



AVISO LEGAL

Capítulo del libro: *La quimera de la integración del Mercosur: el desarrollo común, incompatibilidades en los modelos económicos en un proyecto de largo plazo (1985-2020)*

Autor del capítulo: Badillo Reguera, Jonatan

Título del libro: *El regionalismo latinoamericano: entre la crisis y la resiliencia*

Autores del libro: Briceño Ruiz, José; Badillo Reguera, Jonatan; Morales Fajardo, María Esther; Correa Serrano, Ma. Antonia; García Magallón, Daniel; Hernández Macías, José Antonio.

Colaborador del libro: Briceño Ruiz, José (coordinador).

ISBN del libro impreso: 978-607-30-9005-6

ISBN del libro en PDF: 978-607-30-9004-9

DOI del libro: <https://doi.org/10.22201/cialc.9786073090049e.2024>

Trabajo realizado con el apoyo del Programa UNAM-PAPIIT-IA300302

Forma sugerida de citar: Badillo, J. (2024). *La quimera de la integración del Mercosur: el desarrollo común, incompatibilidades en los modelos económicos en un proyecto de largo plazo (1985-2020)*. En J. Briceño (coord.). *El regionalismo latinoamericano: entre la crisis y la resiliencia* (41-88). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe; Ediciones y Gráficos Eón. <https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/>

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

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

© Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510
Ciudad de México, México.
<https://cialc.unam.mx>
Correo electrónico: cialc-sibiunam@dgib.unam.mx

Los derechos patrimoniales pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este contenido en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional).
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



Usted es libre de:

- › Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- › Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- › Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Pueden hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- › No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- › Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

LA QUIMERA DE LA INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR: EL DESARROLLO COMÚN, INCOMPATIBILIDADES EN LOS MODELOS ECONÓMICOS EN UN PROYECTO DE LARGO PLAZO (1985-2020)

Jonatan Badillo Reguera

El Mercosur, como el resto de los procesos, no es estático, se ha modificado en los últimos años, de un modelo de integración donde primaban las reglas de un mercado imperfecto a uno de mayor intervención pública.¹

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar por qué el Mercado Común del Sur² (Mercosur), con sus más de treinta años de existencia, se ha caracterizado por vivir en un estado de crisis recurrente. En otras palabras,

¹ Mercedes Botto, “Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del Mercosur en perspectiva comparada”, *Perspectivas Internacionales*, vol. 9, núm. 1, (2014), 12-46.

² Para esta investigación, se considerará únicamente a los fundadores del Tratado de Asunción de 1991 que originaron el Mercosur, los cuales son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Además, estos países comparten las costas del Río de la Plata, es decir, forman la Cuenca del Río de la Plata.

históricamente, la integración de los países que forman la Cuenca del Río de La Plata ha presentado un comportamiento errático entre efímeras bonanzas y severas contracciones económicas. Bajo este orden de ideas, la importancia de estudiar el Mercosur radica en que dos de sus países miembros, Argentina y Brasil, son las economías más grandes, con sus aciertos y desventuras, y cuentan con los sistemas políticos más representativos —que han atravesado diferentes estilos de gobiernos— en toda América Latina.

Con base en lo descrito anteriormente, se desprenden dos preguntas que guiarán esta investigación. La primera es el cuestionamiento general del trabajo: ¿por qué el Mercosur no se ha consolidado como una plataforma regional común que promueva el desarrollo entre sus países miembros? Y la pregunta complementaria es: ¿qué instrumento de integración reduciría las asimetrías industriales del bloque con el objetivo de fortalecer el comercio intrarregional?

Ante estas interrogantes, se da como respuesta tentativa la siguiente hipótesis general de investigación: “en gran medida, el constante estado de crisis del Mercosur se explica por la inexistencia de un consenso sobre las políticas macroeconómicas entre los países miembros. Esta situación resulta de la incapacidad de mediar con las contradicciones en la implementación de los objetivos buscados por modelos económicos que en varios aspectos se han contradicho (*‘comercialistas’* o *‘intervencionistas’*) a lo largo de los treinta años del Mercosur”.

Además, como hipótesis complementaria, se afirma que “la integración productiva ha sido un instrumento histórico orientado a reducir las asimetrías estructurales existentes y a modernizar el sector industrial en la Cuenca del Río de la Plata; empero, este tipo de integración no ha logrado potencializar un comercio intrarregional sostenido en el Mercosur”.

