



Saber y teoría en el estudio del regionalismo latinoamericano



José Briceño Ruiz
(coordinador)



CIALC
Centro de Investigaciones sobre
América Latina y el Caribe



**Saber y teoría
en el estudio del regionalismo
latinoamericano**

Saber y teoría en el estudio del regionalismo latinoamericano

José Briceño Ruiz
(coordinador)



Esta obra fue dictaminada por académicos en el sistema doble ciego con el aval del Comité Editorial del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la UNAM.

Investigación realizada gracias al Proyecto UNAM-PAPIME PE304221 *Estudiando el regionalismo latinoamericano desde el pensamiento propio*, cuyo responsable es el Dr. José Briceño Ruiz.

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información.

Nombres: Briceño Ruiz, José, editor.

Título: Saber y teoría en el estudio del regionalismo latinoamericano / José Briceño Ruiz (editor).

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe : Ediciones Eón, 2024.

Identificadores: LIBRUNAM 2239495 (libro electrónico) | ISBN (UNAM) (libro electrónico) 978-607-30-9180-0 | ISBN (Eón) (libro electrónico) 978-607-8997-15-2.

Temas: Regionalismo -- América Latina. | Regionalismo -- Aspectos económicos -- América Latina. | América Latina -- Integración económica. | América Latina -- Política económica. | América Latina -- Relaciones económicas exteriores.

Clasificación: LCC JL956.R43 (libro electrónico) | DDC 327.8—dc23

Primera edición: 2024

© Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.
Av. México-Coyoacán, núm. 421
Colonia Xoco, Alcaldía Benito Juárez
C.P. 03330, Ciudad de México
Tel.: 55 5604 1204
administracion@edicioneseon.com.mx
www.edicioneseon.com.mx

D.R. © 2024 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán
C.P. 04510, México, Ciudad de México

© Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Torre II de Humanidades, 8º piso, Ciudad Universitaria,
04510, México, Ciudad de México
Correo electrónico: cialc@unam.mx
http://www.cialc.unam.mx

ISBN: 978-607-30-9180-0 UNAM (PDF)
DOI: <https://doi.org/10.22201/cialc.9786073091800e.2024>
ISBN: 978-607-8997-15-2 Eón (PDF)

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio,
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

Índice

Introducción	9
--------------	---

PRIMERA PARTE EL SABER LATINOAMERICANO SOBRE REGIONALISMO

Pensamiento sobre unidad regional en América Latina entre 1810 y 1860 <i>José Briceño Ruiz</i>	23
La recuperación de las ideas de la integración regional en América Latina. Las aportaciones de Juan Bautista Alberdi, Lucas Alamán, José Martí y Alfredo Palacios <i>María Esther Morales-Fajardo</i> <i>Ma. Antonia Correa Serrano</i>	39
El continentalismo latinoamericano <i>Andrés Rivarola Puntigliano</i>	77

SEGUNDA PARTE LAS TEORÍAS ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS SOBRE INTEGRACIÓN ECONÓMICA: SU VÍNCULO CON EL DESARROLLO Y LA GLOBALIZACIÓN

El binomio regionalismo-desarrollo en América Latina: aportaciones teóricas del estructuralismo latinoamericano <i>Jonatan Badillo Reguera</i> <i>Monika Meireles</i>	105
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Desarrollo, subdesarrollo e integración de América Latina: una interpretación de las contribuciones de Celso Furtado <i>Márcio Bobik Braga</i> <i>Alexandre G. de B. Figueiredo</i>	135
El pensamiento neoestructuralista en América Latina: una concepción heterodoxa sobre el desarrollo y el regionalismo <i>Maria Liliana Quintero Rizzuto</i> <i>Oscar Eduardo Fernández-Guillén</i>	165
Aldo Ferrer: desarrollo, integración económica y densidad regional <i>José Briceño Ruiz</i>	197
TERCERA PARTE	
AUTONOMÍA, LA POLÍTICA EXTERIOR	
Y COOPERACIÓN REGIONAL	
Integración y autonomía en el pensamiento de Juan Carlos Puig <i>Alejandro Simonoff</i>	219
Integración regional y autonomía: concepciones y prácticas brasileñas <i>Roberto Goulart Menezes</i> <i>Karina L. Pasquariello Mariano</i>	233
Conclusión. Identidad, autonomía y desarrollo en el pensamiento propio latinoamericano sobre regionalismo. Más allá del eurocentrismo <i>José Briceño Ruiz</i>	263
Referencias	273
Sobre los autores	301

EL PENSAMIENTO NEOESTRUCTURALISTA EN AMÉRICA LATINA: UNA CONCEPCIÓN HETERODOXA SOBRE EL DESARROLLO Y EL REGIONALISMO

*María Liliana Quintero Rizzuto
Oscar Eduardo Fernández-Guillén*

Introducción

El objetivo general de este artículo es analizar los fundamentos de la corriente de pensamiento neoestructuralista surgida en América Latina durante la década de 1990, y su contribución en los estudios del desarrollo y el regionalismo en un contexto caracterizado por la profundización de la globalización y la persistencia de los problemas del desarrollo, entre ellos la pobreza, el desempleo y la desigualdad, un escenario en el cual la integración seguía siendo concebida como instrumento para promover el desarrollo.

Los antecedentes o el debate teórico precedente de este análisis se centran en las ideas heterodoxas del economista argentino Raúl Prebisch, formuladas a finales de la década de 1940 en el seno de la CEPAL, y enmarcadas en el estructuralismo latinoamericano, en particular en sus planteamientos sobre el sistema económico mundial y la dicotomía centro-periferia, con sus principales implicaciones, el papel de la industrialización “hacia adentro” y el regionalismo como ejes clave

para la superación del subdesarrollo, desde una visión crítica a la teoría económica ortodoxa.

Muchas de estas ideas muestran continuidad y vigencia a lo largo del tiempo, pero también se manifiestan cambios significativos con respecto al estructuralismo en función de su adaptación al nuevo contexto histórico, en el diálogo que se puede establecer entre el estructuralismo y el neoestructuralismo en América Latina, que intenta dar respuestas a los nuevos retos derivados de la persistencia de los problemas del desarrollo.

De igual manera, se analizan los principales rasgos del denominado “regionalismo abierto”, paradigma de integración económica propuesto por la CEPAL durante la década de 1990, como alternativa para fomentar la transformación productiva con equidad en América Latina y el Caribe. Este enfoque surge en el marco del proceso de creciente interdependencia económica, y su objetivo era la inserción internacional de las economías regionales en un contexto de apertura y liberalización comercial, que ameritaba el incremento de la competitividad de los productos locales.

El estructuralismo en América Latina: el debate inicial del desarrollo desde una perspectiva heterodoxa

Históricamente, la inserción internacional de las economías de América Latina se ha sustentado en una escasa diversificación productiva con vocación predominantemente monoproducitora-exportadora, con base en uno o dos productos primarios líderes, así como en la importación de bienes de capital e industriales o manufacturados.

El modelo primario exportador entró en crisis como resultado de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión de la década de 1930. Esto condujo a los países latinoamericanos a reorientar este modelo, dada la contracción del comercio mundial, ya que las economías de estos países eran muy vulnerables, debido a la alta dependencia de los productos primarios cuyos precios son muy fluctuantes en los mercados internacionales.

Estas transformaciones de la economía mundial tendrán su correlato en el campo de las ideas sobre el desarrollo a finales de la década de 1940, por parte de diferentes científicos sociales latinoamericanos –liderados por Prebisch– que comienzan a cuestionar la teoría económica ortodoxa para formular nuevos planteamientos en atención a las especificidades propias de las economías de América Latina. Dichos expertos realizan un análisis económico con un enfoque historicista, estructural y sistémico.

Con la creación de la CEPAL en 1947 y la publicación de dos documentos muy destacados de la autoría de Prebisch intitulados *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1949) y el *Estudio económico de América Latina* (1950), se ofrece una nueva visión que critica el reduccionismo neoclásico, sus postulados y su escasa aplicabilidad para el estudio de los problemas del desarrollo en América Latina. En ambos trabajos, Prebisch aborda los problemas existentes en los países de América Latina y sus implicaciones, resaltando la estructura productiva heterogénea, la primarización de las economías y, por tanto, el escaso valor agregado debido a la precaria industrialización, el deterioro de los términos de intercambio, entre otros. Todo ello se traduce en subdesarrollo y sus principales expresiones son la pobreza, el desempleo y subempleo, deficiencias en materia de educación y salud, escasa infraestructura, inseguridad social, etcétera.

