durante los años de la década de 1930, planteando en sus trabajos una tipología de los sistemas económicos de acuerdo a la diferente determinación de variables estructurales. Para Wageman, el sistema capitalista tenía una "diseminación" diferenciada hacia las "comarcas periféricas", y se desenvolvía con un funcionamiento cíclico que provocaba efectos diferentes según la estructura económica de cada país.

Por su parte, Michael Minoiesco, economista y ministro de Hacienda de Rumania, cuestionaba el planteamiento ricardiano de libre comercio y proponía a las economías fundamentalmente sustentadas en la agricultura una política de industrialización con protección selectiva para lograr la diversificación productiva.

En 1945, el Fondo de Cultura Económica publica un libro compilado por Harris en el que se estudia la fuga al exterior de los efectos multiplicadores del comercio internacional de los países en vías de desarrollo, considerándose como causa fundamental de

⁵ Véase Alburquerque Llorens, Francisco (ed.). "Raúl Prebisch", *Antología del pensamiento político, social y económico de América Latina*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, ICI-IV Centenario, 1989, p. 163.

⁶ Véase Hodara, Joseph. "Comentario sobre el artículo de Raúl Prebisch 'Crítica al capitalismo periférico'", en *Revista de la CEPAL*, núm. 4.2o., Santiago de Chile, 1977, pp. 187-190.

dicha fuga al escaso eslabonamiento interno de los sectores productivos. Harris se pronunciaba a favor de la industrialización, la orientación estatal de la economía y la integración de los mercados nacionales, al tiempo que advertía sobre la incidencia negativa de la concentración de los vínculos comerciales latinoamericanos con Estados Unidos.

Sin duda, en las tres fuentes referidas es posible encontrar elementos centrales de lo que con el tiempo sería la teoría de las relaciones Centro-Periferia y la *escuela estructuralista* de la CEPAL. Quizá, y en relación con el objetivo de nuestra reflexión, habría que agregar, incluso destacadamente, la obra de J. M. Keynes (1883-1946), en cuyo estudio Prebisch reparó detenidamente, ayudando a su difusión en América Latina a través de diversos artículos y con la publicación en 1947 de su libro *Introducción a Keynes*.

A partir del año de 1943, con su separación de la dirección del Banco Central y gracias a la oportunidad de reflexión crítica que le brinda su regreso a la cátedra, se inician las que el propio Prebisch llamó:

Las cinco etapas de su pensamiento sobre el desarrollo

La **primera** va de 1943 a 1949 y representa, como ya se ha apuntado, un periodo de reflexión crítica tras su responsabilidad al frente del Banco Central. Es el periodo inmediatamente anterior a su ingreso en la CEPAL. En ella, y superando su inicial formación neoclásica, Prebisch se cuestiona sobre el papel del Estado en la economía, preguntándose “por qué era necesario que el Estado desempeñara un papel activo en el desarrollo”.⁷

La **segunda** comprende el año de 1949 y los últimos del decenio de 1950. Es su primer tramo, el más largo, de su recorrido al frente de la CEPAL, en la que ocupa el cargo de Secretario Ejecutivo de 1950 a 1963. Es la etapa en la que formula su elaboración teórica fundamental, observando que “había fuertes razones en favor de la planeación”, a la que desde entonces considera “compatible con el mercado y con la iniciativa privada”.⁸

⁷ Prebisch, Raúl. “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 5, mayo de 1987, p. 345.

⁸ *Ibid.*, pp. 347-348.

En 1949, y a título de consultor de la CEPAL, presentó ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, órgano del que surge la propia CEPAL, su “Estudio económico de la América Latina”, que ese mismo año se publicó con el título de *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*. Según Hernán Santacruz, quien entonces presidía el citado Consejo, Prebisch presentó su estudio ante el órgano de la ONU “desarrollando una tesis que no había sido escuchada en el Consejo con tanta fuerza y claridad”.⁹ La forma en cómo presentó su estudio y, desde luego, el contenido del mismo, le reportaron a Prebisch el apoyo de los miembros del Consejo para que asumiera la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

Al año siguiente publica para la CEPAL el *Estudio Económico de América Latina 1949*, y en 1951 ve la luz su ensayo *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento*. De acuerdo con Osvaldo Sunkel estas obras contienen reflexiones “a la vez maduras y seminales, que marcaron profundamente el pensamiento y la acción en materia de desarrollo económico en América Latina y el resto del mundo”.¹⁰ En ellas se encuentran los parámetros generales de su propuesta analítica del Sistema Centro-Periferia en el que se plantea un primer esfuerzo por construir una visión latinoamericana sobre el proceso de desarrollo económico-industrial, presentando un esquema teórico para el estudio de la experiencia de América Latina y proponiendo formulaciones de una estrategia alternativa para el desarrollo, de acuerdo con la evolución histórica del capitalismo en la región.

