



## **RAÚL PREBISCH, EL ESTRUCTURALISMO DE LA CEPAL Y LOS APORTES LATINOAMERICANOS A LA TEORÍA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL \***

### ***RAÚL PREBISCH, ECLAC'S STRUCTURALISM AND THE LATIN AMERICAN CONTRIBUTION TO THE THEORY OF INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY***

*José Briceño Ruiz*

#### **RESUMEN**

En este artículo se analiza los aportes de Raúl Prebisch y el estructuralismo latinoamericano al estudio de la Economía Política Internacional. Se argumenta que el economista argentino fue el promotor de una escuela de pensamiento latinoamericano, el estructuralismo, que realizó aportaciones originales en el análisis de las relaciones entre poder y bienestar en las Relaciones Económicas Internacionales. En el artículo se analiza el lugar de Prebisch en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Posteriormente, se examina la explicación prebischiana de las temáticas centrales de la agenda de investigación estructuralista, partiendo de una discusión sobre los niveles de análisis, para evaluar luego sus elementos explicativos y normativos. En este sentido, se analizan temas como la visión del orden económico internacional, los enfoques sobre el desarrollo económico y el papel de la integración económica.

#### **PALABRAS CLAVE**

Prebisch, CEPAL, estructuralismo, centro – periferia, desarrollo, integración.

#### **ABSTRACT**

This paper analyzes the contributions of Raúl Prebisch and the Latin American structuralism to the study of the International Political Economy. It is argued that the Argentinean economist was the promoter of a Latin American school of thought, structuralism, which made original contributions to the analysis of the relations between power and welfare in International Economic Relations. The article analyzes Prebisch's place in the discipline of International Relations. Subsequently, the Prebischian explanation of the main topic of the structuralist research agenda is examined, starting with discussion on the levels of analysis, and then evaluating its explanatory and normative elements. In this sense, issues such as the conception of the international economic order, the approach to economic development and the role of economic integration are analyzed.

#### **KEYWORDS**

Prebisch, ECLAC, structuralism, center-periphery, development, integration.

---

\* Algunas secciones de este trabajo ya fueron publicadas en portugués en el trabajo "Raúl Prebisch e a contribuição latino-americana para a teoria das relações internacionais", publicado en 2012 en Brasil e inédito en español.



## INTRODUCCIÓN

En 1949, Raúl Prebisch presentó en la Conferencia de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) realizada en la Habana, Cuba, el documento “El Desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, bautizado luego por Albert Hirschman como “el Manifiesto Latinoamericano”. Este documento sería el inicio de una reflexión sobre el problema del desarrollo económico que, bajo el liderazgo de Prebisch y la CEPAL, se convertiría en una contribución original al análisis del sistema económico internacional y crearía una escuela de pensamiento económico propio de la región: el estructuralismo cepalista.

Desde la CEPAL, Prebisch formuló una teoría del desarrollo y subdesarrollo que planteaba un cuestionamiento al *mainstream* económico de la época, en particular la teoría clásica del comercio internacional. En vez de un mundo armonioso en el cual todos los países ganan del libre comercio universal, Prebisch describe un sistema económico mundial que funciona desde una lógica centro-periferia. Esta idea, que Prebisch venía desarrollando desde los años veinte del siglo XX (véase Rama y Hall, 2021), se convirtió en un elemento central en la explicación del sistema económico mundial, que sería utilizada y adaptada por los marcos explicativos de la Escuela de la Dependencia y el enfoque del sistema mundo de Immanuel Wallerstein. A partir de esta idea y de posteriores conceptos como deterioro en los términos de intercambio, su particular enfoque de la integración económica, a los que se suman otras ideas como estrangulamiento externo o heterogeneidad estructural, en la CEPAL se originó una escuela de pensamiento propio que se conoce como estructuralismo latinoamericano, que es una contribución en el estudio de la economía política global. Estos aportes se ampliarían con conceptos como brecha comercial, que Prebisch desarrollaría durante su gestión como Secretario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés).

En este trabajo se argumenta que, a partir de las contribuciones de la CEPAL, con Prebisch como su figura principal, se inicia un Programa de Investigación (en el sentido lakatoniano del término) en el estudio y la interpretación de las relaciones entre poder y bienestar en el sistema económico mundial. En este sentido, es un aporte latinoamericano a la disciplina de las Relaciones Internacionales, concretamente en el campo de la Economía Política Internacional. Este programa de investigación tiene un componente explicativo, ya señalado a partir de la dicotomía centro-periferia, y también



tiene una dimensión normativa, pues plantea soluciones para transformar la realidad. Como señala Gurrieri (1981)

La propuesta de Prebisch no se limita a impulsar el conocimiento científico; por el contrario, su programa es también el fundamento de la creación y consolidación de las instituciones que les servirán de ámbito propicio para el crecimiento y difusión de sus ideas, y sobre todo, el ariete con que penetra en la realidad para conocerla y transformarla mediante la industrialización con sustitución de importaciones [ISI]. (p. 7)

Por ello, plantea la implementación de políticas como la ISI, la creación de un mercado regional para hacer más eficiente el proceso industrial o la promoción de reformas para superar el capitalismo periférico.

La teoría estructuralista, especialmente los aportes de Prebisch, suele ser criticada por ser “excesivamente sistémica” al considerar como las causas del subdesarrollo de los países de la periferia básicamente a factores ligados al sistema capitalista mundial. No se puede negar la importancia de las variables sistémicas (estructura dicotómica del sistema económico mundial centro-periferia) en la explicación prebischiana de los problemas que son parte de la agenda de investigación cepalista (el desarrollo, el subdesarrollo, el comercio mundial, la industrialización). Ahora bien, la obra de Prebisch es amplia y se desarrolló hasta inicios de la década del ochenta del siglo XX. A lo largo de ese recorrido intelectual, Prebisch siempre analizó las limitaciones que la estructura de las economías nacionales y su historia tienen en el desarrollo de los países latinoamericanos, como el problema de la distribución de la tierra o el papel de las élites en el capitalismo periférico.

Este artículo tiene como objetivo analizar los aportes de Raúl Prebisch y el estructuralismo cepalista a la disciplina de las Relaciones Internacionales, en concreto al campo de la Economía Política Internacional. La primera sección discute los niveles y unidades de análisis en el marco explicativo prebischiano. En una segunda sección de este trabajo, se examina la obra de Prebisch como una contribución original del mundo en desarrollo a los debates sobre el funcionamiento de la economía mundial y la forma como se articulan las relaciones de bienestar y poder en el sistema internacional. En una tercera sección, se analiza la dimensión explicativa de las formulaciones de Prebisch, que incluye tanto su análisis del sistema económico mundial como su estudio



de la estructura económica de los países periféricos. La cuarta sección evalúa la dimensión normativa de las propuestas de Prebisch, que incluye acciones a escala global y regional. El trabajo cierra con algunas conclusiones.

## **I. EL LUGAR DE PREBISCH EN LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

El aporte de Prebisch a la teoría de las Relaciones Internacionales no ha sido objeto de un amplio debate en la disciplina. En parte esto se relacionaba con la forma como eran percibidas las posibles contribuciones del Tercer Mundo en los centros académicos principales del mundo desarrollado, su exclusión de los debates paradigmáticos en la disciplina y las dudas sobre su real pertenencia al ámbito de las Relaciones Internacionales. Por un lado, en la década del setenta del siglo XX, Stanley Hoffmann (1977) se preguntaba si las Relaciones Internacionales era una ciencia exclusivamente estadounidense. K.J Holsti (1985), por su parte, describía las relaciones internacionales como una disciplina parroquial. Robert M. A. Crawford, Darryl S. L. Jarvis y sus colaboradores (2001), Thomas Biersteker (2009) y Ole Wæver (1998) han replanteado el tema. En este contexto, los desarrollos teóricos provenientes del mundo en desarrollo no eran considerados relevantes. Como señala Arlene Tickner, uno de los silencios más notables en la disciplina de las Relaciones Internacionales se refiere al Tercer Mundo. Para Tickner (2003), “el silencio se manifiesta en que las narrativas primarias del campo, que giran en torno a conceptos como anarquía, soberanía, poder y el Estado, son de limitada relevancia cuando se aplican al contexto del Tercer Mundo” (p. 325). Asevera también que “las historias dominantes de la disciplina tienden a esconder las voces divergentes mientras apoyan el ejercicio de dominación a nivel global” (Tickner, 2003, p. 325). Además, argumenta que como en esas historias dominantes el enfoque de que las potencias mundiales son las que determinan el funcionamiento del sistema internacional, los países del Tercer Mundo son innecesarios para comprender los procesos globales (Tickner, 2003). Se puede discutir si las nociones que se han desarrollado en las teorías de las Relaciones Internacionales son irrelevantes en el mundo en desarrollo, pero lo que si es cierto es que mucha de la producción intelectual de este último, ha sido sino ocultada, al menos subestimada.