De acuerdo con Prebisch,¹ la base de la teoría de desarrollo estructuralista es la concepción del sistema económico mundial conformado por las economías del centro (países industrializados especializados en la producción y exportación de bienes manufacturados) y las de la periferia (países no desarrollados especializados en la producción de bienes primarios orientados al mercado internacional). Esto establece

¹ Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (Santiago de Chile: CEPAL, 2012), 13. En <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/prebisch_desarrollo_problemas.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

una dualidad derivada de la desigual capacidad para la generación y distribución de los frutos del progreso técnico. El centro y la periferia se constituyen históricamente tomando en cuenta la forma en que el progreso técnico se difunde en la economía mundial, de modo que se considera centro a las economías donde se propagan primero las técnicas capitalistas de producción, mientras que la periferia se refiere a las economías que permanecen rezagadas con respecto a la técnica moderna; en este marco explicativo se encuentra presente la noción de desarrollo desigual originario.

En consecuencia, siguiendo a la CEPAL,² así como a Rodríguez (citado en Porcile),³ las economías del centro tienen una estructura productiva homogénea y diversificada; por tanto, la productividad del trabajo tiende a ser relativamente más uniforme. Por su parte, las economías de la periferia poseen una estructura productiva heterogénea, pues la tecnología sólo se había expandido en actividades económicas referidas a la exportación de productos básicos o materias primas demandadas por las economías del centro. De modo que en la periferia coexisten sectores económicos con distintos niveles de productividad del trabajo, que es alta en las actividades de exportación y muy baja en actividades tradicionales o de subsistencia. Adicionalmente, otra expresión de las economías periféricas es la sobreabundancia de la fuerza de trabajo y los salarios reales que permanecen en niveles relativamente bajos.

De este modo, se puede inferir que al nivel de las economías nacionales latinoamericanas se configuró un sistema productivo nacional, caracterizado por la heterogeneidad estructural. Según Guillén⁴ y

² Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Raúl Prebisch: un aporte al estudio del pensamiento* (Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas, 1987), 14-15. En <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2610/S8720160_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

³ Gabriel Porcile, “Octavio Rodríguez y el estructuralismo latinoamericano”, en *Revista Uruguaya de Historia Económica*, VII, núm. 11 (2017), 85.

⁴ Arturo Guillén R., “Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina”, en Eugenia Correa, José Déniz y Antonio Palazuelos (coords.), *América*

Pinto,⁵ en las economías de América Latina se evidencia una estructura económica heterogénea, siendo posible identificar en ella la coexistencia de:

- a) Un sector moderno exportador con predominio del capital extranjero, con muy pocos nexos con las economías nacionales, y
- b) un sector tradicional o de subsistencia orientado a satisfacer las necesidades de autoconsumo y de los mercados locales.

Desde esta perspectiva, aun cuando los países de América Latina poseen sus propias particularidades como economías nacionales, el desarrollo y regionalismo no pueden ser analizados sin considerar que es una región periférica con una herencia colonial y un proceso histórico de inserción en el sistema económico internacional caracterizado por su especialización productiva, como proveedora de productos básicos en función de la demanda del centro, además de un escaso desarrollo industrial y de infraestructura en general.

Por consiguiente, Prebisch destaca el rol de la industrialización y la integración económica para generar un proceso de cambio estructural sistémico conducente al crecimiento y desarrollo. Estos planteamientos se fortalecieron con las contribuciones de otros científicos sociales en el seno de la CEPAL, entre ellos, Celso Furtado, Juan Noyola Vásquez, Aníbal Pinto, José Antonio Mayobre, Víctor Urquidi, José Antonio Medina Echavarría y Osvaldo Sunkel, dando lugar a la escuela estructuralista de América Latina.

Tanto para los estructuralistas como para los neoestructuralistas: “La condición de subdesarrollo que persiste en los países latinoamericanos

Latina y desarrollo económico. Estructura, inserción externa y sociedad (Madrid: Akal, 2008), 5-6.

⁵ Aníbal Pinto, *Heterogeneidad y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. Inflación: raíces estructurales* (México: FCE, 1976), 104.

no se debe tanto a distorsiones inducidas por la política económica, sino que es de índole endógena y estructural”.⁶

El nuevo estructuralismo en América Latina: transformación productiva con equidad y desarrollo “desde dentro”

Del estructuralismo al neoestructuralismo latinoamericano

El pensamiento de la CEPAL en materia de desarrollo y regionalismo, desde sus ideas iniciales a finales de la década de 1940 hasta la actualidad, se ha caracterizado por ciertos visos de continuidad, pero al mismo tiempo por el cambio en función de su adaptación al nuevo contexto, aunque preservando su enfoque historicista, metodológico y analítico.

Desde mediados de la década de 1970, las ideas cepalistas sobre el desarrollo y el regionalismo en América Latina comienzan a tener un viraje hacia el “nuevo estructuralismo”. Éste nace en el contexto de la contraofensiva conservadora y neoliberal impulsada por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, en el marco de la profundización de la globalización, que tiene como protagonistas a las corporaciones transnacionales tanto del sector productivo como financiero. De acuerdo con Caño,⁷ ambos líderes políticos promovieron la misma agenda reformista en la que se le confería todo el poder al mercado y la máxima libertad a la empresa privada, dado que “el Estado, era para ambos, el problema, no la solución”.

⁶ Joseph Ramos y Osvaldo Sunkel, “Hacia una síntesis estructuralista”, en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina* (México: FCE, 1991), 17.

⁷ Antonio Caño, “La alianza Thatcher-Reagan definió el final del siglo XX”. *El País*, 8 de abril de 2013. En <https://elpais.com/internacional/2013/04/08/actualidad/1365435099_433955.html>.

En América Latina, la década de 1980 se caracterizó por la crisis de la deuda externa, déficit fiscal, altos niveles de inflación y deterioro de los salarios reales. En este marco, resurge el pensamiento económico clásico renovado bajo la denominación de neoliberalismo, que abogaba por los ajustes macroeconómicos recomendados por los organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Entre las medidas que recomendaban estas instituciones estaban la reducción del gasto fiscal, la privatización de las empresas públicas y la disminución del rol del Estado en la economía, y, en general, la creación de las condiciones para garantizar el funcionamiento de los mecanismos del mercado y la expansión de las actividades de las corporaciones transnacionales. Se asumió que era necesario que las economías latinoamericanas retomaran sus patrones primarios de especialización productiva y comercial, truncando con ello los procesos de industrialización “hacia dentro”, que se habían impulsado en la región.⁸

Esta crisis “también despojaba a la CEPAL de su discurso desarrollista elaborado 30 años antes y le quitaba, aparentemente, validez para recomendar políticas que permitiesen la recuperación del crecimiento y el bienestar de los países latinoamericanos”⁹. En este escenario, tal como lo refieren Fernández y Ormaechea,¹⁰ surgió una CEPAL de nuevo cuño, configurando el neoestructuralismo que crearía un andamiaje conceptual distinto a sus ideas fundacionales y un relato *aggiornando* cónseno con el contexto de la profundización de la globalización y las políticas neoliberales, para enfrentar los nuevos desafíos ante las transformaciones del sistema económico mundial.

⁸ Alicia Bárcena y Miguel Torres, “Osvaldo Sunkel: una semblanza intelectual”, en Alicia Bárcena y Miguel Torres (eds.), *Del estructuralismo al neoestructuralismo: la travesía intelectual de Osvaldo Sunkel* (Santiago: CEPAL, 2019), 33.

⁹ Bárcena y Torres, “Osvaldo Sunkel...”, 33.

¹⁰ Víctor Ramiro Fernández y Emilia Ormaechea, “Desde el estructuralismo al neoestructuralismo latinoamericano: retomando la ruta prebischiana del poder”. *Perfiles Latinoamericanos* 29, núm. 57 (2021): 2. En <<https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/1273/1233>>.

Durante la década de 1980, en el contexto de la crisis de la deuda externa en América Latina, la caída del ingreso per cápita en la región y el cuestionamiento de las políticas neoliberales, los estudios de la CEPAL comienzan a dar un giro, centrando el análisis en la estabilidad macroeconómica y la problemática deuda-inflación-ajuste, mientras recomendaban la renegociación de la deuda externa bajo el condicionamiento de las políticas de estabilización y ajuste estructural.¹¹

Es importante destacar que en esta década no existía un consenso entre los técnicos de la CEPAL acerca de cómo abordar esta problemática, es decir, en cuanto a la cercanía o alejamiento de las ideas iniciales de este organismo sobre el desarrollo con respecto a los planteamientos de la corriente de pensamiento neoliberal o sobre una menor o mayor ortodoxia para superar la crisis general en la región. No obstante, con el neoestructuralismo predominó la postura heterodoxa, al plantear que más allá de resolver los problemas de corto plazo, no debía dejarse de lado el cambio estructural, con base en la diversificación productiva y la expansión de la exportación de bienes manufacturados.¹²

En este sentido, la incorporación del economista chileno Fernando Fajnzylber en la CEPAL, a mediados de la década de 1980, significó la revisión del pensamiento estructuralista, a partir de sus trabajos científicos sobre la crisis del modelo de sustitución de importaciones en América Latina, para así plantear una nueva perspectiva de desarrollo en la región. De manera que se puede considerar que Fajnzylber es uno de los autores más destacados del nuevo estructuralismo que, al mismo tiempo, resume la visión cepalista del desarrollo y del regionalismo de la década de 1990, con una posición opuesta al neoliberalismo, pese a ser crítico de la “industrialización hacia adentro”.