Es pues ésta la etapa en la que se dibujan las tesis básicas según las cuales Prebisch explica cómo se difunde el progreso técnico y sus frutos entre los países centrales y los que se encuentran en la periferia, considerando que mientras las economías desarrolladas cuentan con una estructura económica diversificada y con niveles homogéneos de productividad, las economías subdesarrolladas soportan una estructura productiva especializada en un número limitado de bienes exportables y con niveles de productividad heterogéneos que contribuyen a generar los principales desajustes sistémicos que agronta la periferia: desempleo estructural, dese-

⁹ Santacruz, Hernán. “La proyección latinoamericana y mundial de la obra de Raúl Prebisch”, en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 5, mayo de 1987, p. 372.

¹⁰ Sunkel, Osvaldo. “Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización”, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 11, Madrid, ICI, enero-junio de 1987, p. 31.

quilibrio externo y deterioro secular de los términos de su intercambio comercial con el resto del mundo. Fueron estas ideas que aquí sólo recordamos rápidamente, las que sustentaron las propuestas cepalinas de industrialización mediante la sustitución progresiva de importaciones, modernización de la agricultura y diversificación de las exportaciones con aliento a los productos manufacturados.¹¹

Si la segunda etapa fue fecunda en la labor teórica de Prebisch, la **tercera**, que va de los últimos años del decenio de 1950 a los primeros del de 1960, fue especialmente fructífera en su actividad como impulsor de instituciones internacionales vinculadas con los problemas del desarrollo en la periferia. Son los años en que surge en la escena mundial el llamado "tercer mundo", y se crean el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1960), el ILPES (1962), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960), el Mercado Común Centroamericano (MCCA, 1960) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, 1960), iniciativas todas ellas donde la participación de Prebisch fue destacada. Es esta tercera etapa la última que recorre al frente de la CEPAL y en la que inicia una labor crítica hacia sus propias conclusiones teóricas y hacia la forma en cómo se estaban aplicando las propuestas de la CEPAL. De acuerdo con Prebisch, "en esta etapa no había prestado atención suficiente al problema de las disparidades del ingreso".¹²

La **cuarta etapa** recorre los años comprendidos entre 1964 y 1969, cuando debido a sus compromisos como Secretario General de la UNCTAD (1964-1969) "no tenía tiempo para elucubraciones teóricas".¹³ Es sin embargo en esta etapa cuando publica *Hacia una dinámica del desarrollo Latinoamericano* (1964), libro en el que, quizá producto de su propia valoración crítica anterior, comienza a considerar con mayor énfasis los aspectos sociales del desarrollo. La experiencia recogida en estos años le permite "ampliar el campo de (sus)

¹¹ Para una exposición sintética del concepto centro-periferia y una valoración de su vigencia, véase la obra citada de Sunkel, Osvaldo y Norberto González. "Vigencia actual del concepto de centro-periferia", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 11, Madrid, ICI, enero-junio de 1987, pp. 17-29.

¹² Prebisch, Raúl. "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", *op. cit.*, p. 348.

¹³ *Ibid.*

conocimientos y obtener una perspectiva mejor del funcionamiento del sistema",¹⁴ con lo que se intensifica y decanta su "doble" condición de pensador y funcionario internacional.

La **quinta, y última etapa** del pensamiento de Raúl Prebisch sobre el desarrollo inicia en 1969 y llega hasta 1986, cuando el 29 de abril fallece en la ciudad de Santiago de Chile. Comienza cuando Prebisch se ve libre de sus responsabilidades ejecutivas y, al frente de la revista de la CEPAL, inicia una revisión crítica profunda de sus propios planteamientos con el objetivo de avanzar hacia una reformulación teórica.