En este orden de ideas, la variable dependiente es analizar por qué el Mercosur no ha logrado armonizar un modelo económico común que promueva el desarrollo económico entre sus Estados miembros. Por otra parte, las variables independientes son: 1) las diferentes visiones respecto a lo que se entiende por desarrollo económico y 2) un análisis histórico de las incompatibilidades en los modelos económicos utiliza-

dos en el Mercosur; estas diferencias se aprecian en la incapacidad de lograr un proyecto de integración productiva. La relación de estas variables busca esclarecer por qué en el interior del Mercosur coexiste la rivalidad de los modelos económicos comercialistas e intervencionistas y, en consecuencia, surge la incapacidad de crear un proyecto, de mediano o largo plazo, que configure al bloque regional como plataforma de desarrollo regional, o que al menos reduzca la conducta errática o suavice las crisis recurrentes que ha vivido desde su creación en 1991.

Es imponente destacar que la presente investigación hará uso de una mixtura metodológica cualitativa y cuantitativa. Respecto a la metodología cualitativa, se revisarán textos especializados, en la frontera del estado del arte, que permitan dar racionalidad teórica a los conceptos de desarrollo económico y al regionalismo latinoamericano, y que expliquen el recurrente estado de crisis que ha experimentado el Mercosur. Por otra parte, la metodología cuantitativa será determinante al trabajar con la evidencia estadística, que es la materia prima en la construcción de gráficas y cuadros sobre el comercio intrarregional, extrarregional, tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) e índices de apertura que den cuenta del comportamiento de las economías de los países que han formado el Mercosur a lo largo de sus años de vida desde 1991.

La estructura del capítulo está compuesta por dos secciones, además de esta breve introducción y un apartado de consideraciones finales. La primera es una selección del recorrido teórico que, con base en aportaciones latinoamericanas, expone lo que se entiende por un modelo de desarrollo económico. La segunda parte muestra la capacidad que ha tenido el Mercosur para adaptarse a los diferentes modelos económicos a lo largo de su historia; sin embargo, el comportamiento errático del Mercosur no ha permitido potencializar una integración productiva por los antagonismos entre los modelos económicos utilizados.

Finalmente, es importante explicar las razones por las cuales no se usará en el presente capítulo la aportación teórica latinoamericana desprendida de la Teoría Marxista de la Dependencia (TMD). En primer lugar, la TMD es una corriente explicativa del devenir económico de nuestra región y su inserción subordinada al sistema internacional; sin embargo, en específico esta teoría no generó avances o categorías ana-

líticas que expliquen la integración de dos o más naciones que tengan por objetivo crear un bloque económico o comercial y, sobre todo, no se pronunció, al menos, por la cooperación regional política.

Otra razón para no utilizar la TMD en el análisis del presente capítulo responde a que autores como Ruy Mauro Marini, Theotonio Dos Santos y Vania Bambirra, principales exponentes teóricos durante la década de 1970, desarrollaron sus trabajos como respuesta y crítica directa a los postulados desarrollistas-nacionales de la CEPAL. Esta última colocó el proceso de industrialización de los países latinoamericanos como instrumento nodal para superar el subdesarrollo. En otras palabras, el análisis del regionalismo latinoamericano que se hace a lo largo de las secciones que componen el capítulo tiene como fundamento la perspectiva de larga duración basada en la creación de las categorías regionalismo intervencionista y regionalismo abierto, ambos con influencia de la CEPAL. Esto haría incongruente y metodológicamente incorrecto el uso de la teoría de dependencia, pues no encaja en el marco teórico utilizado.

Genealogía de la teoría latinoamericana sobre el desarrollo económico: del estructuralismo y neoestructuralismo hasta el nuevo desarrollismo

Esta sección tiene por objetivo sustentar teóricamente las diferentes etapas o periodos históricos de la vida del Mercosur propuestos en la introducción general, con base en los diferentes tipos o categorías de modelos económicos, cada uno con su propia racionalidad y lógica utilizados por los miembros del Mercosur en el periodo de 1985 a 2020.

Un modelo económico es una herramienta analítica que, considerando el método científico, busca interpretar la realidad con base en una construcción abstracta, lo más abreviada posible, que describe la interacción entre las variables cuantitativas y los agentes públicos o privados que intervienen en una economía nacional. Esta aproximación a la realidad económica nacional o fenómeno económico, conforme a un modelo teórico, implica considerar el funcionamiento interno y la

conexión con el sistema internacional. Los modelos económicos, por lo tanto, tienen supuestos simplificados, objetivos explícitos y definen a los actores que interactúan según sus reglas de operación. Empero, no existe un modelo universal que contenga la verdad absoluta o considere todas las variables equiparables a la realidad que se pretende explicar, en consecuencia, existen diferentes enfoques interpretativos.