¹¹ Ricardo Bielschowsky, “Sesenta años de la CEPAL y el pensamiento reciente”, en Ricardo Bielschowsky (comp.), *Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2010), 24.

¹² Bielschowsky, “Sesenta años de...”, 25.

Cuadro 1

Principales representantes

del neoestructuralismo latinoamericano

Uno de los autores más consistentes del inicio del neoestructuralismo en América Latina es Fernando Fajnzylber, a partir de sus obras: *La industrialización trunca de América Latina* (1983) e *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones contemporáneos de industrialización* (1990).¹³ Ambos estudios representan la transición del estructuralismo al neoestructuralismo latinoamericano, es decir, la renovación del pensamiento estructuralista.

Otros investigadores notables del neoestructuralismo son: Osvaldo Sunkel, Joseph Ramos, Víctor E. Tokman, Ricardo Ffrench-Davis, Octavio Rodríguez, José Antonio Ocampo, Osvaldo Rosales, Nora Lustig, Sergio Bitar, etcétera, quienes han contribuido a dilucidar los problemas del subdesarrollo latinoamericano desde la década de 1990 y han planteado las propuestas de cambio estructural tendentes a lograr los círculos virtuosos del crecimiento y el desarrollo.

Planteamientos centrales del neoestructuralismo latinoamericano desde la década de 1990

La transformación de la estructura productiva y la equidad

Los antecedentes de la agenda neoestructuralista se relacionan estrechamente con los análisis críticos de la CEPAL sobre el desempeño de las economías latinoamericanas, identificando los problemas del desarrollo “hacia adentro” desde la década de 1960. Se destaca el Estudio Económico y Social de América Latina en 1961, en el que se evidencia que la industrialización por sustitución de importaciones no había logrado superar los problemas de vulnerabilidad externa, principalmente por su excesiva vocación hacia el mercado interno, el paternalismo

¹³ Bielschowsky, “Sesenta años de...”, 25.

de Estado y la marcada dependencia de los productos básicos tanto agrícolas como no agrícolas.¹⁴

A estos aportes se unieron los estudios de Fajnzylber, como se mencionó anteriormente, de modo que se fue elaborando en la CEPAL un diagnóstico sobre la crisis de los países latinoamericanos que habían adoptado el modelo de industrialización hacia adentro. De igual manera, se formularon recomendaciones de política económica cónsonas con la concepción del subdesarrollo latinoamericano, pero desde la integración a los mercados mundiales, con una finalidad alternativa al Consenso de Washington.

En este sentido, luego de una serie de planteamientos relacionados con la superación de la crisis de la deuda externa en la década de 1980, la CEPAL publicó en 1990 un primer informe intitulado *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*, bajo la coordinación de Gert Rosenthal –secretario ejecutivo de la CEPAL en el periodo 1988-1997– y de Fernando Fajnzylber. En palabras de Sunkel,¹⁵ se trataba de la “búsqueda del desarrollo perdido” en América Latina, cuya tarea no era únicamente económica; resaltaba además que “[...] ninguna reflexión profunda sobre la realidad latinoamericana puede prescindir de colocarla en un contexto estructural histórico e internacional”.¹⁶

Esta propuesta neoestructuralista constituye una contribución al debate sobre el desarrollo en el umbral del siglo XXI. Se basa en una serie de planteamientos orientados a la transformación de las estructuras productivas de las economías latinoamericanas y el desarrollo “desde dentro”, a lo que suma criterios de una progresiva equidad social.

¹⁴ José Antonio Ocampo, “Osvaldo Sunkel, el estructuralismo y el neoestructuralismo”, en Alicia Bárcena y Miguel Torres (eds.), *Del estructuralismo al neoesstructuralismo: la travesía intelectual de Osvaldo Sunkel* (Santiago de Chile: CEPAL, 2019), 51.

¹⁵ Osvaldo Sunkel, “En busca del desarrollo perdido”. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía* 37, núm. 147 (2006): 24. En <<https://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v37n147/v37n147a2.pdf>>.

¹⁶ Sunkel, “En busca del...”, 24.

Su propósito es lograr una mejor inserción internacional de América Latina al enfatizar en el carácter sistémico de la competitividad y en la apertura comercial, gradual y selectiva, para aumentar las exportaciones y diversificar la economía. También busca incrementar el empleo, así como la distribución más equitativa del ingreso, la consolidación de la democracia, el logro de una mayor autonomía y la preservación del medio ambiente, lo que finalmente se traduciría en una mayor calidad de vida de la población en la región.¹⁷

En consecuencia, la nueva CEPAL en la década de 1990, resalta una conceptualización multidimensional del desarrollo, ofreciendo una visión de este proceso más allá de lo económico, en concordancia con las nuevas maneras de concebir el desarrollo con rostro humano, difundidas internacionalmente a partir del informe de Uppsala a mediados de la década de 1970. Esta nueva concepción es expresada en términos como el desarrollo humano, desarrollo sostenible, ecodesarrollo, desarrollo endógeno, desarrollo local, entre otros, en los que se han incorporado diversas dimensiones en su acepción.

Tomando en cuenta estos planteamientos, de acuerdo con Osorio,¹⁸ Fajnzylber resalta la importancia de la transformación de la estructura agraria para impulsar el desarrollo, aunque termina privilegiando la industrialización –cónsona con las ideas estructuralistas y cepalistas en general– por cuanto constituye el eje de la transformación productiva y la difusión del progreso técnico al servicio del desarrollo. Por su parte, Medina Valdés¹⁹ destaca que el progreso técnico sigue siendo un aspecto de gran importancia en el análisis del desarrollo, aunque ha adquirido un carácter sistémico, dado que la CEPAL enfatiza que no

¹⁷ CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (Santiago: NU-CEPAL, 1990), 10.

¹⁸ Jaime Osorio, “El neoestructuralismo y el subdesarrollo. Una visión crítica”. *Nueva Sociedad*, núm. 183 (2003): 136. En <https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3104_1.pdf>.

¹⁹ Zoe Medina Valdés, “La propuesta de la CEPAL sobre la transformación productiva con equidad y el escenario latinoamericano actual. La radicalización del pensamiento latinoamericano”, en *Economía y Desarrollo* 147, núm. 1 (2012): 218.

basta con el incremento de la productividad de un sector, sino que es fundamental que sea en todo el sistema productivo.

Esta transformación productiva, al mismo tiempo, debe comprender prácticas amigables con el medio ambiente y, por ende, compatibles con su conservación, incorporando la dimensión ambiental del desarrollo. En este sentido, según la CEPAL: “se trata, por una parte, de revertir las tendencias negativas del agotamiento de los recursos naturales, del creciente deterioro por contaminación y de los desequilibrios globales; y, por otra, de aprovechar las oportunidades de utilizar los recursos naturales, sobre la base de la investigación y conservación”²⁰

Cuadro 2 **Principales criterios para la transformación productiva con equidad**

La transformación productiva con equidad es una propuesta de la CEPAL en la década de 1990, en la búsqueda del desarrollo con rostro humano, siendo una tarea fundamental y común a los países de América Latina en el contexto de una mayor competitividad internacional con carácter sistémico. Se logra mediante la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo, sin dejar de lado la dimensión ambiental del desarrollo. Desde esta perspectiva, la industrialización constituye el eje de la transformación productiva, superando el encapsulamiento sectorial al integrarse con las actividades primarias y con el sector de servicios. Asimismo, la empresa debe vincularse con el sistema educativo y la infraestructura de apoyo a la producción y comercialización (tecnológica, energética, de transporte, entre otras); las instituciones públicas y privadas, el sistema financiero y, en general, el sistema socioeconómico. En definitiva, esta propuesta se centra en el crecimiento económico de las economías latinoamericanas, pero tomando en cuenta el mejoramiento de la calidad de vida de la población, más allá del ámbito económico.²¹

²⁰ CEPAL, *Transformación productiva...*, 14.