En esta última etapa llega "a la conclusión de que... era necesario llevar la perspectiva más allá de la mera teoría económica", considerando que "los factores económicos no pueden separarse de la estructura social".¹⁵ Son años en los que Prebisch busca con mayor vigor una correlación entre el análisis económico y el contexto histórico-sociológico,¹⁶ deteniéndose en la consideración de, entre otros aspectos, el papel y la importancia dinámica del excedente económico, el mercado, la planeación económica, las estructuras y las relaciones sociales de poder, para proponer como alternativa al desarrollo latinoamericano la transformación del sistema y la síntesis programática del socialismo y el liberalismo que haga factible el uso social del excedente económico.

De esta forma, traza Raúl Prebisch su trayectoria vital, en la que pensamiento y acción se funden intensamente, aunque no en forma simple. Es una trayectoria que va del liberalismo neoclásico a la transformación del sistema, de la crisis de los años treinta a la crisis latinoamericana de los ochenta; de la crítica a los paradigmas teóricos a la renovación del pensamiento económico latinoamericano que él mismo contribuyó a forjar.

La idea de la regulación estatal del excedente económico

Por todos es conocido el saldo de los años ochenta para América Latina: entre 1981 y 1989 el ingreso per cápita latinoamericano descendió con una variación acumulada de -8.3%; el deterio-

¹⁴ *Ibid.*, p. 349.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Véase Jaguaribe, Helio. "Raúl Prebisch, hombre de pensamiento y acción", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 5, mayo de 1987, p. 357.

ro de los términos de intercambio provocó una relación negativa acumulada del -20.8% entre los precios de los bienes con que la región mantiene su comercio exterior; se registró una transferencia neta de recursos total de 203 mil millones de dólares; la deuda externa creció hasta alcanzar en 1989 los 415 mil millones de dólares; y la inflación mantuvo el ritmo ascendente que le llevó hasta el 994% al finalizar la década.¹⁷ En la región se expandieron los planes de ajuste de inspiración neoliberal y monetarista que se comenzaron a aplicar desde que estalló la crisis a principios de los ochenta, al tiempo que se expresaban las voces que alertaban sobre el papel del Fondo Monetario Internacional (FMI), para el que Prebisch dedicó en 1983 las siguientes palabras: “yo nunca he sido admirador del Fondo Monetario Internacional por lo que significó su criterio de regulación. . . , consecuencia de un autoritarismo tecnocrático que jamás discutió con los latinoamericanos u otros países de la periferia”.¹⁸

Si bien es cierto que dichas políticas de ajuste tuvieron resultados y orientaciones distintas, que los datos referidos esconden la heterogeneidad que sobre sus múltiples problemas comunes guardan entre sí los países latinoamericanos y que de la llamada “década perdida” también se obtuvieron saldos positivos sobre todo relacionados con la recuperación democrática de la región, iniciada la década de 1990, no puede negarse que la búsqueda de políticas alternativas y el empeño por construir caminos propios hacia un crecimiento con estabilidad y en favor de una modernización integral continúa siendo un desafío en América Latina. Quizá estos empeños y estas búsquedas no sean ahora más intensas o urgentes que las que se procuraban a principios de la crisis de los ochenta, pero no lo son menos. Por ello, las reflexiones que en esos años comenzó a formular Raúl Prebisch en torno a la necesidad de replantear las posibilidades del desarrollo latinoamericano mantienen, si no es que intensifican, su vigencia y oportunidad.

En resumen, Prebisch advirtió hacia el final de su labor intelectual que los problemas del desarrollo de la región no tenían solución dentro de los márgenes del sistema de relaciones centro-

¹⁷ CEPAL. *Balances Preliminar de la Economía de América Latina y El Caribe, 1989*, New York, CEPAL-ONU, Documento informativo del 20 de diciembre de 1989, 40 pp.

¹⁸ Prebisch, Raúl. “Centro y periferia en el origen y la maduración de la crisis”, en Méndez, Sofía, *La crisis internacional y la América Latina*, México, FCE, 1984.

periferia, por lo que era indispensable su transformación. El centro de su planteamiento radicaba en su propuesta del uso social del excedente económico. Para acercarnos a los aspectos generales de esta propuesta, consideremos su planteamiento en torno a la relación entre planeación y mercado, y su concepto del excedente económico.