Bajo este contexto, América Latina, y en particular el Mercosur, han experimentado preferencias oscilatorias entre modelos económicos más orientados a promover las fuerzas del libre mercado afines al funcionamiento de la globalización económica; modelos explicados por una visión comercialista a partir del neoestructuralismo. Igualmente, están los modelos económicos intervencionistas que ven al Estado como ejecutor, en mayor medida, del funcionamiento de las variables cuantitativas en relación con los actores que interactúan en un país, que son explicados por el estructuralismo o el nuevo desarrollismo.

Por lo tanto, se busca construir una explicación crítica heterodoxa de las dificultades del Mercosur por pactar un modelo de desarrollo económico común que, a partir de las aportaciones de América Latina a la teoría económica (el Estructuralismo y el Nuevo Desarrollismo), rescate la importancia de la historicidad y las peculiaridades de las estructuras productivas de los países latinoamericanos. Se utilizará también al neoestructuralismo, otra aportación de teóricos afiliados a la CEPAL, como explicación teórica que responde a las transformaciones y las especificidades de un nuevo contexto nacional e internacional, a partir de la década de 1990, en la que los países latinoamericanos no quedaron exentos de la operación de la globalización económica. Estas aportaciones teóricas resaltan la dificultad de crear un desarrollo económico común al Mercosur.

El estructuralismo: rupturas y reconocimiento de la realidad económica periférica

El periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial generó un contexto internacional de bipolaridad hegemónica entre el capitalismo estadou-

nidense y el socialismo soviético, que otorgó a los diferentes gobiernos, en general, una mayor autonomía en la formulación de sus políticas públicas, económicas y de protección social. Sin embargo, las consecuencias del conflicto bélico desbordaron las fronteras de Europa evidenciadas por la caída de la demanda agregada, contracción del comercio, la interrupción del flujo de inversiones extranjeras y el estancamiento económico mundial. Ante esta situación, “a partir de 1945, la cuestión del desarrollo se impuso por completo como el centro de prácticamente todos los debates, tanto de las ciencias sociales como de la práctica política”.³ Comenzó la comparación de los países periféricos –de menor desarrollo– en relación con las condiciones económicas que gozaban los Estados Unidos o Europa, los países desarrollados o centrales.

Surgió la economía del desarrollo con la generación fundacional del Desarrollo (1945-1960) con “Rosenstein-Rodan, Nurkse, Prebisch, Hirschman y Leibenstein, entre otros, [que] forzaron [a] que el nuevo campo descansara sobre un paradigma edificado a partir de nociones de competencia imperfecta, rendimientos crecientes y excedentes de fuerza de trabajo”.⁴ Para Rosenstein-Rodan, el estudio económico de países no centrales es un “análisis del proceso de crecimiento en desequilibrio [y] es lo que resulta[rá] esencial para entender los problemas del desarrollo económico... intenta[r] estudiar la trayectoria dinámica hacia el equilibrio, no meramente las condiciones que deben cumplirse en el punto de equilibrio”.⁵

En paralelo, emergió en América Latina la inquietud por caracterizar el desarrollo económico con la creación, en 1948, de la CEPAL, consi-

³ Monika Meireles, “Soberanía monetaria y alternativas de desarrollo en Ecuador desde el pensamiento económico latinoamericano” (México: Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, tesis de doctorado): 39.

⁴ Jaime Ros, “Introducción a *Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones*”, *Economía UNAM*, vol. 10, núm. 30 (2013): 6.

⁵ Paul N. Rosenstein-Rodan, *Natura Facit Saltum: Analysis of the Disequilibrium Growth Process* (Nueva York: Banco Mundial/Oxford University, 1984): 207-208.

derada posteriormente por algunos como “la más original y activa de las diferentes organizaciones regionales establecidas por las Naciones Unidas en el periodo de la postguerra”.⁶ El trabajo de la CEPAL fue original no sólo porque reunió académicos, en su mayoría latinoamericanos, para realizar los estudios económicos sobre las limitaciones de la región, sino porque, en general, esas restricciones estructurales en el devenir económico fueron el pan de cada día en su formación profesional. En otras palabras, los técnicos de CEPAL eran conscientes de las dificultades estructurales y sociales que caracterizaron a la región y, con ello, se creó una producción teórica a partir de los problemas de América Latina. Raúl Prebisch fue el primer Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Prebisch (1949) inauguró lo que se llamó la escuela económica del *estructuralismo latinoamericano*, una teoría del desarrollo con base en interpretaciones económicas heterodoxas,⁷ que cuestionó los postulados universales de la economía clásica y neoclásica.