²¹ CEPAL, “Nueva propuesta de desarrollo para América Latina y el Caribe de CEPAL. Transformación productiva con equidad”. *Revista Educación Superior y Sociedad* 1, núm. 1 (2019): 105. En <<https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/198>>.

El desarrollo “desde dentro” y el desarrollo “sociocéntrico”: en búsqueda del desarrollo perdido

El “desarrollo desde dentro” representa el nuevo paradigma neoestructuralista del desarrollo latinoamericano, propuesto por Osvaldo Sunkel, fundamentalmente, en el libro *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. Este investigador estableció la diferencia entre esta nueva categoría de análisis y el desarrollo “hacia adentro”. En este trabajo se convocó a destacados científicos sociales de la región –entre ellos, Ricardo Ffrench-Davis, Adolfo Figueroa, Winston Fritsch, Nicolo Gligo, Nora Lustig, Oscar Muñoz Gomá, José Antonio Ocampo, Joseph Ramos, Ennio Rodríguez, José Manuel Salazar-Xirinachs y Víctor E. Tokman– a una serie de reuniones a partir de las cuales fueron desarrollados los diferentes capítulos de ese libro.²²

Desde la óptica del estructuralismo latinoamericano, la noción de desarrollo “hacia adentro” enfatizó en la demanda y la expansión del mercado interno, así como en la producción de aquellos bienes que se importaban.²³ No obstante, Medina Valdés²⁴ señala que la industrialización por sustitución de importaciones no fue capaz de disminuir la brecha tecnológica de las economías latinoamericanas con respecto a los países desarrollados. La nueva propuesta neoestructuralista reconoce la importancia de acortar esta brecha para mejorar la competitividad internacional de las economías latinoamericanas.

En coincidencia con el estructuralismo, se plantea que la industrialización es fundamental para el desarrollo por ser portadora de la incorporación y difusión del progreso técnico. No obstante, la CEPAL destaca que la transformación de las estructuras productivas debe abarcar todo el sistema productivo y no únicamente la industria. Se requiere una reestructuración que comprenda también la producción primaria y el sector servicios, apuntando a homologar progresivamente los niveles

²² Bárcena y Torres, *Del estructuralismo al...*, 36.

²³ Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina* (México: FCE, 1991), 43.

²⁴ Medina Valdés, “La propuesta de la CEPAL...”.

de productividad, con base en la incorporación de innovaciones tecnológicas para producir bienes y servicios con mayor valor agregado y conocimiento.²⁵

Cuadro 3
Definición general de “desarrollo desde dentro”

La conceptualización del desarrollo “desde dentro” se centra principalmente en promover y fortalecer un “núcleo endógeno de dinamización tecnológica” para generar sistemas de producción articulados o cadenas de especialización productiva competitivas a nivel nacional e internacional. Esto debe traducirse en un proceso dinámico de acumulación, innovación y productividad, superando así la etapa de desarrollo “hacia adentro” o de crecimiento hacia afuera.²⁶ Asimismo, desde el punto de vista productivo, se refiere a la generación de las capacidades exportadoras para lograr una inserción más favorable de las economías latinoamericanas en los mercados internacionales, más allá de los productos básicos.

No obstante, la nueva propuesta neoestructuralista para abordar la problemática del desarrollo latinoamericano, pese a presentarse como heredera del estructuralismo e intentar marcar diferencias con el enfoque neoclásico dominante en la década de 1980, ha implicado la monopolización del análisis por parte de los organismos financieros internacionales bajo el protagonismo creciente del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.²⁷

Posteriormente, durante las últimas décadas del siglo XXI, la CEPAL, en el marco del neoestructuralismo latinoamericano, ha propuesto una agenda de desarrollo en la que la igualdad y los derechos ciudadanos son aspectos de gran importancia en el desarrollo sostenible. En este orden de ideas, Sunkel propone un nuevo paradigma denominado enfoque desarrollista sociocéntrico en los análisis de desarrollo inclusivo,

²⁵ Medina Valdés, “La propuesta de la CEPAL...”.

²⁶ Sunkel, *El desarrollo desde dentro...*, 44.

²⁷ Fernández y Ormaechea, “Desde el estructuralismo...”.

enfatizando en las interrelaciones entre desarrollo, política y democracia. De acuerdo con Bárcena y Torres (2019),²⁸ su crítica histórica a los paradigmas de desarrollo en la región se encuentra en diversos trabajos de este autor, especialmente en “La precaria sostenibilidad de la democracia en Latinoamérica” y “En busca del desarrollo perdido”.

En ambas obras, Sunkel describe el paradigma mercadocéntrico entre 1870 y 1930, periodo denominado primera fase de la globalización (modelo de desarrollo primario exportador). La reciente fase mercadocéntrica –entre las décadas de 1990 y 2010– se caracteriza por la hiperglobalización neoliberal que ha significado el retorno a la reprimarización de las economías regionales. A diferencia de esto, el período Estado-céntrico corresponde entre 1940-1980 con la industrialización con sustitución de importaciones, en el que el Estado tuvo una mayor preponderancia en la conducción de la economía, con sus aciertos y desaciertos. Por consiguiente, este autor plantea la necesidad de impulsar un paradigma sociocéntrico del desarrollo, que establezca un equilibrio entre el Estado y el mercado, los derechos ciudadanos y la autonomía política, económica y cultural, retomando además la temática de la heterogeneidad productiva y la crítica a la teoría económica ortodoxa.²⁹

El papel del Estado

Al igual que los estructuralistas, la CEPAL actualmente mantiene la preocupación sobre la participación del Estado y las políticas públicas en la economía, aunque con diferentes criterios en relación con el protagonismo estatal durante el proceso de industrialización “hacia dentro”. No obstante, es preciso destacar que la reconsideración del papel del Estado no es exclusividad del pensamiento de la CEPAL, dado que también en los últimos años se ha reconocido la importancia del Estado

²⁸ Bárcena y Torres, *Del estructuralismo al...*, 39.

²⁹ *Ibid.*, 40.

desde la perspectiva neoinstitucional, lo que puede verificarse en informes recientes de organismos internacionales.

Como se mencionó anteriormente, la concepción de desarrollo de la CEPAL, desde la década de 1990, se sustenta en una visión centrada en un proceso integral que considera las interrelaciones en el ámbito económico, social, político, cultural y ambiental. De acuerdo con Rodríguez,³⁰ esto marca la diferencia con respecto al estructuralismo originario, y desde este nuevo marco explicativo, la transformación productiva podrá alcanzarse mediante: *a)* fomento público a las acciones innovadoras [...]; *b)* empeño en el desenvolvimiento de complementariedades, incluido el de instituciones públicas y privadas [...]; *c)* promoción de la asociación empresarial, y en particular la de la formación de conglomerados productivos; *d)* incidencia estatal en la estructuración ordenada de aquellas actividades que tienden a ser desplazadas, a modo de facilitar la transferencia de recursos hacia nuevos sectores; *e)* el impulso a las actividades exportadoras, tanto a través del apoyo a la apertura de nuevos mercados como por la vía de la diversificación de la oferta y de la constitución de nuevos encadenamientos productivos internos.³¹

Además, la CEPAL y Fajnzylber señalan la importancia de las alianzas estratégicas entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, para lograr acuerdos de gran alcance en torno a la transformación productiva con equidad. Estos acuerdos pueden converger en propósitos comunes y se orientan a generar los cambios estructurales necesarios, al pasar de la posición de menos Estado (en la corriente neoliberal) a un Estado más eficiente desde la postura neo-estructuralista.³²

En este sentido, la agenda neoestructuralista busca resolver en sentido positivo el falso problema de Estado vs. mercado, haciendo uso de las fuerzas de este último, pero sin dejar de lado el fortalecimiento del primero. Se argumenta que la intervención del Estado debe analizarse

³⁰ Octavio Rodríguez, *El estructuralismo latinoamericano* (México: Siglo XXI Editores, 2006), 446.

³¹ Rodríguez, *El estructuralismo...*

³² Osorio, “El neoestructuralismo...”.

con un criterio pragmático, en términos de uno más eficiente para suplir las deficiencias del mercado y eliminar las tendencias excluyentes en la distribución de los beneficios del crecimiento y, más allá de esto, rescatar su papel orientador del desarrollo.³³

Por ello, Berthomieu, citado por Medina Valdés,³⁴ plantea que se trata de una estrategia de libre mercado apoyada por el Estado, para referirse a la concepción neoestructuralista del mismo, en la que las alianzas estratégicas entre el sector público y el privado son fundamentales.