Por otro lado, se debe entender que la disciplina de las Relaciones Internacionales tuvo un desarrollo teórico inicial vinculado a las cuestiones militares y de seguridad, que eran los ámbitos en los cuales se desplegaba la lucha de poder. Por ello, era lógico que las



aportaciones de Prebisch se considerasen más propias de la economía internacional y la naciente Economía del Desarrollo que de las Relaciones Internacionales. Aunque, ciertamente, temas como el comercio ya eran parte de la literatura de las Relaciones Internacionales previa a la década del setenta, casi siempre se vinculaba al impacto del libre comercio o el proteccionismo en la paz y guerra, como fue tratado por John Maynard Keynes (2002/1919) o L. H. Carr (2004/1939). También se produjo una extensa literatura sobre el “imperialismo” en la obra de Vladimir Lenin (2012/1917), Rosa Luxemburgo (1967/1913), J.A Hobson (198/1902) y Leonard Woolf (1928). David Mitrany (1933) elaboró su teoría funcionalista de la organización internacional a partir del supuesto de una creciente interdependencia económica, expresión que ya había sido usada por Norman Angell (1911). En consecuencia, se puede afirmar que entre estos analistas en los orígenes de la disciplina moderna de las Relaciones Internacionales, en las primeras décadas del siglo XX, ya existía un amplio interés en el factor económico (Spyros y Willson, 2001, pp. 6-8).

Sin embargo, concluida la II Guerra Mundial, el factor económico pierde importancia en los debates de la teoría de las Relaciones Internacionales. Fue el posterior desarrollo en los estudios internacionales del campo de la Economía Política Internacional (EPI), lo que permitió retomar el factor económico en el ámbito de los estudios internacionales, destacando sus interacciones con la dinámica de poder. Esto comienza a definirse a partir de la década del setenta del siglo XX, cuando se reconoce a la EPI como una subdisciplina autónoma en los Estudios Internacionales. No es el objetivo de este capítulo discutir la naturaleza, frontera o antecedentes intelectuales de la EPI o incluso entrar en el debate sobre si la expresión EPI es válida en el contexto actual y debería ser sustituida por Economía Política Global (Palan, 2002, pp. 1-17). Lo relevante para nuestro análisis es enfatizar que el surgimiento de la EPI supuso la inclusión de “variables de poder” en el análisis de las relaciones económicas internacionales y “variables de bienestar” en el estudio de los procesos políticos globales. En este sentido, se entiende la EPI como el estudio de “la interacción del Estado y el mercado como la personificación de la política y la economía en el mundo moderno” (Gilpin, 1987, p. 9).

La obra de Prebisch ha debido superar estas dos limitaciones propias de la forma como se desarrollaron los debates inter-paradigmáticos en la disciplina de las Relaciones Internacionales.



Por un lado, la mayor reflexión de Prebisch versó sobre el tema del desarrollo económico, o más exactamente, sobre “la posición de América Latina en el sistema internacional y el subdesarrollo regional” (Tickner, 2009, p. 33). Sin embargo, el tema del “desarrollo económico” no era una preocupación en los debates de la teoría de las Relaciones Internacionales. La incorporación de la temática del desarrollo en la teoría de esta disciplina fue difícil debido a la tajante distinción, que remonta a Morgenthau, de las esferas política y económica. La cuestión del desarrollo correspondía a la economía (Dickson, 1997, p. 7). El desarrollo de la disciplina de la EPI tampoco modificó de forma sustantiva este enfoque. A pesar de que la EPI trató de articular el análisis de las relaciones entre Estado y mercado en el ámbito global, el desarrollo económico fue excluido. El tema del desarrollo era propio de la economía, es decir, concernía a la asignación eficiente de los recursos escasos, mientras que la política económica se refería a las consecuencias distributivas de las actividades productivas (Gilpin, 2008, p. 78).

Por otro lado, en los debates de la disciplina destacan que las Relaciones Internacionales no debían abordar cuestiones normativas, es decir, que prescribiesen normas de conductas o que estableciesen estándares morales. Los temas del desarrollo económico de los países del Tercer Mundo se relacionaban a cuestiones de justicia internacional, distribución de recursos entre los Estados o pobreza que se entendían no eran del ámbito de las Relaciones Internacionales. Como señala Anna Dickson (1997),

Mientras las Relaciones Internacionales buscan describir el mundo como es, el estudio del desarrollo es explícitamente normativo. No solo busca explicar, sino que también incorpora, ciertas ideas sobre lo que debería ser el desarrollo y busca efectuar los cambios deseados (p. 12).

Finalmente, cuando el tema de las relaciones norte-sur se incorpora en los debates de la EPI, la obra de Prebisch ya convivía con el otro aporte latinoamericano a la disciplina: la escuela de la dependencia. Se produjo en algunos círculos entonces una confusión, que incluso pervive en nuestros días, que incluye a los aportes estructuralistas prebischianos con las propuestas dependentistas o en una tradición marxista en EPI. En consecuencia, más que una “invisibilización” de los aportes de Prebisch lo que ha sucedido es que se les ha vinculado a propuestas que distan mucho de la concepción reformista que tenía el economista argentino, tanto para los países latinoamericanos



como para el sistema internacional<sup>1</sup>. En realidad, aunque algunos de los primeros debates sobre la dependencia surgieron en la CEPAL, por parte de expertos como Osvaldo Sunkel o Celso Furtado, que destacaban las limitaciones para alcanzar el desarrollo nacional (véase Palma, 1978), las grandes corrientes dependentistas que buscaban formular una teoría del subdesarrollo latinoamericano (André Gunder Frank, Theotonio dos Santos o Ruy Mauro Marini) o que analizan situaciones concretas de dependencia (Fernando Henrique Cardoso y Enzo Falleto) se distanciaron muchos de las propuestas de Prebisch, e incluso las cuestionaron, como para seriamente pensar que las ideas del economista argentino fueron parte de un cuerpo teórico común con ellas. Por ejemplo, en la siguiente cita de Prebisch (1988) se observa una crítica a la visión mecanicista de la dependencia desarrollada por expertos como Frank:

Existe otra corriente de ideas acerca de la dependencia, entre cuyas expresiones más significativas está aquélla que sostiene que el alto nivel de vida de los centros se debe fundamentalmente a la explotación sistemática de la periferia mediante diversas formas de transferencia de ingresos a los centros, y al deterioro de la relación de precios del intercambio en detrimento de los productos primarios de la periferia. Sin duda que históricamente ha habido elementos de explotación que la CEPAL ha expuesto de manera reiterada. Pero esa conclusión acerca del origen periférico del bienestar de los centros desconoce la influencia del enorme progreso tecnológico de éstos. (p. 207)

Esto no quiere decir que en algún momento Prebisch no haya utilizado la categoría dependencia. Así, en un artículo póstumo publicado en 1988, Prebisch analiza la dependencia intelectual, a la que definió como la “subordinación incondicional de ciertos círculos de la periferia a teorías elaboradas en los centros” (p. 208), pero este uso de la categoría dependencia es muy distinto al dado a ésta en las corrientes principales de la Escuela de la Dependencia.

### ***1.1. Prebisch y la inclusión del desarrollo y el subdesarrollo en la teoría de las Relaciones Internacionales.***

No sería correcto aseverar que la inclusión del tema del desarrollo en los debates de las Relaciones Internacionales correspondió a Prebisch. Antes de la publicación del

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, Buzan y Street consideran que Prebisch es un representante de la teoría de la dependencia. Véase, Street, 1987; Buzan, 2018, p. 407.



Manifiesto de Prebisch, el tema de desarrollo había entrado en la agenda de discusión internacional (Deves, 2000; Montecinos y Markoff, 2001). Ya durante la II Guerra Mundial el tema del desarrollo económico fue objeto de discusión entre las potencias aliadas. Así en la “Declaración de las Naciones Unidas” del 1 enero de 1942, 26 países acordaban suscribir los principios de la “Carta Atlántica”, firmada por Estados Unidos y Gran Bretaña, el 14 de agosto de 1941. Uno de los objetivos que se planteaba en esta última era “la colaboración plena entre todas las naciones en el ámbito económico con el objetivo de asegurar, para todos, la mejora de los estándares laborales, el desarrollo económico y la seguridad social (The Atlantic Charter, 1941). Cuando se iniciaron las negociaciones para establecer la Organización de las Naciones Unidas en 1944, uno de los aspectos discutidos fue la creación, en el seno de la proyectada institución, de un organismo con competencia en temas económicos y sociales. Esto se materializó en la creación del Consejo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico y Social, en cuyo seno se discutieron temas de comercio y desarrollo, y se establecieron las Comisiones Económicas Regionales para Asia, África, Europa y América Latina, que se convertirían en centros de reflexión sobre el desarrollo económico (Toye y Toye, 2004, pp. 7-44).