La planeación económica y el mercado

Desde una temprana etapa de su pensamiento sobre el desarrollo, Prebisch se interroga sobre el papel del Estado en la economía concluyendo que la necesaria planificación estatal no es incompatible con la dinámica del mercado ni con la existencia de la propiedad privada. Aun cuando asigna una importancia destacada a la regulación estatal, su “concepción intervencionista no es estatista”.¹⁹

En un ensayo sobre las técnicas de la programación económica publicado en 1955, Prebisch advertía:

Hay alguna confusión entre el concepto de un programa de desarrollo y la regimentación rigurosa de la economía por el Estado. . . considerando que existen dos tipos de intervención del Estado: la que se realiza. . . creando un ambiente propicio al desenvolvimiento de la iniciativa privada y enderezándola al cumplimiento de ciertas metas u objetivos, y aquella otra forma de carácter regulativo en que se prescribe lo que puede hacer —o ha de abstenerse de hacer— la iniciativa privada.²⁰

Prebisch se inclinaba por el primer tipo de intervención, señalando que “un programa (de desarrollo) responde a una idea muy simple: acrecentar y ordenar juiciosamente las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país”,²¹ agregando en el año de 1961 que con dicho programa debía buscarse “mejorar la distribución del ingreso”.²²

Así, la intervención del Estado no implica suplantarse al mercado ni suprimir la propiedad privada, sino regular el curso de la

¹⁹ Torres-Rivas, Edelberto. *Op. cit.*, p. 460.

²⁰ Prebisch, Raúl. “Introducción a la técnica de programación”, en *Revista del Banco de la República*, vol. 28, núm. 336, Bogotá, 1945. Paginación ilegible en la fuente consultada.

²¹ *Ibid.*

²² Prebisch, Raúl. *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, Santiago de Chile, CEPAL, 1961. Paginación ilegible en la fuente consultada.

economía para intensificar su crecimiento y alcanzar metas de política económica. En realidad, para Raúl Prebisch "la planificación significa reconocer que el libre juego de las fuerzas del mercado no resuelve eficazmente los problemas del desarrollo".²³

De acuerdo con la perspectiva general de su pensamiento, el libre desenvolvimiento del sistema no podría ayudar a resolver sus problemas estructurales y avanzar hacia el desarrollo sino sólo llevaría a intensificar los desajustes sistémicos. Hacer crecer la economía bajo las mismas pautas que originan sus problemas no ayudaría a resolverlos, sino a hacerlos más grandes.

Por ello, ya en los últimos años de su vida, Prebisch señalaba que:

No hay que pedir al mercado lo que el mercado no puede dar. Hay que ver qué estructuras, qué relaciones de poder existen detrás del mercado pues son ellas las que lo están transformando.²⁴

Planteando además que al mercado "hay que salvarlo, hay que transformarlo actuando sobre los factores estructurales que lo condicionan. . . son las disparidades de poder (lo) que hay que regular".²⁵

De esta forma, Prebisch pasa de una "idea muy simple" de la planeación estatal a una propuesta más compleja según la cual "hay que combinar las decisiones individuales en el mercado con las decisiones colectivas fuera del mercado" permitiendo que éstas últimas "se sobrepongan al interés de los grupos dominantes".²⁶ Es la del Estado "una acción reguladora (que) tiene que cumplir objetivos que el mercado no puede conseguir por sí mismo, pero que le permitan lograr una gran eficacia económica, social y ecológica".²⁷

Como puede observarse, es en esta quinta etapa de su pensamiento sobre el desarrollo cuando Prebisch, liberado de responsabilidades institucionales, rebasa los límites del "lenguaje técnico y a veces neutral" e incorpora a su análisis aspectos socio-políticos (concretamente las nociones de "relaciones" y "disparidades"

²³ *Ibid.*

²⁴ Prebisch, Raúl. "Centro y periferia. . .", *op. cit.*, p. 38.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Prebisch, Raúl. "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo", en Gurrieri, Adolfo (ed.), *La obra de Prebisch en la CEPAL, México, FCE, Lecturas* núm. 46, 1982, p. 486.