El regionalismo abierto: nuevo paradigma para la integración económica latinoamericana

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, un nuevo orden económico internacional comenzó a promoverse, con el propósito de sentar las bases normativas e institucionales necesarias para el fomento y la estabilidad de las relaciones comerciales y financieras a nivel global, pues la reconstrucción de postguerra pasaba por la recuperación de las economías. Así, desde la década de 1950, se instaló el debate teórico económico ortodoxo, de corte neoclásico, que instaba a los países en desarrollo a modernizarse al estilo de los países desarrollados, esto es, a crecer y modernizar sus economías y patrones de producción y consumo por la vía de la industrialización.³⁵ En este debate, crecimiento económico y desarrollo se abordaban como términos similares y entrañaban un proceso por etapas.³⁶

³³ Ocampo, “Osvaldo Sunkel...”, 55.

³⁴ Medina Valdés, “La propuesta de la CEPAL...”, 220.

³⁵ Noemí B. Mellado, “El desarrollo. Continuidades y rupturas teóricas”. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, año 12, núm. 45 (2015): 81-96; Noemí B. Mellado y Martín Tetaz, “La estrategia de inserción externa del Mercosur”, en Noemí B. Mellado (dir. y ed.), *Latinoamérica: inserción global e integración regional* (Córdoba: Lerner, 2016), 91-123.

³⁶ Walt Whitman Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (Cambridge: Cambridge University Press, 1960), 4-92.

No obstante, desde América Latina, se pensó y formuló una teoría heterodoxa a la luz de la CEPAL, cuyos rasgos estructuralistas y su énfasis en el desarrollo fueron tratados en la sección anterior. Años más tarde, concretamente con la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la preponderancia de la seguridad dentro de la agenda de las relaciones internacionales fue sustituida por la cuestión económica.³⁷ Como consecuencia del fin de la Guerra Fría y el orden bipolar, una ola de neoliberalismo económico –característico del sistema capitalista triunfante– se extendió por el mundo, con el denominado Consenso de Washington como marco de políticas. Esto produjo que el citado problema del desarrollo fuera reemplazado por otro objetivo: la inserción de los países subdesarrollados en la dinámica económica del capitalismo global.³⁸

En este contexto, la CEPAL³⁹ promovió el regionalismo abierto como un paradigma para la integración económica en América Latina. En otras palabras, propuso un nuevo modelo de integración económica, o *nuevo regionalismo*, que rompería con el *viejo regionalismo* cerrado o autonómico –basado en una industrialización por sustitución de importaciones– y que serviría como instrumento para dicha inserción internacional de las economías latinoamericanas, pero también para su transformación productiva y la equidad mediante la integración social en los beneficios resultantes del proceso.

³⁷ Nicholas Bayne y Stephen Woolcock, *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation International Economic Relations* (Chippenham: Ashgate Publishing Limited, 2003), 3-4.

³⁸ Mellado y Tetaz, “La estrategia de inserción...”

³⁹ Comisión Económica para América Latina, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 1994), 10-12.

¿Qué es el regionalismo abierto?

Para la CEPAL (1994), el regionalismo abierto se define como:

[...] un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.⁴⁰

El regionalismo abierto involucra un proceso surgido a partir de la conciliación de dos fenómenos que auspician la interdependencia económica: la nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial (integración formal, de derecho) y la impulsada por las señales del mercado (integración espontánea, de hecho) resultantes de la liberalización comercial en general. Dicho de otro modo, fue concebido como el proceso de convergencia entre la integración promovida por el Estado, a través de políticas y la suscripción de acuerdos oficiales –integración *de iure*–, y la integración productiva impulsada por las fuerzas del mercado, cuyo motor son las empresas y demás agentes privados alcanzados por el contexto de apertura, desreglamentación y globalización del momento –integración *de facto*–.

No se trata de abrir las economías y promover las exportaciones sin discriminación, sino de dar lugar a acuerdos de integración preferenciales reforzados por la interdependencia económica y las proximidades tanto geográficas como culturales entre los Estados miembros, al tiempo que procurarían eliminar las barreras artificiales para el comercio y favorecerían la adhesión de nuevos miembros.⁴¹

Con el regionalismo abierto, se buscaba compatibilizar las políticas explícitas de integración con las políticas tendientes a elevar la com-

⁴⁰ CEPAL, *El regionalismo abierto...*, 8.

⁴¹ *Loc. cit.*

petitividad internacional, de manera que fueran complementarias. Se trataba de hallar compatibilidad y complementación en las políticas de integración en aras de lograr la competitividad internacional requerida para la inserción de las economías latinoamericanas.

La integración económica en el marco del regionalismo abierto implicaba la existencia de compromisos con determinadas características, que contribuirían con la reducción gradual de la discriminación intrarregional, la estabilización macroeconómica en cada país, el establecimiento de adecuados mecanismos de pago y de facilitación del comercio, la construcción de infraestructura y la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares.⁴² En general, el fin de la integración era reducir los costos de transacción y la discriminación en el interior de la región, como fase preparatoria para el desarrollo de capacidades productivas regionales que mejorarían la competitividad de la producción y alentarían la inserción internacional.

Para favorecer el regionalismo abierto, los acuerdos de integración debían reunir características básicas como:⁴³

1. Liberalización amplia de mercados en términos de sectores. Establecer escasas excepciones mediante listas negativas de bienes y servicios excluidos, en lugar de listas positivas (productos de libre comercio intrarregional), y no aumentar las barreras arancelarias y no arancelarias aplicadas.
2. Liberalización amplia de mercados en términos de países. Crear acuerdos con condiciones de adhesión flexibles. Los mecanismos que facilitarían la ampliación de la cobertura geográfica de los acuerdos de integración y su armonización serían: a) promover la adhesión flexible de nuevos miembros; b) conciliar las normas, para lo cual se podrían aprovechar las surgidas del ámbito multilateral; y c) otorgar a la inversión de origen intrarregional un tratamiento equivalente al de la nacional.

⁴² CEPAL, *El regionalismo abierto...*

⁴³ *Ibid.*

3. Existencia de normas estables y transparentes. Los acuerdos recíprocos de integración deben actuar como garantía de que no habrá eventuales riesgos o incertidumbres respecto del acceso al mercado ampliado (con normas nítidas y precisas sobre origen, salvaguardias, derechos compensatorios y resolución de controversias).
4. Apertura y ampliación. A mayor número de países bien encaminados hacia la estabilización, mayores posibilidades de ampliar los acuerdos de integración. Esto es, multilateralizar el proceso con la posibilidad ulterior de constituir una zona de libre comercio de alcance regional o hemisférico.
5. Políticas comerciales comunes. Los aranceles externos comunes y un moderado nivel de protección frente a terceros son instrumentos eficientes para reducir los incentivos al contrabando y evitar acusaciones de comercio desleal, relacionadas con el uso de insumos con grados de protección distintos.
6. Contención de las barreras no arancelarias. Se debe tener presente que las normas de origen pueden llegar a ser un instrumento proteccionista oculto.
7. Extensión del tratamiento nacional a la inversión intrarregional. Esta medida puede crear oportunidades de inversión en sectores previamente vedados (en particular en el de los servicios), así como dar una mayor seguridad a las empresas de la región que pretenden invertir fuera de sus países de origen.
8. Reducción de trabas o costos de transacción, además de las barreras comerciales arancelarias y no arancelarias, pues aumentan los costos de los proveedores regionales y obstaculizan el intercambio recíproco. Para reducir estos costos, se requiere construir obras de infraestructura que conecten a los países, eliminar o armonizar normas y regulaciones, y efectuar reformas institucionales que faciliten la integración de mercados incompletos o segmentados.
9. Coordinación de políticas. Ante la ocurrencia de desequilibrios comerciales intrarregionales y globales transitorios, conviene que las acciones dirigidas a enfrentarlos se decidan mediante negociaciones o consultas previas, para evitar una posible escalada de represalias.

10. Financiación para apoyar el equilibrio de las cuentas externas. Dada la vulnerabilidad del comercio intrarregional ante los déficits globales de balanza de pagos (y sus posibles repercusiones sobre las tasas de cambio), se hace necesario reforzar jurídica y financieramente los organismos regionales de apoyo a las balanzas de pagos. Al ajustar sus cuentas externas, se facilitaría a los países participar de los procesos de integración e incrementar la confianza.
11. Sistemas de pago. Son instrumentos fundamentales para facilitar la expansión de los flujos de comercio e inversiones.
12. Armonización de normas. Favorece la incorporación del progreso técnico al liberar recursos que las empresas hubieran tenido que destinar a enfrentar normas diferenciadas, y que pueden invertirse en actividades de investigación y desarrollo, incluyendo las que faciliten la imitación o la asimilación de adelantos tecnológicos transferidos desde el exterior.