En el plano de la teoría económica el tema del desarrollo fue analizado por autores como Paul Rosenstein-Rodan (1943), Colin Clark (1940), Rangan Nurkse (1961), entre otros. Sin embargo, como reconoce el destacado economista liberal Jadish N. Bhagwati, Prebisch fue “el padre latinoamericano del campo del desarrollo económico” (Bhagwati, 1985, p. 292). Ahora bien, como señala Aldo Ferrer los aportes seminales de Prebisch permitieron conformar “un enfoque histórico estructural que vincula el sistema de relaciones internacionales (el modelo centro-periferia) con las causas endógenas determinantes del subdesarrollo” (Ferrer, 2006, p. 81). La mayor contribución teórica de Prebisch fue su concepción de la estructura del sistema económico mundial como asimétrica, constituida de un centro y una periferia, como se analiza más adelante en este trabajo. Esta estructura centro-periferia explica el desarrollo y subdesarrollo económico de los Estados que componen el sistema internacional. En consecuencia, la cabal comprensión de las interacciones que se producían entre los actores del sistema internacional no sólo respondía a cuestiones de seguridad derivada de la anarquía del sistema, como señalaba la entonces hegemónica escuela realista. Se requería también observar las interacciones que se producían en la estructura de producción, como luego





la describiría Susan Strange (1988), en la cuales la característica mayor no era la anarquía sino la asimetría.

Al proponer la existencia de una estructura productiva global asimétrica, Prebisch estaba dando al desarrollo y al subdesarrollo económico un rango de variables interdependientes para explicar aspectos de la política mundial que el *mainstream* de la disciplina obviaba como, por ejemplo, los diferentes niveles de desarrollo económico y social entre los países que eran parte del sistema internacional. En este sentido, como señala Cristóbal Kay (1991),

La originalidad del paradigma estructuralista radica en el planteo de que tanto el desarrollo como el subdesarrollo constituyen un proceso único y que las desigualdades entre el centro y la periferia se reproducen a través del comercio internacional. De este modo, los problemas del desarrollo de la periferia se ubican dentro del contexto de la economía mundial. (p. 102)

El juego en la política internacional no se refería ya sólo a la lucha por el poder sino también al logro del desarrollo económico. En términos empíricos, esto añadía una nueva dimensión a las relaciones internacionales. Históricamente la lucha por el poder había tenido como su centro de acción el “concierto europeo”, ampliado después de la I Guerra Mundial para incluir a Estados Unidos y el sureste de Asia (en especial Japón y China). Nacía entonces una dimensión de la “lucha por el desarrollo” que tenía lugar a nivel global. Como aseveran Montecinos y Markkof (2001, p. 118), “mirar bajo estos nuevos lentes [centro vs. periferia] (...) era apoyar un sentido de identidad común frente a los países del centro, y por lo tanto, ayudar a fortalecer el poder de negociación de América Latina en el sistema económico mundial.”

## II. LA EXPLICACIÓN PREBISCHIANA: UNIDADES Y NIVELES DE ANÁLISIS

La opción ontológica de Prebisch es claramente estructuralista. En otras palabras, la realidad internacional es entendida por Prebisch de forma holística a partir de la “totalidad” y no de las partes que componen al sistema económico internacional. El núcleo duro del análisis es la estructura económica internacional considerada determinante para comprender el funcionamiento del sistema económico mundial. Así como la anarquía es la base de la construcción de la explicación neorrealista del sistema internacional a partir de su estructura política, la dicotomía centro-periferia de Prebisch



explica el funcionamiento de tal sistema a partir de su estructura económica. Como se analiza en este artículo, esta estructura “centro-periferia” del sistema económico internacional es el fundamento explicativo de otros procesos que se desarrollan en el mismo, como el deterioro en los términos de intercambio o el estrangulamiento externo de los países latinoamericanos. Esta concepción estructuralista la elabora Prebisch también para analizar el sistema económico nacional, utilizando para ello conceptos como heterogeneidad estructural<sup>2</sup> o capitalismo periférico.

Según el especialista indio G. Krishnan-Kutty (2000, p. 51), en la obra de Prebisch el concepto de estructura tiene cuatro dimensiones: a) la estructura de producción; b) la estructura tecnológica; c) la estructura de consumo y d) la estructura societal. La forma de funcionamiento de estas dimensiones de la estructura económica en los países subdesarrollados tenía un impacto en el funcionamiento de las políticas económicas y las estrategias de desarrollo.

La adopción de la ontología estructuralista por parte de Prebisch marcó obviamente su manera de abordar las cuestiones económicas internacionales. Se produjo una ruptura con la teoría económica clásica y neoclásica que, en sus versiones de la teoría de la ventaja comparativa de David Ricardo, complementada con la teoría de la especialización según la dotación de factores de Eli Heckscher (1919) y Bertil Ohlin (1935), había sido el enfoque universalmente reconocido para explicar y entender las relaciones comerciales internacionales. Ciertamente, Prebisch era parte de una crítica estructuralista a la teoría clásica del desarrollo, que como señalan Richard Peet, Elaine Hartwic y Elaine Rachel Hartwick (2009), tenía como argumento principal que:

La economía neoclásica no era una ciencia universal, que la efectividad del sistema de precios variaba en el espacio y que se debía desarrollar un nuevo tipo de economía para el Tercer Mundo. En general, la economía estructuralista argumenta que los países en desarrollo tienen características que lo colocan aparte de las economías teorizadas por los economistas ortodoxos (p. 68).

Ahora bien, la adopción de una ontología estructuralista supone, a su vez, adoptar un enfoque filosófico relativo al conocimiento científico. Russell Keat y John Urry (2010)

---

<sup>2</sup> El concepto de heterogeneidad estructural fue desarrollado por Aníbal Pinto. Véase, Pinto, 1970; 1973.



han propuestos tres enfoques: el positivista, el convencionalista y el realista. El *positivismo* pretende ser predictivo basado en regularidades empíricas. El *convencionalismo* sostiene que las propuestas científicas no son verdaderas descripciones de alguna realidad independiente sino construcciones del científico que pueden ser útiles y ser aceptadas sobre bases subjetivas. El *realismo* busca explicar un fenómeno a través del conocimiento de los mecanismos y estructuras subyacentes, y la manera en la cual estos generan o producen el fenómeno que se desea explicar.

Kenneth Jameson asevera que el estructuralismo prebischiano asume un enfoque realista (1986, p. 226). La obra de Prebisch no puede ser catalogada como un positivismo empirista porque a diferencia de los estudios de economía clásica, el componente de regularidades empíricas no es central en el análisis. Tampoco es un enfoque convencionalista porque Prebisch ambiciona presentar descripciones científicamente correctas de la realidad. Se trata entonces de un enfoque realista de la ciencia, uno de cuyos elementos constitutivos es la estructura profunda del sistema internacional (la división centro-periferia) que se ha deducido de la observación de la realidad y que es el núcleo duro del Programa de Investigación estructuralista prebischiano. El otro elemento es la estructura superficial y los mecanismos que vinculan a la estructura profunda con las observaciones particulares del mundo, como los conceptos de deterioro en los términos de intercambio o heterogeneidad estructural.

### **II.1. El análisis de la opción ontológica: la estructura económica internacional centro-periferia**

Como señala Prebisch (1949, pp. 347-431): “la realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo en la doctrina hasta muy avanzado el presente.” Con esta frase, que supone una crítica sustantiva a la forma como operaba el sistema económico internacional, inicia Prebisch el “Manifiesto Latinoamericano”. Se puede observar un análisis de tipo estructuralista.

El enfoque de Prebisch parte de un estudio de la estructura del sistema internacional, cuyo núcleo interpretativo era el modelo centro-periferia. El centro incluía a los países desarrollados productores de manufacturas, que aprovechaban los frutos de progreso técnico en la forma de mayores ingresos para su población, en vez de transferirlos a los países de la periferia mediante precios más bajos de sus exportaciones. La periferia, en



cambio, la constituía los países exportadores de bienes tradicionales que no percibían el fruto del progreso técnico, sino que lo transmitían a los países del centro mediante precios más bajos de sus materias primas.

Según Knutsen (1997, p. 250), Prebisch adopta un argumento estructuralista que destaca la interacción de estos dos componentes del sistema internacional (el centro y la periferia). Por ello, critica a Ricardo y Heckscher-Ohlin por sólo contar una parte de la historia. La realidad era, según Prebisch, que no existía garantía alguna para los países de la periferia de alcanzar un desarrollo más rápido si se integraban a la división internacional del trabajo. Al contrario, esto podría implicar la perpetuación de su situación periférica en el sistema económico internacional (Knutsen, 1997, p. 250).