²⁷ *Ibid.*, p. 495.

de poder) con lo que su concepto de planificación estatal se modifica. Aun cuando mantiene su planteamiento original, señalando que la planeación no tiene por qué obstruir el desarrollo ni atrofiar el funcionamiento del mercado sino que, por el contrario, puede y debe potenciar su papel dinamizador y eficaz, e inclusive sigue considerándola una actividad fundamentalmente técnica, necesaria ante la manifiesta limitación ("escasez") de recursos disponibles y la indispensable anticipación de inversiones;²⁸ en sus últimas reflexiones sobre el tema, Prebisch no vacila en sostener que la "tarea técnica" de la planeación debe "subordinarse a (las) decisiones políticas tomadas democráticamente, (lo que) exige también transformaciones constitucionales en los mecanismos del Estado y nuevas reglas del juego".²⁹ El cambio de su planteamiento inicial aunque no es total sí es radical.

"La técnica de planeación tiene que ser neutra, pero no la planeación";³⁰ "cambiamos las estructuras (y) conservemos al mercado. . .",³¹ esa es quizá la esencia del planteamiento que nos interesa resaltar, cuya vigencia y oportunidad parecen ajenos a toda duda. Tenerlo en mente es muy útil para acercarse al concepto del "uso social del excedente económico" que propuso Prebisch en el primer lustro del decenio de los ochenta.

El concepto del excedente económico

Con la difusión del progreso técnico aumenta la productividad y por tanto se permite una mayor retribución a los factores de la producción: el capital y el trabajo. Sin embargo, el progreso técnico no se difunde homogéneamente, ni en el conjunto del sistema centro-periferia ni dentro del área periférica, por lo que sus frutos no se reparten en forma equitativa. En particular, en la periferia los frutos del progreso técnico no logran traducirse en el correspondiente aumento de las remuneraciones al trabajo empleado en los sectores económicos en el que éste logra difundirse

²⁸ Véase Prebisch, Raúl. *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional, op. cit.*

²⁹ Véase Prebisch, Raúl. "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo", *op. cit.*, p. 495.

³⁰ Prebisch, Raúl. *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional, op. cit.*

³¹ Prebisch, Raúl. "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo" *op. cit.*, p. 351.

debido a que los sucesivos incrementos de la productividad se generan en el marco de una estructura económica caracterizada por heterogéneos niveles de productividad sectorial y una abundante oferta de mano de obra barata en el mercado de trabajo. En realidad, sólo puede disfrutar de los efectos positivos del progreso técnico sobre el ingreso una parte muy reducida de los trabajadores: aquellos que, además de emplearse en sectores de mayor productividad han “podido adquirir las calificaciones cada vez mayores exigidas por la técnica”³² y cuentan con un mayor poder social de negociación que les permite enfrentar la presión regresiva de la fuerza de trabajo empleada en sectores con menor capacidad productiva o la que se encuentra desempleada.

Los frutos del progreso técnico que, a pesar de los aumentos en la productividad, no se traducen en un mayor ingreso para los trabajadores, constituyen un excedente del que se apropian los dueños del capital, más allá de sus beneficios correspondientes. Este diferencial no retribuido al trabajo es el excedente económico al que se refiere Raúl Prebisch.

Debe subrayarse que, como ya se habrá advertido, aun cuando Prebisch ubica el origen del excedente económico en la apropiación por parte del capital de los beneficios que no se retribuyen al trabajo, su propuesta conceptual es distinta a la idea de plusvalía expuesta por Marx. El *excedente económico* de Prebisch es uno del que se apropia el capital incluso “excediendo” los beneficios que le reporta la *plusvalía* marxista. Al considerar la tendencia estructural a la concentración del ingreso, Prebisch no repara en la cuestión de la plusvalía, sino en el tema del excedente económico y en el de su uso social. Para Prebisch “las grandes fallas del sistema no radican en la propiedad privada en sí misma sino en la apropiación privada del excedente y en las consecuencias nocivas de la concentración de los medios productivos”.³³

Es además el excedente económico de Prebisch una categoría propia de las características estructurales de la periferia: su origen está condicionado por sus particularidades sistemáticas. “El excedente es un fenómeno estructural” que se basa “en la desigualdad técnica, económica y política”³⁴ existente en la periferia.

³² Prebisch, Raúl. “La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo”, *op. cit.*, p. 495.

³³ *Ibid.*, p. 494.