Bases del regionalismo abierto para América Latina y el Caribe

Entendiendo que el regionalismo abierto estaba dado por la convergencia de la integración formal –acuerdos oficiales– más la integración productiva informal –fuerzas del mercado–, la CEPAL⁴⁴ identificó que la interdependencia económica resultante de este proceso, medida en términos del intercambio comercial y de inversiones, se apoyaría sobre cuatro pilares, a saber: *a*) proximidad geográfica, apertura y desregulamentación; *b*) acuerdos de integración; *c*) interdependencia regional, y *d*) contribución a la transformación productiva con equidad.

1. Proximidad geográfica, apertura y desregulamentación

La cercanía geográfica de los países latinoamericanos era vista como una variable de suma importancia para la atracción de las inversiones

⁴⁴ CEPAL, *El regionalismo abierto...*

extranjeras directas (IED) y el fomento de la competitividad empresarial. Gracias a la proximidad geográfica y cultural, las economías vecinas podían beneficiarse entre ellas con la complementación productiva (en recursos y productos), menores costos de transacción y la ampliación de mercados. También aprovecharían la división regional del trabajo para beneficiarse de las ventajas comparativas de los países y el acceso tanto a los mercados internacionales como a la IED, que procura localizarse lo más cerca posible de las fuentes de insumos y de los consumidores para minimizar costos en la cadena productiva.

Para que esta forma de integración productiva pudiera llevarse a cabo, se necesita apertura comercial (para producir y exportar mercaderías se requiere previamente importar insumos o bienes de consumo intermedio), fomento no discriminatorio de las exportaciones, eliminación de las restricciones al capital extranjero y promoción de las inversiones. Esto último pasaba por la existencia de un marco macroeconómico claro y estable, propicio para crear un entorno de negocios atractivo y favorable a los inversionistas.⁴⁵

Se resaltaba la importancia de la IED por su capacidad de introducir y disseminar el progreso técnico en la región y así producir mercaderías de exportación con mayor valor agregado. La agregación de valor era uno de los principales objetivos de la transformación productiva con equidad y estaba íntimamente ligado con la especialización intrainustrial –y el comercio intrainustrial regional resultante–, basada en el desarrollo tecnológico y no en las diferencias naturales derivadas de la desigual dotación de factores productivos. A partir de ello, dentro del paradigma del regionalismo abierto, se planteó una relación simbiótica entre IED, comercio intrainustrial e integración económica, con incidencia directa sobre la transformación productiva para abastecer mercados regionales y extrarregionales. Al mismo tiempo, la integración productiva regional podía servir para adquirir aprendizajes previos a la inserción de exportaciones en el resto del mundo.⁴⁶

⁴⁵ CEPAL, *El regionalismo abierto...*

⁴⁶ *Ibid.*

Finalmente, la proximidad geográfica debía alentar la incorporación de los servicios al proceso de integración, sobre todo los relativos a sectores como el financiero y los que propician auténtica conexión: transporte (terrestre, aéreo, fluvial y de cabotaje), energía, telecomunicaciones e información, cultura, educación, entre otros. Tampoco se debía olvidar la facilitación para la movilidad de personas y capitales, la constitución de empresas, la integración fronteriza y otros canales de cooperación.

2. Acuerdos de integración

Se corresponde con la integración formal mediante acuerdos suscritos entre Estados que representan el acervo de compromisos contraídos para llevar a cabo el proceso, cuyo denominador común es la desgravación arancelaria y la potencial eliminación de barreras no arancelarias. Su ámbito de aplicación puede ser de integración “superficial” o “profunda”.⁴⁷

3. Interdependencia regional

La interdependencia económica regional depende de forma directa de los flujos de comercio e inversión intrarregionales.⁴⁸ A mayor comercio e inversiones dentro de la región, mayor interdependencia y, por ende, mayor integración económica.

⁴⁷ CEPAL, *El regionalism abierto...*

⁴⁸ *Ibid.*

4. Contribución a la transformación productiva con equidad

Los beneficios potenciales de la integración podían alcanzar la propuesta de transformación productiva con equidad,⁴⁹ al tiempo que contribuir a reducir algunos de los costos derivados de ajustarse a la liberalización comercial promovida por los acuerdos de integración. Para ello serían necesarios esfuerzos nacionales que tendrían como meta mejorar el funcionamiento de los mercados locales de bienes, servicios y factores, así como arreglos institucionales que implicaban la liberalización comercial y todos los beneficios que ésta podía ofrecer.⁵⁰

La transformación productiva sería fomentada mediante la liberalización comercial intrarregional en aras de favorecer el proceso de especialización intraindustrial, dado que los bienes intercambiados dentro de la región solían ser más intensivos en tecnología que los enviados fuera de ella. Se entendía que la especialización inducía la eficiencia y demás externalidades positivas como cualificación de la mano de obra, fortalecimiento empresarial y mayor contacto entre proveedores y usuarios. Adicionalmente, la transformación productiva con equidad se refería a que la integración puede contribuir a lograr un modelo de desarrollo que impulse simultáneamente el crecimiento y la equidad, para lo cual no debe dejarse de lado la integración social en sus beneficios.⁵¹

En general, la contribución del regionalismo abierto al proceso de transformación productiva con equidad dependía de la gestión inherente a seis ejes de acción principales: 1) impactos sobre la eficiencia productiva; 2) dinámicas de la IED; 3) incorporación del progreso técnico; 4) flujos de información; 5) implicaciones de políticas, y 6) articulación productiva regional.⁵²

⁴⁹ CEPAL, *Transformación productiva con equidad...*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

Campos y políticas necesarias para su puesta en marcha

Ya descritos los principales rasgos del regionalismo abierto y las bases que servirían como soporte del proceso, es momento de precisar cuáles fueron los mecanismos, instrumentos o políticas propuestos para ponerlo en práctica en América Latina y el Caribe. En este sentido, la CEPAL⁵³ señaló siete áreas para la orientación de acciones centrales:

1. Estabilización y financiamiento

La estabilidad político-económica de los países reduce los costos y la incertidumbre derivados de sus desequilibrios internos, e incrementa el atractivo en gobiernos y sectores privados de otros países para participar de los procesos de integración. En otras palabras, el riesgo de los países incide negativamente sobre las iniciativas de integración y sus resultados, de manera que la estabilización nacional es imprescindible. Por otro lado, se requiere mecanismos regionales de financiación para apoyar los déficits de balanza de pagos y evitar desajustes en las cuentas externas que impacten negativamente el comercio intrarregional. Entre otras orientaciones de política se encuentra la atención de los desequilibrios comerciales, el reforzamiento de los sistemas de pagos para facilitar el comercio y evitar potenciales impagos, y la financiación para las exportaciones de empresas pequeñas y medianas que también deben y necesitan integrarse productivamente e insertarse en los mercados internacionales.

2. Menor discriminación intrarregional

Aminorar la discriminación dentro de la región comienza por pasar del bilateralismo al multilateralismo comercial, lo que podría lograr-

⁵³ CEPAL, *Transformación productiva con equidad...*

se a través de la armonización y convergencia de los acuerdos de integración en un proceso de alcance regional. La importancia de esta ampliación no sólo radica en la disminución de la discriminación, sino que también puede reducir la probabilidad de ocurrencia de desvío de comercio, aprovechar mejor las economías de escala, favorecer la atracción de IED y reducir la superposición de áreas e intereses, causada por la existencia simultánea de diferentes iniciativas de integración. Para ello se hizo hincapié en el empleo de mecanismos de adhesión flexible y efectiva a los acuerdos que comiencen por incorporar a los “socios naturales”; esto es, a aquéllos con los que ya existe un nutrido intercambio comercial.

En virtud de esta extensión territorial y atendiendo al nivel de profundización de la integración, se hace necesario observar políticas relativas a aranceles externos comunes, extensión del tratamiento nacional a la inversión intrarregional, normas que rigen la competencia desleal, simplificación de las normas de origen, normas técnicas (susceptibles de convertirse en barreras no arancelarias) y normas sobre transporte, entre otras.

3. Igualdad de oportunidades en el acceso a las potencialidades de la integración

Para que los procesos de integración tengan continuidad y sean solventes, es importante propiciar la distribución equitativa de sus costos y beneficios entre los países participantes. Al respecto, es imperioso tener en cuenta las asimetrías existentes entre ellos, pues no son iguales y poseen distintas capacidades o tamaños que también deben considerarse al momento de aplicar normas de reciprocidad. De lo contrario, la falta de equidad repercutirá sobre la pertenencia al esquema integrador de que se trate.