La base de esta dicotomía fue la propagación de la técnica moderna y la difusión del progreso técnico. En este marco explicativo, la creación de un primer núcleo industrial en Inglaterra desató un proceso de propagación de la técnica moderna al resto del mundo.

### ***II.1.1. El nivel de análisis sistémico: el deterioro de los términos de intercambio y el estrangulamiento externo***

Esta estructura centro-periferia suponía una distinta elasticidad-ingreso de la demanda para los productos de cada región. Mientras en el centro, la elasticidad-ingreso para los productos primarios era baja, en la periferia la elasticidad-ingreso de las manufacturas era alta. Esta situación tenía un efecto distinto sobre los precios relativos de los productos básicos y las manufacturas, lo que provocaba un deterioro constante de los términos de intercambio en las materias primas de la periferia (Prebisch, 1950). Esto fue demostrado por Prebisch (1950) y Hans Singer (1950), en varios estudios en los que evidenciaron que, desde mediados del siglo XIX, se había producido un deterioro en los términos de intercambio de los países latinoamericanos debido a la caída progresiva de los precios de las materias primas de la región en los mercados mundiales. Este deterioro en los términos de intercambio provocaba un estancamiento de las economías latinoamericanas debido a una “restricción externa” crónica derivada, por un lado, de los déficits permanentes en su comercio exterior y, por otro lado, de la capacidad limitada para importar, consecuencia de la lenta expansión y escasa diversificación de las exportaciones primarias en que se había especializado la región.



## **II.2. El nivel nacional del análisis de Prebisch: los determinantes domésticos del subdesarrollo y el capitalismo periférico**

Respetando su ontología estructuralista, Prebisch también analiza la estructura política y social del Estado-nación. Gran parte de los escritos sobre la contribución de Prebisch a la teoría de las Relaciones Internacionales destacan su énfasis en la estructura económica internacional y la poca atención que presta a las "variables de agencia". Las críticas provienen de una variedad de sectores. Robert Gilpin, un representante del realismo en los estudios del EPI, objeta el excesivo énfasis estructuralista en culpar a la estructura económica internacional por los problemas de la periferia. Según Gilpin, "la solución a los problemas de los países en desarrollo [...] debe lograrse principalmente a través de reformas internas y no a través de cambios en la estructura mundial" (Gilpin, 1987, p. 279). En el otro extremo ideológico, Dos Santos asevera que los teóricos de la dependencia han criticado las ideas de los cepalistas y desarrollistas porque "la actitud crítica hacia la 'perspectiva de los centros coloniales' no ha ido acompañada de una actitud similar hacia las tendencias del desarrollo interno y las contradicciones de este desarrollo" (Dos Santos, 1969, p. 150).

Ambas críticas enfatizan la ausencia de consideración de variables políticas, sociales y económicas en el análisis de la CEPAL y Prebisch. Esta crítica debería ser reconsiderada, ya que de alguna manera caricaturiza la teoría del desarrollo de Prebisch. Varios estudios así lo reconocen. Ron Sprout, por ejemplo, califica de errónea y esotérica la crítica o controversia sobre el uso exclusivo de determinantes externos en el marco explicativo prebischiano. Según Sprout (1991, p. 157), "esto puede ser cierto en el caso de Prebisch y de la primera escuela latinoamericana de pensamiento estructuralista [...]. Pero esto no se puede aplicar a las ideas de Prebisch en sus años de madurez".

El argumento presentado en este artículo es ligeramente diferente. Aunque no eran el centro de su marco explicativo, los factores nacionales formaban parte del análisis de Prebisch en la década de 1940. Prebisch, en el "Manifiesto Latinoamericano" (1949, pp. 367-368) y en la obra *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, publicada en 1963, señalaba que la dicotomía centro-periferia obedecía también a razones internas, ya que la existencia en los países del centro de mayor movilización social y, en particular, de sindicatos autónomos y fuertes, permitía una distribución de los frutos del



progreso técnico en la totalidad de la estructura económica (Prebisch, 1949, p. 149). En la periferia, la organización social era prácticamente inexistente y los frutos del progreso técnico eran aprovechados únicamente por el sector agroexportador, e incluso se transferían a los países del centro en forma de menores precios de exportación.

En 1961 en un artículo publicado en la revista *Foreign Affairs*, Prebisch reconocía las limitaciones nacionales que obstaculizaban el desarrollo:

Aunque existe una creciente convicción de que los cambios importantes en la estructura económica y social no pueden posponerse, hay obstáculos formidables que superar. Las fuerzas económicas y sociales bien establecidas que se oponen al cambio son muy fuertes en muchos países. (pp. 624-625)

En *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Prebisch analiza cómo la estructura social influye en el funcionamiento del sistema económico de los países latinoamericanos. Una vez más, el centro de su preocupación es el progreso técnico. Para Prebisch (1963, p. 4), la difusión del progreso técnico provoca “transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no pueden realizarse eficazmente sin modificar fundamentalmente la estructura social”. La forma en que se ha configurado esta última en América Latina presupone un “serio obstáculo para el progreso técnico y, por tanto, para el desarrollo económico y social” (Prebisch, 1963, p. 4). El economista argentino señala tres manifestaciones principales de este hecho:

- a) Esta estructura dificulta considerablemente la movilidad social, es decir, el surgimiento y ascenso de elementos dinámicos de la sociedad, de hombres con iniciativa y empuje, capaces de asumir riesgos y responsabilidades, tanto en cuestiones técnicas y económicas como en otros aspectos de la vida colectiva;
- b) La estructura social se caracteriza en gran medida por el privilegio en la distribución de la riqueza y, por lo tanto, de los beneficios; el privilegio debilita el incentivo a la actividad económica, en detrimento del empleo efectivo de hombres, tierras y maquinaria;
- c) Este privilegio distributivo no se traduce en un fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en módulos exagerados de consumo en los estratos superiores de



la sociedad, en contraste con la existencia precaria de las masas populares. (p. 4)

En el libro *El capitalismo periférico*, publicado en 1981, Prebisch argumenta que este tipo de capitalismo

Era una parte integral del sistema mundial, ordenado de acuerdo con el esquema anterior de la división internacional del trabajo y la ventaja comparativa. El capitalismo subsidiario, un apéndice, subordinado a los intereses de los países avanzados bajo el signo de su hegemonía y el imperio de las leyes del mercado. (p. 26).

Según Prebisch (1981), las dinámicas económicas que se dan en los países del centro no penetran en la estructura social del capitalismo periférico. Lo que se produce, por el contrario, es que los centros:

Propagan e irradian en la periferia sus técnicas, formas de consumo y existencia y sus instituciones, ideas e ideologías [...]. Este desarrollo imitativo tiene lugar tardíamente en una estructura social que tiene importantes disparidades con la estructura evolucionada de los centros. (p. 26).

Debido a la heterogénea estructura social de la periferia, la forma de apropiación y distribución de la mayor productividad originada por la penetración del progreso de la tecnología es diferente a la del centro. Gran parte de los frutos del progreso técnico "permanecen en los estratos superiores de la estructura en forma de excedentes, debido a la potencia derivada de su concentración de los medios de producción". En consecuencia, como señala el mismo Prebisch, "la distribución del fruto de la productividad creciente del sistema es fundamentalmente el resultado del juego cambiante de las relaciones de poder, sin excluir las diferencias individuales de capacidad y dinamismo" (Prebisch, 1981, p. 42).

Se observa, pues, que una de las causas del subdesarrollo es el "excedente estructural", que hace que el fruto del progreso técnico sea apropiado sólo por las capas superiores. Esta es una desigualdad inherente al capitalismo periférico. Por lo tanto, el subdesarrollo puede explicarse no sólo por la estructura del sistema económico mundial, sino también por la estructura social de los países de la periferia. Por esta razón, Prebisch recomendó



reformas en la estructura de ocupación y poder, así como medidas para una distribución más equitativa del ingreso.

### III. EL ELEMENTO NORMATIVO DE LAS PROPUESTAS DE PREBISCH: LO NACIONAL, LO REGIONAL Y LO SISTÉMICO

#### III.1. La dimensión nacional: la ISI

Las propuestas de Prebisch en su dimensión nacional varían según el periodo de su desarrollo intelectual. En las décadas iniciales de la CEPAL, la propuesta inicial era la transformación de las estructuras productivas a través de programas de industrialización con sustitución de importaciones. Mediante esta última, los países de periferia lograrían asimilar su estructura productiva a la de los países del centro. En otras palabras, como indica la CEPAL (1959), la superación de la situación periférica de los países latinoamericanos requería la promoción de la ISI, lo que suponía la participación del Estado en la planificación y programación del desarrollo industrial. El Estado sería el responsable de efectuar las inversiones en las industrias nacientes y establecer una política arancelaria de protección gradual y selectiva de éstas.