³⁴ Prebisch, Raúl. “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, *op. cit.*, pp. 349 y 351.

Pero el problema sobre el que Prebisch quiso llamar la atención no fue tanto la existencia misma del excedente económico, al que, como se verá más adelante, se le reconocía un papel dinamizador dentro del funcionamiento de la economía y el proceso de desarrollo. El problema radica en el uso o empleo del excedente.

En términos generales, el excedente puede invertirse productivamente o enajenarse; siendo básicamente cuatro las formas en que éste último puede hacerse: 1) mediante el consumo suntuario que realizan los sectores sociales privilegiados de la periferia imitando los patrones de consumo existentes en los países centrales, propios de una economía desarrollada; 2) canalizándole hacia el financiamiento de la hipertrofia estatal que en parte se produce con la intención de contrarrestar el desempleo estructural; 3) limitando conflictivamente su crecimiento mediante presiones redistributivas que se traducen en un aliento al proceso inflacionario; y, 4) a través de la aplicación de una política monetaria restrictiva que limite la disponibilidad de recursos para la inversión, la anticipación de inversiones necesarias en el proceso productivo y, sobre todo, el pago de remuneraciones mayores en sueldos y salarios, con lo que estas obligaciones tendrán que hacerse a expensas del excedente y aun de los beneficios del capital. Son estas cuatro formas de enajenación del excedente las que imperan con mayor frecuencia debido al funcionamiento estructural de la periferia.

No obstante la tendencia estructural a su enajenación, “el excedente tiene una importancia dinámica decisiva” al constituir “la fuente principal del capital reproductivo que multiplica el empleo y la productividad”. Si se le emplea productivamente, el excedente se transforma en *capital reproductivo*. Para ello es indispensable que aumente a través del tiempo y logre evitar la canalización distorsionante que se ha señalado antes, dando lugar a “una secuencia dinámica: aumenta la acumulación del capital reproductivo, aumenta el empleo y la productividad, aumenta de nuevo la acumulación del capital, y así sucesivamente”.³⁵ Ese es realmente el punto hacia el cual Prebisch llama la atención: el uso productivo del excedente que genera el capital reproductivo que, a su vez, dinamiza el funcionamiento de la economía y el proceso del desarrollo.

Antes de pasar a exponer la forma concreta en cómo Prebisch planteaba se podía alcanzar esa “secuencia dinámica”, deten-

³⁵ *Ibid.*, pp. 349-350.

gánonos brevemente a considerar una de sus muchas implicaciones. Si seguimos la lógica con que Prebisch estudia los génesis y la función dinámica del excedente, encontraremos que ésta última podría acabar terminando con el propio excedente. Veamos: la canalización productiva del excedente eleva el nivel del empleo y la productividad, expandiéndola y difundiéndola, por lo que contribuye a eliminar las presiones regresivas presentes en el mercado de trabajo y las diferencias de productividad existentes entre los sectores económicos, y con el que, en última instancia, ayuda a disminuir el margen diferencial que da lugar al excedente económico. En todo caso, y aun sin considerar los efectos que tiene el progreso técnico sobre el empleo y su remuneración, podríamos afirmar que el excedente "prebischiano" constituye el motor inicial que anima, o puede animar, un dinamismo económico basado en una amplia acumulación de capital reproductivo, es decir, del capital cuyos beneficios en aumento vuelven a orientarse en una proporción significativa hacia el proceso productivo, sin que su origen implique, necesariamente, la generación de un "excedente económico".

La transformación del sistema; hacia el uso social del excedente económico

La secuencia dinámica que puede generar el excedente al convertirse en capital reproductivo es indispensable para promover la recuperación económica y el desarrollo dentro de la periferia, tal como lo ha sido en los países centrales. El problema es que el sistema no ofrece alternativas viables para ello: hacer crecer la economía bajo los mismos términos estructurales y las mismas relaciones de poder que han determinado el surgimiento de sus desequilibrios sólo ayudaría a incrementarlos y agudizarlos. Hay que transformar el sistema, "salvar" al mercado y orientar con un sentido social el uso del excedente.

De acuerdo con Prebisch,

El excedente está sujeto a dos movimientos opuestos. Por un lado crece por incrementos sucesivos de productividad, por otro decrece por la presión de compartimento que esos mismos incrementos provocan en la órbita del mercado y del Estado.³⁶

³⁶ Prebisch, Raúl. "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo", *op. cit.*, p. 492.