Entre las potencialidades de la integración se encuentra la posibilidad de favorecer la imitación y la transferencia de tecnologías, siempre y cuando dentro del marco de los acuerdos se facilite la movilidad de recursos humanos calificados entre países y se promueva la inversión

intrarregional. La difusión de tecnología, a través de estos mecanismos, es crucial para compensar las desigualdades y reducir las desventajas que enfrentan los países más pequeños o menos eficientes en materia de innovaciones, además de su capacidad para acceder a los avances tecnológicos generados en los países en desarrollo.

En el ámbito de estas relaciones asimétricas entre socios diferentes, otra medida relevante es la de apoyo financiero a las balanzas de pago de aquellos países de menor desarrollo relativo, para contribuir con su estabilización macroeconómica y, por consiguiente, a la generación de expectativas positivas sobre el bloque, que redundarán en potenciales incrementos de la IED.

4. Coordinación de políticas macroeconómicas

Si bien la integración puede inducir una mayor necesidad de coordinar políticas macroeconómicas, esto depende de que haya demanda y oferta de coordinación o de la magnitud de la interdependencia económica y la profundidad de la integración. Esta coordinación se ve limitada por la inestabilidad interna que impide a un determinado país ejercer control efectivo de sus propios instrumentos de política. Por tanto, el primer paso debe ser el intercambio de información macroeconómica entre los miembros del proceso de integración.

Del mismo modo, la profundización de la integración debe estar en función del incremento de la interdependencia económica intrarregional. Si los intercambios se realizan mayormente con el resto del mundo y no con la región integrada, no tiene sentido pensar en una mayor profundización, por ausencia de incentivos reales. A medida que crezca la interdependencia que acompaña a la integración, habrá más necesidad de cooperación y armonización en nuevas áreas como: política cambiaria, normas y regulaciones laborales, migraciones y facilitación de la movilidad de las personas, cuyas reglamentaciones son complejas, especialmente si se otorgan tratamientos diferentes según las diversas categorías de trabajadores involucrados en el ámbito espacial integrado.

5. Ámbito laboral

Debido a la estrecha relación entre comercio, inversión, migraciones y condiciones del trabajo, es imprescindible que, dentro del marco de los acuerdos de integración, se contemplen normativas laborales y se diseñen e implementen políticas migratorias, sobre todo cuando los referidos acuerdos consideran la libre movilidad de trabajadores.

6. Competencia

La liberalización comercial pretendida con la integración económica puede ampliar el mercado, pero también repercutir negativamente sobre la competencia cuando ocurren fusiones de grandes empresas. Ante esto, se necesitan políticas que garanticen la competencia, la libre entrada y salida de los productores en el mercado y la reducción de prácticas restrictivas tendientes a la segmentación y distribución de mercados entre las grandes empresas. En otras palabras, es necesario evitar la competencia desleal y el beneficio de los grandes conglomerados en detrimento de las pequeñas y medianas empresas.

7. Aspectos institucionales

Se requiere que las instituciones encargadas de impulsar los procesos de integración económica estén en consonancia con el grado de profundidad de ellos; éstas deben responder a variables aglutinantes como la historia, la cultura y los valores compartidos. Dentro de este ámbito, también se señala la pertinencia de evitar adoptar compromisos rígidos y favorecer la flexibilidad de los esquemas, dotándolos de la adaptabilidad necesaria para que la propia dinámica del proceso permita avanzar en el desarrollo institucional que, generalmente, es de tipo intergubernamental. Por otro lado, es fundamental fomentar la participación de aquellas organizaciones representativas de los diversos intereses socia-

les, en aras de afianzar el carácter democrático de la institucionalidad de la integración e involucrar a todos los actores alcanzados por el proceso: sector público, sector privado, sociedad civil.

Conclusiones

Las ideas precedentes al neoestructuralismo latinoamericano se encuentran en el legado de las propuestas estructuralistas de la CEPAL, así como en estudios que cuestionan la industrialización “hacia adentro” desde la década de 1960, y, posteriormente, el ajuste de la deuda externa en la década de 1980. La teorización sobre el desarrollo y el regionalismo, a partir del estudio y análisis de la realidad de las economías latinoamericanas, tomando en cuenta el contexto histórico, es una característica común de ambos enfoques heterodoxos con respecto a la teoría económica clásica, reconociendo que los procesos de desarrollo no son lineales en el tiempo.

Al igual que sus predecesores, los neoestructuralistas identifican que las causas del subdesarrollo latinoamericano son de índole histórica y estructural. Evidencian también un modelo de inserción internacional de las economías latinoamericanas con base en la producción y exportación de productos básicos agrícolas y no agrícolas, conduciendo a una especialización desfavorable. Por otro lado, explican que predomina una estructura productiva heterogénea y con pocos vínculos con las economías nacionales, por tanto, incapaz de absorber el exceso de la oferta de trabajo.

La agenda neoestructuralista propone una reestructuración macroeconómica, lo que conlleva una corrección de los grandes desequilibrios internos, y, a su vez, se requeriría la renegociación de la deuda externa para abrir nuevos espacios de financiamiento, inversión y acumulación de capital, orientada al logro de ventajas comparativas dinámicas.⁵⁴

⁵⁴ Ocampo, “Osvaldo Sunkel…, 54.

Asimismo, el neoestructuralismo propone impulsar el “desarrollo desde dentro”, es decir, una reestructuración productiva en función de la creación de dichas ventajas comparativas. De este modo, se pone el acento en la capacidad de generar conocimiento tecnológico para aumentar la productividad. Además, se enfatiza en la creación de capacidades exportadoras para mejorar la inserción internacional de la región latinoamericana.⁵⁵

También debe resaltarse la incorporación de la temática de preservación medioambiental en la agenda neoestructuralista, que exige prácticas responsables tanto de producción como del consumo.

Por su parte, la equidad es entendida en esta propuesta como “[...] la ampliación masiva y perdurable del acceso de la población a los bienes y servicios esenciales”,⁵⁶ en otras palabras, la ausencia de pobreza. Por ello, la equidad es considerada una condición necesaria para la transformación productiva, requiriendo medidas redistributivas del ingreso; al mismo tiempo, es el resultado de este proceso, mas no en el corto plazo.

Se destaca además la necesidad de un Estado que salvaguarde el funcionamiento del mercado. Se necesita una intervención más activa y eficiente de este actor económico, esto es, un “mejor Estado” para crear o simular mercados ausentes, insuficientes o segmentados, siendo además de gran importancia su poder de gestión y de concertación con el sector privado.⁵⁷

Se mantiene el apoyo al regionalismo latinoamericano, pero en consonancia con las tendencias de la globalización. Se acuña el término “regionalismo abierto”, que es la propuesta integracionista de una estrategia para lograr una mayor competitividad internacional. El regionalismo abierto como paradigma de la integración en la década de 1990 pretendía acrecentar la interdependencia económica regional, a través de acuerdos preferenciales de integración formal y políticas gubernamentales.

⁵⁵ Ocampo, “Osvaldo Sunkel...”, 54.

⁵⁶ CEPAL, *Transformación productiva...*, 84.

⁵⁷ *Ibid.*

namentales, impulsados por el Estado, conjugados con iniciativas de integración productiva informal, motorizadas por las fuerzas del mercado. Esto ocurre en un contexto de apertura y desreglamentación, cuyo objetivo era aumentar la competitividad de los países latinoamericanos e insertarlos en la dinámica económica internacional.

Las bases del regionalismo abierto estaban dadas por cuatro factores interrelacionados: 1) la proximidad geográfica, apertura y desreglamentación, 2) los acuerdos de integración, 3) la interdependencia regional y 4) su contribución a la transformación productiva con equidad.

Para el mejor desarrollo del proceso de integración económica en el marco del regionalismo abierto, las orientaciones de política debían conducirse a la estabilización y el financiamiento; disminuir la discriminación intrarregional; auspiciar la igualdad de oportunidades en el acceso a las potencialidades de la integración; coordinar políticas macroeconómicas; incluir normas relativas al ámbito laboral y la competencia, y atender la institucionalidad.

SOBRE LOS AUTORES

Jonatan Badillo Reguera es doctor en Estudios Latinoamericano con énfasis en formación estructural, desarrollo e integración de América Latina por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); es maestro en Relaciones Internacionales y licenciado en Economía, ambos grados por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco (UAM-X). Desde 2017 es docente en la Facultad de Economía-UNAM. Es docente de la Universidad La Salle y del posgrado en la Maestría de Gobernanza y Globalización de la Universidad de las Américas Puebla. Su objeto de estudio es América Latina y sus líneas de investigación son: procesos de regionalismo e integración económica, teorías del desarrollo económico y cadenas globales de valor.