Ahora bien, cuando se anunciaron las propuestas cepalistas, la industrialización no era inexistente en América Latina, sino que tenía algunas décadas de haberse iniciado en países como Brasil, México y Argentina. La mayor parte de estos programas se habían desarrollado en el contexto de los estrechos mercados nacionales y al abrigo de una elevada protección arancelaria. En consecuencia, los bienes producidos por estas industrias eran poco competitivos a escala internacional. Además, la industrialización autárquica no permitía una distribución de los frutos del progreso técnico. Para la CEPAL, era necesario superar este modelo autárquico de industrialización y la integración regional se presentaba como un mecanismo para iniciar una nueva fase del proceso de industrialización, como se analiza *supra*.

A estas propuestas de industrialización, Prebisch añadiría posteriormente la necesidad de llevar a cabo transformaciones estructurales internas. En palabras de Prebisch (1963):

Los cambios en la forma de producción y en la estructura de la economía requeridos por la propagación de la tecnología contemporánea, necesitan a su vez





transformaciones en la estructura social para dar validez dinámica al sistema económico y promover la redistribución del ingreso. (p. 54).

Estas transformaciones implican la promoción de reformas institucionales, una mejor distribución del ingreso, reformas en el sistema tributario y la lucha contra el clientelismo político y la concentración del poder político (Prebisch, 1963).

En 1970, Prebisch publicó *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, un informe solicitado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En esta publicación, Prebisch subraya que el problema del desarrollo debe ser analizado considerando tanto variables internas como externas (1970). En este informe se señala que “ha llegado el momento de abandonar la actitud tan frecuente de atribuir sólo a factores exteriores el ritmo insuficiente del desarrollo latinoamericano, como si no existieran factores internos muy importantes que lo obstaculizan. Es necesario reconocer plenamente nuestra responsabilidad” (Prebisch, 1970, p. 8). Así, en este informe se analiza la estructura ocupacional. Además, analiza la estructura agraria y la estructura de poder.

La consideración de las variables nacionales del desarrollo internacional se destacó en la última etapa de la producción intelectual de Prebisch, cuando, como director de la Revista de la CEPAL, elaboró sus propuestas sobre el capitalismo periférico. En esta etapa de su pensamiento sobre el desarrollo, Prebisch reconoce, que la construcción de un sistema teórico sobre el desarrollo también necesitaba examinar la estructura social de las sociedades subdesarrolladas (Prebisch, 1983). Esta preocupación ya existía en Prebisch en la década de 1960 y principios de la de 1970, pero su maduración se produce en sus ideas sobre el capitalismo periférico.

### **III.2. La dimensión regional: el regionalismo autonómico**

Para la CEPAL la integración era una estrategia que contribuiría a superar las dificultades originadas por la ISI autárquica. En el proyecto cepalista, era necesario resolver los cuellos de botella creados por una industrialización sin coordinación o complementación entre los países. Si esto no se realizaba, sería extremadamente difícil para los países latinoamericanos trascender a la etapa de producción de bienes intermedios, intensivos en capital, que requerían mercados más amplios para establecer plantas con tamaño mínimo adecuado. En el Informe de Quitandinha de 1954 Prebisch (1954) señala que:



La industrialización se está desarrollando en compartimentos estancos y es muy escaso el intercambio industrial entre los países latinoamericanos (...) en un régimen de liberalización del intercambio es posible la especialización con sus consabidas ventajas, en tanto que en el de compartimentos estancos se incurre con frecuencia en producciones de costo exagerado por la insuficiencia del mercado nacional. (p. 24)

Mediante la integración económica se podría crear industrias regionales capaces de producir bienes intermedios y de capital en condiciones competitivas, es decir, plantas de tamaño óptimo para obtener los beneficios de las economías de escala y se permitiría la libre circulación de los bienes producidos en las nuevas industrias en el mercado regional (Prebisch, 1954). Como la sustitución de importaciones avanzaba hacia artículos que sólo podían producirse económicamente a gran escala, y ello rebasaba el mercado nacional, era imperativo fomentar el comercio recíproco entre los países latinoamericanos.

La CEPAL proponía una mejor distribución de los frutos del progreso técnico mediante la eliminación de la industrialización autárquica y proteccionista que no permitía obtener economías de escala. El proyecto cepalista intentaba reorientar la estrategia de industrialización al plantear un desarrollo industrial coordinado entre los países de la región, lo que permitiría superar el problema de industrias creadas para satisfacer un estrecho mercado nacional e incapaces de obtener economías de escala. De igual manera, según Prebisch (1959a, p. 269), la CEPAL proponía sustituir la elevada protección otorgada a las industrias nacionales por una política comercial arancelaria “cuidadosa y selectiva” adaptable de forma continua a las nuevas realidades mundiales.

La integración, como señala Prebisch (1959b, p. 510), era entonces un proyecto de industrialización, con la meta no de alcanzar el libre comercio para todos los productos en breve tiempo, sino de permitir que la producción de bienes industriales intermedios y de capital pudiera “realizarse progresivamente en el ámbito de un mercado común”. La integración sería también un instrumento de planificación para aquellos países que aún no habían iniciado o que se encontraban en la fase inicial de su industrialización. Mediante la integración los países más pequeños de la región, como los centroamericanos y caribeños, podrían iniciar un proceso racional de industrialización. La pequeñez de sus mercados obstaculizaba incluso el desarrollo de industrias de



bienes de consumo competitivos. La integración regional les permitiría establecer desarrollos industriales comunes basados en principios de reciprocidad y equidad que facilitarían el desarrollo de una ISI orgánica y autónoma, cada vez menos dependiente de insumos extra-regionales.

Es importante resaltar que la CEPAL (1964, pp. 36-37) siempre objetó una estrategia exclusivamente proteccionista. Un estudio elaborado por la Secretaría de la CEPAL en 1964 denunció la inexistencia de una política adecuada de sustitución de importaciones por la ausencia de una política de protección racional. Se criticaba que el nivel medio de protección era mucho más elevado que el necesario para estimular una efectiva ISI y que la protección para cada producto o grupo de productos no reflejaba un orden de prelación en el que el desarrollo inicial de ciertas industrias era parte de un programa racional, que sería profundizado en etapas posteriores. En vez de ello, las preferencias otorgadas respondían a las presiones de los productores o consumidores y esta excesiva influencia, en especial la de los productores, en el diseño de la política industrial provocó una preferencia por la producción de bienes terminados. Esto, a su vez, obstaculizó la importación de tales bienes y llevó a la compra de materias primas y bienes intermedios para su fabricación en las industrias nacionales, originando un modelo de desarrollo industrial altamente dependiente de la importación que creó fuertes presiones en la capacidad de pagos de los países latinoamericanos.

La CEPAL (1964) objetaba que la protección otorgada a prácticamente todas las industrias de bienes terminados estaba induciendo a las industrias a desarrollarse en extensión y no, en profundidad. Si un desarrollo industrial se realiza en profundidad, los empresarios reinvierten gran parte de las ganancias obtenidas para obtener la modernización progresiva y reducir sus costos en la misma industria. Esta política no causa un aumento en la oferta de los bienes fabricados, pero sí provoca una mayor eficiencia de las actividades y, en consecuencia, una gradual mejora en la calidad del producto. En el caso del desarrollo en extensión, la reinversión de las utilidades se realiza en nuevas actividades, es decir, en la fabricación de nuevos productos, ocasionando el estancamiento de las ya existentes, la obsolescencia de los equipos y bajísimos niveles de eficiencia y organización de las plantas.

La CEPAL también rechazaba la ausencia de selectividad en la concesión de la protección arancelaria, causa fundamental de la poca competitividad industrial de



América Latina, que conspiraba contra los objetivos de lograr un incremento de la productividad y una mayor difusión del progreso técnico. La integración regional ayudaría a resolver este problema al racionalizar los altos niveles arancelarios en el comercio entre los países latinoamericanos, mediante una reducción gradual de las barreras al comercio de manufacturas lo que, a su vez, provocaría una mayor competencia intraindustrial. Para ello se recomendaba firmar acuerdos de integración y complementación industrial entre las grandes industrias sustitutivas de importaciones, que provocarían un desplazamiento de los proveedores extrarregionales por productores regionales, promoviéndose así la actividad industrial e impulsándose la modernización de las plantas existentes.