Esta paradoja "no tiene solución dentro del sistema".³⁷ A ella habría que agregar la tendencia al consumo imitativo en los sectores que actualmente retienen buena parte del excedente y los efectos de una política monetaria restrictiva, en buena medida impuesta por los compromisos internacionales adquiridos por los países periféricos al enfrentar la aguda crisis de los ochenta.

Ante este panorama, no hay otra alternativa si lo que se busca es garantizar el empleo productivo del excedente y la generación de la pretendida "secuencia dinámica": tiene que alterarse la lógica del sistema, eliminándose las posibilidades de que continúen imperando las distorsiones que lo enajenan. Ello implica transformar el sistema; actuar sobre la dinámica del mercado pero también en el ámbito del Estado y la sociedad para influir sobre las relaciones y las disparidades del poder.

Si ante la paradoja del excedente y los mecanismos que lo enajenan hasta ahora sólo se han aplicado medidas que o bien llevan hacia la espiral inflacionaria o bien toman directamente una parte del excedente, implicando ambas opciones consecuencias dinámicas adversas, lo que Prebisch propone alternativamente es "la transformación del sistema", misma que "tiene que basarse en el uso social del excedente".³⁸

En síntesis, el uso social del excedente implica darle una orientación productiva a partir de "una más-intensa acumulación del capital a expensas" del consumo suntuario-imitativo "de los estratos privilegiados y de los ingresos que se transfieren a los centros".³⁹ Se trata de un programa de ajuste solidario que significa "un cambio" gradual "en la composición del capital;... la participación progresiva" del trabajo en el "capital hasta llegar a la gestión autónoma".⁴⁰

No se trata, recuérdese, de eliminar los beneficios al capital, las ganancias de los propietarios de los medios productivos, sino de alentar el uso productivo del excedente a partir de un proceso de acumulación que primero afecte a las grandes empresas. En las empresas pequeñas y en las medianas se procuraría una apropiación

³⁷ *Ibid.*, p. 493.

³⁸ Prebisch, Raúl. *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 14.

³⁹ Prebisch, Raúl. "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo", *op. cit.*, p. 493.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 494.

ción privada del excedente, con el objetivo de fortalecer su capacidad e iniciativa productiva, "pero a medida que se" avanzara "en la escala del capital, una proporción creciente tendría que corresponder a la fuerza de trabajo, a fin de evitar la concentración".⁴¹ Lo que busca es evitar una concentración y un gasto improductivo del excedente, al tiempo que su distribución progresiva hacia el trabajo, en el contexto de un aliento generalizado a la inversión productiva, podría tener efectos dinamizadores mediante el fortalecimiento del mercado interno. En palabras de Prebisch "la acumulación y la distribución están unidas estrechamente", por lo que su propuesta toma forma en la intención de promover "una redistribución dinámica".⁴²

Pero la distribución del excedente sobre la que descansa su uso social, y las posibilidades de una "redistribución dinámica", no dependen únicamente de arreglos dentro de las reglas económicas del sistema. La distribución del excedente "es fundamentalmente el resultado del juego cambiante de las relaciones de poder";⁴³ se define de acuerdo al poder social de negociación de cada parte dentro de la pugna distributiva. Recordemos que en la última etapa de su pensamiento, Prebisch reconoce que "los factores económicos no pueden separarse de la estructura social".

De esta forma, la transformación del sistema y el uso social del excedente que implica, representa para la periferia la necesidad de romper con la "contradicción entre el proceso económico y el proceso democrático" en la "que el primero tiende a circunscribir los frutos del desarrollo a un ámbito limitativo de la sociedad, en tanto que la democratización tiende a difundirlos socialmente".⁴⁴ Las posibilidades de transformación dependerán de los procesos de democratización que la hagan posible.

En toda esta propuesta de transformación, el Estado tiene un papel relevante: "es imprescindible que el Estado regule el uso social del excedente",⁴⁵ es el único que puede hacerlo, pues el mercado y en general el sistema carecen de instrumentos y de posibilidades para ello. De acuerdo con lo visto al repasar la idea que

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, p. 495.