Márcio Bobik Braga es doctor en Economía por la Universidad de São Paulo – USP, Brasil. Es profesor del Departamento de Economía de la USP, campus de Ribeirão Preto, desde 1996 es investigador del Programa de Posgrado para la Integración de América Latina – PROLAM/USP. Su línea de investigación es la historia del pensamiento económico latinoamericano. Es autor del libro *Integración y Desarrollo en*

América Latina: la Contribución de Prebisch y la CEPAL, (Sao Paulo: Editora Annablume – Coleção Estudos PROLAM/USP). Actualmente es el coordinador del Grupo de Investigación Celso Furtado, que reúne a investigadores de Brasil y México.

José Briceño Ruiz es doctor en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia. Es titular de una Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Durham (Inglaterra) y de un DEA en Ciencia Política Comparada del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence–IEP Aix (Francia). Es investigador del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido profesor de numerosas universidades, así como profesor-investigador visitante en distintas universidades nacionales e internacionales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) -Nivel II. Ha sido editor de las revistas académicas *Aldea Mundo* y *Cuadernos de Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (ambas editadas por la Universidad de los Andes, Venezuela). Actualmente es editor regional de *Latin American Policy*.

Ma. Antonia Correa Serrano es doctora en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es docente e investigadora del Departamento de Producción Económica de la UAM-Xochimilco, en la licenciatura de Economía, la Maestría de Relaciones Internacionales y en el Doctorado de Ciencias Sociales, Área de Relaciones Internacionales. Es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Sus líneas de investigación son globalización e integración regional, inversión extranjera directa y desarrollo sustentable; comercio y finanzas internacionales. Ha sido profesora invitada en diversas universidades nacionales e internacionales.

Oscar Eduardo Fernández Guillén es maestro en Economía, mención Políticas Económicas, y Economista por la Universidad de Los Andes (ULA), Mérida-Venezuela. Es becario doctoral del Consejo Na-

cional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina (CONICET), adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur, Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur (IIESS-UNS-CONICET), es estudiante del doctorado en Economía del Departamento de Economía de la UNS, Bahía Blanca-Argentina. Es Profesor-Investigador Agregado en distintas universidades. Es miembro del Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo (GRID), ULA. Ha sido editor invitado de la revista académica *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (ULA).

Alexandre Ganan de Brites Figueiredo es doctor en Integración de América Latina por la Universidad de São Paulo (USP), Brasil; es licenciado en Historia y también en Derecho. Es profesor visitante en la USP y posdoctorante en Economía por la misma Universidad. Las principales líneas de investigación con que trabaja son “Integración de América Latina”, “Historia del Pensamiento Económico y Político Latinoamericano” y “Derecho Económico”. Es autor de *Bolívar: fundaciones y trayectorias de la integración de América Latina* (ed. Anna-blume, 2017), y es autor de distintos artículos en revistas académicas.

Roberto Goulart Menezes es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de São Paulo (Brasil). Es Profesor Asociado III y subdirector del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia. Actualmente es investigador del Instituto de Relaciones Internacionales y del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Brasilia. Es investigador del Centro Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). También ha sido coeditor de los libros *Mundo en Transición* (2017) y *Repensar el Trabajo, Desigualdades y jerarquías: el sistema mundial en el siglo XXI* (2020).

Monika Meireles es licenciada en economía por la Facultad de Economía, Administración, Contabilidad y Actuaría de la Universidad de São Paulo (FEA-USP), con maestría en Integración de América Latina

por el Programa de Posgrado en Integración de América Latina de la misma institución (PROLAM-USP) y con un doctorado por el Programa de Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PPELA-UNAM). Es autora de varios libros como *Crónicas económicas: finanzas y desarrollo al por menor* (2019) y *Crónicas económicas II: alegorías, contornos y contrapesos del poder financiero* (2020), publicados por el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM). Es coeditora del libro *Covid-19 and Economic Development in Latin America: theoretical debates, financing dilemmas and post-pandemic scenarios* (2023) publicado por Routledge. Actualmente es Investigadora Titular B de Tiempo Completo del IIEc-UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de Conacyt (nivel I).

María Esther Morales Fajardo es doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales, por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Es investigadora titular del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, profesora de asignatura de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México y es integrante del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías de México. Sus principales líneas de investigación son: integración regional en América Latina, gobernanza y redes de actores en la integración regional, política exterior de México. Entre sus publicaciones destaca “Del regionalismo o abierto al regionalismo o estratégico: inversión y empresas en la Alianza del Pacífico”, *Revista Iberoamérica* 2, (2021).

Karina L. Pasquariello Mariano es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp), tiene maestría en Ciencia Política por la Universidad de San Pablo (USP). Es Profesora Titular de la Facultad de Ciencias y Humanidades (FCL) de la Universidad Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”- UNESP/Campus Araraquara y profesora permanente del Programa de Posgrado en Re-

laciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Actualmente coordina el Grupo de Investigación y Estudios Interdisciplinarios en Cultura y Desarrollo (GEICD) y el Módulo Jean Monnet UNESP. Es investigadora del Observatorio del Regionalismo (ODR), de la Red de Investigación de Política Exterior y Regionalismo (REPRI) y del Instituto Nacional de Estudios sobre Estados Unidos (INEU).

Andrés Rivarola Puntigliano es catedrático (profesor) en estudios latinoamericanos y (associate profesor) en historia económica, y profesor de tiempo completo en el Instituto Nòrdico de Estudios Latinoamericanos (NILAS) de la Universidad de Estocolmo. Es miembro de grupos de redacción en diversas revistas de estudios sobre América Latina y geopolítica, entre ellas, *Iberoamericana*, *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* y *Territory, Politics, Governance*. Es autor y coautor de varios libros y artículos, centrados en los temas de Integración regional, geopolítica, política exterior y economía política global.

María Liliana Quintero Rizzuto es doctora en Formación, Empleo y Desarrollo Regional y tiene un Diploma de Estudios Avanzados (Universidad de La Laguna-ULL, España). Es maestra en Economía, mención Políticas Económicas (Universidad de Los Andes-ULA, Venezuela). Es economista por la Universidad Central de Venezuela-UCV. Profesora Titular e investigadora ordinaria de la ULA, adscrita al Centro de Investigaciones Agroalimentarias «Edgar Abreu Olivo» (CIAAL-EAO, FACES-ULA). Es directora de la Revista *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*.

Alejandro Simonoff es doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de la Plata, así como profesor e investigador, Categoría II en el Programa de Incentivos. También es coordinador del CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales e investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Humanas y Sociales ambos de la Universidad Nacional de La Plata. Ha dictado cursos de posgrado

en diversas universidades de Argentina (UNR, UBA, UCSE, UCSF, UNT) e internacionales (USP, Universidad Viña del Mar y UNSP). Ha escrito entre otros libros *Teorías en Movimiento* y *La crisis de más de cuarenta años*, ha editado *La Argentina y el Mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo* y coeditado junto a José Briceño Ruiz *Integración y Cooperación en América Latina. Una relectura a partir de la Teoría de la Autonomía*.

La primera edición electrónica en PDF de *Saber y teoría en el estudio del regionalismo latinoamericano*, de José Briceño Ruiz (coordinador), realizado por el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC), de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de editar en junio de 2024. La producción de esta obra estuvo a cargo de Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V., Av. México-Coyoacán núm. 421, Col. Xoco, C.P. 03330, Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México. Tel.: 55 5604-1204. En su composición se utilizó la familia tipográfica Times New Roman en 12 pts. El cuidado de la edición estuvo a cargo del Departamento de Publicaciones del CIALC-UNAM.

Esta obra tiene como objetivo contribuir a resolver el problema del eurocentrismo en el estudio del regionalismo en América Latina. Para ello, se propone sistematizar y visibilizar los enfoques desarrollados en América Latina con el fin de analizar los procesos de integración y cooperación regional en esta zona del planeta. En primer lugar, se estudian los aportes realizados durante los siglos XIX e inicios del XX plasmados en una serie de reflexiones, que no tenían como objetivo construir teorías o generalizaciones empíricamente verificables sobre la necesidad de la unidad regional latinoamericana, pero que explicaban la necesidad de ésta. Esto es descrito en el libro como un saber latinoamericano sobre el tema. Posteriormente, se examinan los aportes teóricos latinoamericanos de los siglos XX y XXI como el estructuralismo cepalista, la escuela de la autonomía, la teoría neoestructuralista de la CEPAL, el nacionalismo continentalista y la densidad nacional.