Estos acuerdos de complementación industrial constituían la etapa inicial de la estrategia regional para resolver el problema de la baja competitividad de las industrias que, una vez incrementada por la creciente competencia intra-latinoamericana, permitiría exponer a las manufacturas regionales a la competencia mundial. Este planteamiento, muchas veces intencionalmente olvidado, fue reiterado por la CEPAL (1959, pp. 8-9) desde fines de la década de los cincuenta. En 1959 se señalaba que, como consecuencia de la reducción de los costos ocasionados por la competencia en el mercado común, podría desarrollarse nuevas líneas de producción industrial en un ámbito menos proteccionista para ser exportadas al resto del mundo.

En consecuencia, el argumento según el cual la CEPAL proponía un tipo de integración autárquica es falso. Estudios de Prebisch (1973) y de la CEPAL (1973) reiteraron muchas veces la necesidad de modificar la política de protección existente de manera que se restableciera cierta lógica de competencia al interior del mercado protegido y con relación al resto del mundo. “La vuelta a la tarifa de aduana como elemento de protección, la rebaja de derechos entre los países latinoamericanos, en unos casos y su eliminación en otros, tenderán a restablecer el espíritu de competencia con notorias ventajas para la política de industrialización. Dentro de este nuevo ambiente, el desarrollo gradual de una corriente de exportaciones industriales al resto del mundo podría ser uno de los objetivos de la política comercial latinoamericana” (CEPAL, 1959, p. 9). También es falso el argumento del rechazo de la CEPAL a la iniciativa privada, pues ésta proponía que en la elaboración de los acuerdos de complementación industrial sería la empresa privada la que en última instancia decidiría que industrias se establecerían, en cuales países se instalarían, y que grado alcanzarían.



Otro argumento para favorecer la integración era que esta contribuiría al crecimiento económico. Para Prebisch y la CEPAL la especialización de los países latinoamericanos en bienes poco dinámicos en los mercados mundiales sumada a la tasa elevada de crecimiento de sus exportaciones han generado problemas crónicos de balanza de pagos en la mayoría de los países de la región. Señala Salazar (1993, p. 24), que para poder mantener una tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) mayor que el crecimiento relativamente lento de las exportaciones sin generar mayores restricciones en la balanza de pagos, es preciso reducir el coeficiente de importaciones (importaciones totales/PIB), lo que sólo puede lograrse mediante un proceso de sustitución de importaciones. Según Prebisch (1959b), en la medida en que se vaya consolidando el mercado común latinoamericano se podrá ir compensando (aunque sea parcialmente) la disminución del coeficiente de importaciones del resto del mundo, que sea producido debido al crecimiento relativamente lento de las exportaciones de bienes primarios con el incremento del coeficiente de importaciones recíprocas. El mercado común es una opción para avanzar en la política de sustitución masiva de importaciones, pues permitiría a los países latinoamericanos desarrollar exportaciones industriales a sus socios e importar de ellos bienes que de otro modo habrían tenido que sustituir.

En esta forma, en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias sustitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado, y acudirá a las provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse con base en importaciones del resto del mundo. (CEPAL, 1959, p. 7).

Finalmente, la propuesta de integración de la CEPAL era también un mecanismo para enfrentar la vulnerabilidad externa de la región. Para Prebisch resultaba paradójico que a pesar de que la industrialización había sido concebida como un mecanismo para reducir la vulnerabilidad externa, su desarrollo autárquico poco había contribuido al logro de este objetivo. Así, por ejemplo, en los países más desarrollados de la región la sustitución fue tal que sólo se excluyeron ciertos productos esenciales para el mantenimiento de la actividad económica. El problema se presentaba cuando debido a la fluctuación en las exportaciones se reducía la capacidad de importar y, debido a la ausencia de bienes corrientes a los que aplicar restricciones; entonces había que hacerlo sobre los mismos bienes esenciales. Según Prebisch (1959b), esta situación



podría revertirse mediante la integración económica que permitiría corregir esta deformación en el intercambio creada por la industrialización autárquica y prevenir que ella se presente en los países que no la han sufrido.

En síntesis, la industrialización fue el núcleo de la propuesta de integración autonómica de la CEPAL. Como señala Germánico Salgado (1979, p. 106), el desarrollo industrial fue la motivación fundamental de la integración entre los países en desarrollo. La evaluación política de los beneficios de la integración consideraba, en primer lugar, la eficacia de la fórmula de integración para permitir el desarrollo industrial, sobre todo la aparición de nuevas industrias de integración y, en segundo lugar, los resultados obtenidos por cada país participante en el esquema de integración. La integración también permitiría el establecimiento de industrias regionales con un tamaño adecuado para aprovechar la reducción de los costos medios derivados de las economías de escala, incrementando su eficiencia y evitando que existiese una capacidad instalada ociosa. De igual manera, permitiría financiar de forma conjunta programas industriales que requerían ingentes inversiones en capital y tecnologías que no existían en la mayoría de los países de la región.

### **III.3. La dimensión sistémica: la UNTACD**

Cuando Prebisch era Secretario General de la UNTACD, su interés por la integración regional como mecanismo que podía ayudar a resolver la dicotomía centro-periferia se complementó con demandas de mayor apertura comercial a favor del Tercer Mundo, lo que fue acompañado por una creciente preocupación por la necesidad de promover las exportaciones. Prebisch confirmó estos argumentos en su primer informe de la UNCTAD, "*Nueva política comercial para el desarrollo*", publicado en 1964. En este documento, Prebisch (1964, p. 60) recomendaba a los países de la periferia que promovieran las exportaciones industriales, porque sería un complemento natural de la industrialización periférica. A este respecto, el informe señala que:

De todas estas consideraciones se desprende claramente que la promoción de las exportaciones industriales de los países en desarrollo no es sólo una cuestión de orientar las industrias existentes hacia el exterior. Sin lugar a duda, se debe ayudar a aquellas industrias que con el tiempo podrían llegar a ser competitivas en el mercado internacional (p. 60).



Sin embargo, Prebisch era consciente de que sus propuestas para promover las exportaciones industriales desde la periferia chocaban con el sistema económico internacional real, en el que se observaba una creciente brecha comercial entre el centro y la periferia. Este concepto de brecha comercial, aunque vago, está de acuerdo con los conceptos prebischianos de deterioro de los términos de intercambio. Prebisch (1964, p. 3) describió la brecha comercial como un proceso que tuvo lugar porque "mientras que las exportaciones de productos primarios, con algunas excepciones, se están expandiendo con relativa lentitud, la demanda de importaciones de productos manufacturados tiende a crecer rápidamente, a un ritmo que aumenta con la tasa de desarrollo. El desequilibrio resultante crea un grave cuello de botella externo que dificulta el desarrollo". La solución fue una "nueva política comercial para el desarrollo" que, aunque no se aplicó plenamente, al menos dio lugar a la creación del sistema generalizado de preferencias.

La integración económica desempeña un papel en esa estrategia:

Los países en vías de desarrollo también deberían formar sus propias agrupaciones con el fin de planificar y desarrollar sus industrias en mercados más amplios. En algunos casos, acaban de iniciar esta política y deberían recibir un firme apoyo internacional en los ámbitos técnico y financiero, dentro de un marco institucional más favorable que el actual. (Prebisch, 1964, p. 108).

A partir de los aportes de Prebisch en la UNCTAD, construyó a inicios de la década del setenta del siglo XX la propuesta de crear un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). Hans W. Arndt (1982) ha afirmado que:

Intelectualmente, el NOEI fue la creación de un solo hombre, Raúl Prebisch, economista argentino, primer Secretario Ejecutivo de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas) y primer Secretario General de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). (p. 431).

Más recientemente, el economista surcoreano Ha-Joon Chang (2020) ha aseverado que las ideas de Prebisch "fueron plasmadas en el llamamiento que las Naciones Unidas hicieron en 1974 para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional" (p. 70).



En 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una Declaración y un Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional en mayo de 1974 y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. En las resoluciones relativas a la Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un NOEI se adoptaron propuestas que habían sido discutidas en la UNCTAD durante la gestión de Prebisch. Entre estas destacan la necesidad de asegurar el progreso hacia la igualdad de las naciones mediante una distribución equitativa de los recursos mundiales, la transferencia de tecnología y una relación justa y equitativa entre los precios de las materias primas exportadas por los países en desarrollo y los productos manufacturados importados por ellos. De igual manera, se demandó el respeto a la soberanía sobre los recursos naturales y otras actividades económicas, incluido el control de las empresas transnacionales. Además, se hizo hincapié en la necesidad de una revisión completa del sistema monetario internacional (Akinsanya y Davies, 1984, p. 212). En todos estos aspectos es evidente la influencia de Prebisch.

#### **IV. CONCLUSIONES**

La obra de Raúl Prebisch y la CEPAL constituye un aporte original de América Latina a los estudios de la Economía Política Internacional, una subdisciplina en el campo de la Relaciones Internacionales. Aunque en este artículo sólo nos hemos dedicado al estudio de la obra del economista argentino y a su liderazgo en la construcción de las ideas de la CEPAL, sus aportes constituyen los elementos fundacionales de una escuela de pensamiento que se conoce como estructuralismo latinoamericano, de la que serían parte expertos como Celso Furtado, Anibal Pinto u Osvaldo Sunkel, figuras principales de la EPI latinoamericana.