⁴³ *Ibid.*, p. 490.

⁴⁴ Prebisch, Raúl. *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, op. cit., pp. 14-15.

⁴⁵ Prebisch, Raúl. "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo", op. cit., p. 494.

Prebisch tenía de la relación entre la planeación y el mercado, el Estado deberá garantizar que el excedente se use "con racionalidad colectiva" pero "sin concentrar la propiedad en sus manos",⁴⁶ su función radica en "combinar las decisiones individuales en el mercado con las decisiones colectivas fuera del mercado".

Pero la función del Estado no se limita a garantizar los equilibrios y las "nuevas reglas del juego" que hagan posible la transformación del sistema y el uso social del excedente. Dadas las condiciones históricas de la periferia, es imprescindible que el Estado mismo se transforme, permitiendo el cauce amplio de los procesos de democratización en curso. Tal es el papel y el reto de la regulación estatal del excedente económico.

A manera de conclusión: el Estado y el mercado, hacia una síntesis del socialismo y el liberalismo

Si la intensa relación entre la vida y la obra de Raúl Prebisch no es simple, tampoco lo es el camino que le toma para elaborar la propuesta de regulación estatal del excedente económico que aquí se ha considerado sólo en sus aspectos más generales.

Prebisch influyó con su pensamiento en la orientación programática de las instituciones internacionales de carácter intergubernamental que dirigió, especialmente sobre la CEPAL, pero también éstas determinaron el alcance de sus planteamientos. Quizá por ello no reflexionó con la profundidad que aquí hemos visto en torno a las relaciones del Estado y el mercado sino hasta que se vio liberado de sus responsabilidades en las Naciones Unidas. Fue en ese momento, su "quinta etapa", cuando Prebisch pasa de las propuestas de política económica orientadas hacia la industrialización sustitutiva a la idea de que el Estado debe actuar directamente sobre el mercado, pero no para suplantarlo sino para liberarlo de las distorsiones estructurales y de las relaciones de poder que le impiden jugar su papel dinamizador dentro del proceso de desarrollo, al tiempo que expone la necesidad de reformar al propio Estado con el objetivo de posibilitar la democratización política que, a

⁴⁶ *Ibid.*

su vez, haga posible la transformación del sistema y el uso social del excedente económico.

Con toda oportunidad, Prebisch advirtió en el año de 1981: “no estoy proponiendo un modelo”. Lo que pretendía era contribuir a la generación de un amplio debate en el que se avanzara hacia una “teoría de la transformación” que tuviera por objetivos la “equidad distributiva, (el) vigor del desarrollo y nuevas formas institucionales de una democracia genuinamente participativa”.⁴⁷

Dicha teoría de la transformación debería basarse, a su juicio, en una síntesis entre el socialismo y el liberalismo: “se requiere el socialismo para asegurar el uso social de excedente. . . el liberalismo es necesario por cuanto deben dejarse en manos del mercado las decisiones individuales de producción y consumo”; se trata de “restablecer así la unidad filosófica esencial del liberalismo económico con el liberalismo político”.⁴⁸

Como todo planteamiento inteligente y audaz, el de Prebisch resulta polémico y motivante a la reflexión. Lo que sin embargo no puede negarse, menos aún a la luz de los acontecimientos internacionales y regionales registrados en los últimos años, es su evidente actualidad y oportunidad. Sobre todo si tenemos presentes las palabras que Prebisch pronunció en su último discurso, cuando sólo una semana antes de fallecer expuso en México durante el XXI Periodo de Sesiones de la CEPAL que ante los “profundos cambios que han ocurrido en la estructura de la sociedad y en las relaciones de poder que tanto influyen en la distribución del ingreso y, en última instancia, en la acumulación de capital, se impone en forma ineludible la renovación del pensamiento” económico latinoamericano.⁴⁹

⁴⁷ Prebisch, Raúl. *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, op. cit., p. 15.

⁴⁸ Prebisch, Raúl. *Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo*, op. cit., p. 352.

⁴⁹ Prebisch, Raúl. “Renovar el pensamiento económico latinoamericano, un imperativo”, discurso pronunciado ante el XXI Periodo de sesiones de la CEPAL, México, DF, 17 al 25 de abril de 1986. En Alburquerque Llorens, Francisco (ed.), op. cit., p. 109.