Analistas como Aldo Ferrer (2010) o Andrés Rivarola Puntigliano (2017) coinciden en destacar la dimensión crítica de los planteamientos de Prebisch, al cuestionar el aparente carácter benévolo del sistema de comercio mundial, como lo argumentaba Ricardo y Heckscher-Ohlin, y mostrar las asimetrías dentro de tal orden comercial que se materializó en su dicotomía centro-periferia. Como señala Rivarola Puntigliano (2017, p. 48), se trató simplemente de evidenciar "la existencia de un sistema económico mundial único bajo una relación hegemónica entre centro y periferia". Esta división del mundo en centro y periferia, aunque haya podido tener algunos antecedentes antes de





Prebisch, adquiere relevancia como categoría explicativa a partir de la obra del economista argentino en la CEPAL. Desde entonces se ha convertido en el núcleo explicativo de un enfoque heterodoxo y estructuralista de la EPI, que ha influido, aunque en forma y grados diversos, en otras corrientes teóricas como la Escuela de la Dependencia y los estudios sobre el Sistema Mundo de Immanuel Wallerstein.

No obstante, el programa de investigación de Prebisch y la CEPAL debe interpretarse teniendo en cuenta su evolución a lo largo de más de 7 décadas. Aunque es innegable que su marco explicativo inicial estuvo centrado en la estructura asimétrica del sistema económico internacional, con el paso del tiempo se unieron a estas ideas interpretaciones que se centraban más en los problemas estructurales de las sociedades latinoamericanas. Ello se manifiesta en su preocupación por la promoción de transformaciones al interior de los países de América Latina en temas como la tenencia de la tierra o la promoción del desarrollo tecnológico. Las ideas de un capitalismo periférico, que Prebisch desarrolló en la última etapa de su vida intelectual, encajan también en esta visión más allá de lo sistémico global del proyecto de investigación estructuralista.

De igual manera, la teorización construida en la CEPAL por Prebisch y el resto de los representantes del estructuralismo latinoamericano tenía un componente normativo. No solo buscaban explicar el funcionamiento del desigual y asimétrico sistema económico internacional; tampoco se limitaba a explicar las vetustas estructuras socioeconómicas nacionales que impedían el desarrollo; buscaban transformarlos mediante acciones y estrategias concretas como la ISI. Como aseveró en su momento Aldo Ferrer (2010, p. 9). Prebisch creía que “la transformación es posible, que sobre la base de una visión realista de los problemas se puede transformar la realidad”.

El marco explicativo elaborado por Prebisch ha sido elogiado, criticado de forma mordaz, pero nunca ignorado. Entre los años cincuenta del siglo XX y el ascenso del neoliberalismo en el mundo en la década del ochenta, las ideas prebischianas influyeron en la interpretación del sistema económico mundial en centros académicos de América Latina, África y Asia. Posteriormente, durante las décadas de hegemonía neoliberal fue rechazado y condenado al ostracismo. No obstante, en las últimas décadas se observa un renacimiento de las ideas de Prebisch y la CEPAL clásica. Es bien conocido el argumento de Alice Amsen, quien señala que Prebisch ha renacido en Asia con la



sustitución de importaciones. Al respecto señala: “Paradójicamente, mientras América Latina iba borrando su pasado, Asia reinventaba la sustitución de importaciones para las industrias de alta tecnología, y esta región crecía más que América Latina con un régimen liberal” (Amsen, 2004, p. 76). Dani Rodrik (1997) también tiene una mirada indulgente sobre la estrategia de la CEPAL, al señalar que:

La principal diferencia entre América Latina, por ejemplo, y Asia Oriental no era que la primera permaneciera cerrada y aislada mientras que la segunda se integraba a la economía mundial. La principal diferencia fue que la primera hizo un trabajo mucho peor al lidiar con las turbulencias que emanaban de la economía mundial. No es la apertura *per se* lo que importa; es lo bien que la manejas (p. 3).

Aldo Ferrer describe lo que denomina el “Consenso prebischiano” que se basaría en cuatro premisas: el tratamiento sistémico de los problemas, el enfoque histórico, el abordaje de la realidad sin subordinación a la sabiduría convencional y el compromiso con la equidad social. En opinión de Ferrer, esos elementos continúan siendo vigentes para entender el sistema económico internacional actual.

En medio de elogios y críticas, de éxitos y retrocesos, el estructuralismo que se inicia con la obra de Prebisch en la CEPAL y que se ha continuado por más de 7 décadas ha construido una escuela de pensamiento propio latinoamericano en el ámbito de los estudios de la EPI, y en consecuencia un aporte de América Latina a la disciplina de las Relaciones Internacionales.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Akinsanya, A., y Davies, A. (1984). Third World Quest for a New International Economic Order: An Overview. *International & Comparative Law Quarterly*, 33(1), 208-217.

Amsden, A. H. (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de la CEPAL*, (82), 76-90.

Angell, N. (1911). *The Great Illusion, a Study of the Relation of Military Power in Nations to Their Economic and Social Advantage*. G. P. Putnam's Sons.

Arndt, H. W. (1982). The new international economic order: A retrospect. *International Review of Education / Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft / Revue Internationale de l'Education*, 28(4), 431-434.

Bhagwati, J. N. (1985). *Essays on Economic Development: Wealth and Poverty*. Mass, MIT Press.



Bhaskar, R. (1975). *Reclaiming Reality*. Verso.

Bhaskar, R. (1989). *A Realist Theory of Social Science* [Una teoría realista de las ciencias sociales]. Harvester.

Biersteker, T. (2009). The parochialism of hegemony. Challenges for the 'American' International Relation. En A. Tickner y O. Wæver (Eds.), *International Relations Scholarship around the World* (pp. 308-327). Routledge.  
<https://doi.org/10.4324/9780203885451>

Buzan, B. (1997). The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered. En K. Booth y S. Smith (Eds.), *International Relations Today* (pp. 198-216). Polity Press.

Buzan, B. (2018). *How and How Not to Develop IR Theory: Lessons from Core and Periphery*. *The Chinese Journal of International Politics*, 11(4), 391-414.  
<https://doi.org/10.1093/cjip/poy013>

Buzan, B., Jones, C. y Little, R. (1993). *The logic of anarchy: Neorealism to structural realism*. Columbia University Press.

Buzan, B., Wæver, O. y Wilde, J. (1998). *Security: a New framework for the analysis*. Lynne Rienner Publisher.

Carr, E. H. (2004). *La crisis de los veinte años (1919-1939): una introducción al estudio de las Relaciones Internacionales* (Trad. E. Benzal Alonso). La Catarata. (Trabajo original publicado en 1939).

Chang, H. J. (2020). Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un "nuevo" nuevo orden económico internacional. *Revista de la CEPAL*, (132), 67-78.  
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46824>

CEPAL. (1959). *El Mercado Común Latinoamericano*. Naciones Unidas; CEPAL.

CEPAL. (1964). *Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano*. Hachette.

CEPAL. (1973). *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*. Naciones Unidas; CEPAL.

Clark, C. (1940). *The Conditions of Economic Progress*. Macmillan-St Martin's.

Crawford, R. M. A. y Darryl J. S. L. (2001). *International Relations Still an American Social Science? toward diversity in international thought*. State of New York University Press.

D'Anieri, P. (2009). *International Politics: Power and Purpose in Global Affairs*. Wadsworth.



Dessler, D. (1989). What's at stake in the agent-structure debate? *International Organization*, 43(3), 441-73.

Deves Valdez, E. (2000). Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1990-1950). En E Deves Valdez (Ed.), *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad* (pp. 290-304). Biblos.

Dickson, A. K. (1997). *Development and International Relations. A Critical Introduction*. Polity Press.

Dos Santos, T. (1969). La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina. En H. Jaguaribe, A. Ferrer, M. S. Wionczek y T. Dos Santos (Eds.), *La dependencia Económica de América Latina* (pp. 147-187). Siglo XXI.

Economides, S. y Wilson P. (2001). *The Economic Factor in International Relations a Brief Introduction*. I. B. Tauris.

Elster, J. (1975). *Rational Choice*. Basil Blackwell.

Estados Unidos de America y Reino Unido (1941). The Atlantic Charter [La Carta del Atlántico]. <https://usinfo.org/docs/democracy/53.htm>

Ferrer, A. (1996). Raúl Prebisch y los problemas actuales de América Latina. *Ciclos*, 6(10), 103-117.  
[http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/ciclos/document/ciclos\\_v6\\_n10\\_05](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/ciclos/document/ciclos_v6_n10_05)

Ferrer, A. (2006). Estructuralismo: un paradigma válido para abordar el futuro. En Gastón Parra L., D. F. Maza Zavala, T. Dos Santos, F. Pazos, y A. Ferrer (Eds.), *Raúl Prebisch. Pensamiento renovador* (pp. 79-97). Banco Central de Venezuela.

Ferrer, A. (2010). Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global. *Revista de la CEPAL*, (101), 7-15.

Giddens, A. (1986). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Polity Press.

Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press.

Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press.

Glucksman, M. (1974). *Structuralist Analysis in Contemporary Thought*. Routledge Kegan Paul.

Gurrieri, A. (1981). *La economía política de Raúl Prebisch*. CEPAL.  
<https://hdl.handle.net/11362/33090>



Heckscher, E. (1919). The Effects of Foreign Trade in the Distribution of Income. En H. Ellis H. y L. A. Metzler (Eds.), *Readings in the Theory of International Trade* (pp. 272-300). Blackiston.

Hempel, C y Oppenheim P. (1948). Studies in the Logic of Explanation. *Philosophy of Science*, 15(2), 135-175.

Hobson, A. J. (1981). *Estudio del imperialismo* (Trad. J. Fomperosa). Alianza Editorial. (Trabajo original de 1902).

Hoffmann, S. (1977). An American Social Science: International. *Daedalus*, 106(3), 41-60.

Hollis, M y Smith S. (1990). *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford University Press.

Holsti, K. J. (1985). *The Dividing Discipline. Hegemony and Diversity in International Relations*. Allen & Unwin.

Jameson, K. P. (1986). Latin American Structuralism: A Methodological Perspective. *World Development*, 14(2), 223-232.

Kay, C. (1991). Teorías latinoamericanas del desarrollo. *Nueva Sociedad*, (113), 101-113.

Keat, R y Urry J. (2010). *Social Theory as Science*. Taylor and Francis.

Keynes, J. M. (2002). *Las consecuencias económicas de la paz* (Trad. J. Uña). Crítica. (Trabajo original de 1919).

Knutsen, T. L. (1997). *A History of International Relations Theory*. Manchester University Press.

Krishnan-Kutty, G. (2000). *Thoughts of Francois Perroux and Raul Prebisch on Development of Third World Countries*. Northern Book Centre.

Lenin, V. I. (2012). *Imperialismo: la fase superior del capitalismo* (Trad. Fundación Federico Engels). Taurus. (Trabajo original publicado en 1917).

Luxemburgo, R. (1967). *La acumulación del capital*. Grijalbo. (Trabajo original publicado en 1913).

Mitrany, D. (1933). *The Progress in International Government*. Yale University Press.

Montecinos, V. y Markoff J. (2001). From the Power of Economic Ideas to the Power of Economists. En M. A. Centeno y F. López-Alves (Eds.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations* (pp. 111-116). Princeton University Press.

Nurkse, R. (1961). *Equilibrio y crecimiento en la economía mundial*. Oxford University Press.



Ohlin, B. (1935). *Interregional and International Trade* (2° ed.). Harvard University Press.

Onuf, N. G. (1989). *World of our Making*. University of South Carolina Press.

Palan, R. (2000). New Trends in Global Political Economy. En Palan, R. (Ed.). *Global Política Economy. Contemporary Theories* (pp. 1-17). Routledge.

Palma, G. (1978). Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment? *World Development*, 6(7-8), 881-924.

Peet, R. y Hartwick, E. R. (2009). *Theories of Development: Contentions, Arguments, Alternatives*. Guilford Press.

Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 37(145), 83-100.  
<https://www.jstor.org/stable/20856116>

Pinto Santa Cruz, A. (1973). *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina*. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social..  
<https://hdl.handle.net/11362/35058>

Prebisch, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, 63(249), 175-245.

Prebisch, R. (1954). *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/3013>

Prebisch, R. (1959a). Commercial Policy in the Underdevelopment Countries. *The American Economic Review*, 49(2), 251-273.

Prebisch, R. (1959b). El Mercado Común Latinoamericano. *Comercio Exterior*, 9(9), 509-513. <https://hdl.handle.net/11362/32866>

Prebisch, R. (1961). Joint Responsibilities for Latin American Progress. *Foreign Affairs*, 39(4), 622-633. <https://www.foreignaffairs.com/articles/central-america-caribbean/1961-07-01/joint-responsibilities-latin-american-progress>

Prebisch, R. (1964). *Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano*. Hachette.

Prebisch, R. (1964). *Towards a new trade policy for development*. United Nations. <https://digitallibrary.un.org/record/696640?v=pdf>

Prebisch, R. (1970). *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1973). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económicos*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/2947>



Prebisch, R. (1983). Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El Trimestre Económico*, 50(198), 1077-1096. <https://www.jstor.org/stable/i23395067>

Prebisch, R. (1988). Dependencia, interdependencia y desarrollo. *Revista de CEPAL*, (34), 205-212. <https://hdl.handle.net/11362/11698>

Rivarola Puntigliano, A. (2017). Thinking big from the periphery: Raúl Prebisch and the world system. In M. Margulis (Ed.), *The Global Political Economy of Raul* (pp. 45-60). Routledge.

Rodrik, D. (1997). *Globalization, Social Conflict and Economic Growth*. UNCTAD.

Rosales, O. (1988). Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano. *Revista de la CEPAL*, (34), 19-36. <https://hdl.handle.net/11362/38044>

Rosenstein-Rodan, P. N. (1943). Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal*, 53(210/211), 202-211. <https://doi.org/10.2307/2226317>

Russett, B., Starr H. y Kinsella D. (2010). *World Politics: The Menu for Choice*. Wadsworth.

Salazar, J. M. (1993). El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch. *Revista de la CEPAL*, (50), 21-40. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38003-revista-la-cepal-no50>

Salgado, G. (1979). El mercado regional latinoamericano: El proyecto y la realidad. *Revista de la CEPAL*, (7), 87-133. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/8eb73ef4-ea59-4197-a51b-bbec51f013b3>

Singer, D. (1961). The Level Analysis Problem in International Relation. *World Politics*, 14(1), 77-92. <https://doi.org/10.2307/2009557>

Singer, H. (1950). The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries. *American Economic Review. Papers and Proceedings*, 1(2), 84-89. <https://www.jstor.org/stable/1818065>

Sprout, R. (1991). Repensando en Prebisch. En C. Mallorquín y J. Lora, (Eds.), *Prebisch y Furtado: el estructuralismo latinoamericano*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Strange, S. (1988). *States and Markets* [Estados y mercados]. Pinter.

Street, J. H. (1987). The Institutionalist Theory of Economic Development. *Journal of Economic Issues*, 21(4), 1861-1887. <https://doi.org/10.1080/00213624.1987.11504725>

Tickner, A. (2003). Hearing Latin American Voices in International Relation. *International Studies Perspectives*, 4(4), 325-350. <https://www.jstor.org/stable/44218845>



Tickner, A. (2009). Latin America: Still Policy Dependent after all These Years. En A. Tickner y O. Wæver (Eds.), *International Relations Scholarship around the World* (pp. 32-52). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203885451>

Toye, J. y Toye, R. (2004). *The UN and the Global Political Economy: Trade, Finance and Development*. Indiana University Press.

Wæver, O. (1998). The Sociology of a not so International Discipline: American and European Developments in International Relations. *International Organization*, 52(4), 687-727. <https://www.jstor.org/stable/2601355>

Waltz, K. (1959). *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*. Columbia University Press.

Wendt, A. (1991). Bridging the Theory/meta-theory in International Relations. *Review of International Studies*, 17(4), 383-392. <https://doi.org/10.1017/S0260210500112070>

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>

Wight, C. (2006). *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology*. Cambridge University Press.

Woolf, L. (1920). *Imperialism and Civilization*. Harcourt, Brace and Company.

Woolf, L. (1928). *Economic Imperialism*. The Swathmore Press.

Yalem, R. J. (1977). The Level-of-Analysis Problem. *Yearbook of World Affairs*, 31(3), 306-326.

**JOSÉ BRICEÑO RUIZ:** Doctor en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos (Aix-en-Provence, Francia). Titular de una Maestría en Relaciones Internacionales (Universidad de Durham (Inglaterra) y de un DEA en Ciencia Política Comparada (Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence – IEP Aix, Francia). Es profesor-investigador del Centro de Estudios de América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II en México. Es editor regional de la revista *Latin American Policy*. Sus trabajos han sido publicados en diversos libros, revistas en América Latina, Europa, África y Asia. [bricenoruiz@hotmail.com](mailto:bricenoruiz@hotmail.com)

Fecha de recepción: 28/04/2024

Fecha de aceptación: 13/05/2024