Al analizar las contribuciones de Prebisch, se debe considerar la “fuerza crítica de los primeros escritos cepalinos, [por lo que] es legítimo tratar de manera específica a ese autor y su contribución en la CEPAL, donde se condensan los principales planteamientos de aquella Comisión”.⁸ Las aportaciones teóricas más importantes de Prebisch⁹ en

⁶ Cristóbal Kay, *Latin American Theories of Development and Underdevelopment* (Londres: Routledge, 1989): 231.

⁷ Por un lado, están las explicaciones sobre la maximización de beneficios con puntos de equilibrio de las economías nacionales que garanticen su crecimiento; y por otro, las interpretaciones que dan a la economía como la suma de un componente social, de estructuras productivas y la inserción al sistema internacional, que inciden en su desarrollo. Véase Marc Lavoie, «Post-Keynesian Heterodoxy», *Introduction to Post-Keynesian Economics* (Londres: Palgrave, Mcmillan, 2006): 1-24.

⁸ Meireles, “Soberanía monetaria...”, 40.

⁹ Se recomienda revisar el texto autobiográfico de Prebisch de las cinco etapas de su pensamiento sobre el desarrollo, en Edgar J. Dosman, *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986* (Toronto: McGill Queen’s University Press, 2008). Se ofrece la sistematización de su pensamiento: 1) 1943-1949, los primeros años de Prebisch como funcionario argentino; 2) 1949-1959, sus aportaciones teóricas en la CEPAL; 3) 1959-1963, se caracterizó por concentrar sus esfuerzos teóricos en la integración

su calidad de Secretario Ejecutivo se producen en su segunda etapa intelectual de 1949 a 1959. En estos años, Prebisch desarrolló sus categorías fundamentales del estructuralismo, como la dicotomía centro-periferia, el deterioro de los términos de intercambio y la industrialización.

Según Ricardo Bielschowsky, la grandeza del estructuralismo latinoamericano es a partir de reconocerlo como:

Un método “histórico-estructural” que examina las especificidades productivas, sociales, institucionales y de inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe en su carácter de “periféricos”, en contraposición a las características de las economías “centrales” observadas desde la perspectiva prioritaria de su transformación a mediano y largo plazo.¹⁰

En 1949 Prebisch publicó *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*; años más tarde, este mismo texto fue bautizado como el *manifiesto latinoamericano* por Albert Hirschman.¹¹ Con el *manifiesto latinoamericano* (1949), Prebisch plasmó cómo la economía de América Latina recorrió la primera mitad del siglo XX, al observar la forma en que la región afrontó el contexto internacional durante el periodo 1915-1945. Prebisch concluyó que a las economías latinoamericanas se les impuso una restricción indirecta porque no existió alguna sanción formal de sus socios a la importación de los bienes manufacturados. Dicha restricción a la adquisición de mercancías de mayor contenido tecnológico o de bienes de capital se explica porque el sector manufacturero global prefirió, en general, concentrarse en la industrialización para la guerra, por un lado, y por la fuerte contracción de la demanda de bienes primarios o *commodities*

económica regional; 4) 1963-1969, Prebisch se proyectó hacia instituciones internacionales, y 5) 1970-1986, Prebisch vivió su segunda etapa en la CEPAL.

¹⁰ Ricardo Bielschowsky, “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista CEPAL*, núm. 97 (2009): 175.

¹¹ Albert O. Hirschman, “The Political Economy of Import-substituting Industrialization in Latin America”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, núm. 1 (1968): 2.

por parte de Estados Unidos y los países de Europa, lo que interrumpió la entrada de las divisas destinadas al pago de importaciones. Estos elementos estimularon a los “países de América Latina [hacia] enseñar[les] positivamente el camino a la actividad industrial”.¹² Declaración que fue la punta de lanza que motivó un sustancial surgimiento de un proceso de industrialización nacional que abasteciera al mercado interno.

Así se creó la crítica del estructuralismo latinoamericano al pensamiento económico ortodoxo de las ventajas comparativas.¹³ En palabras de Prebisch:

Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiene que repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los salarios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel furor. No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio.¹⁴

De esa crítica a los postulados clásicos, surge la primera idea-fuerza del estructuralismo: el *deterioro de los términos del intercambio* (1949). Prebisch demostró cuantitativamente la concentración de los frutos del progreso técnico en los países centrales, con altos niveles de productividad de manufacturas exportables, evaluando en el tiempo el comportamiento de la relación de precios de las mercancías transables de América Latina con Europa. El deterioro de los términos del intercambio¹⁵ explicó, con datos estadísticos (1876-1947), el efecto negativo

¹² Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (Santiago de Chile: CEPAL, 1998), 5.

¹³ Véase David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation* (Londres: John Murray, 1817).

¹⁴ Prebisch, *El desarrollo económico...*, 5.

¹⁵ Con el análisis del deterioro de los términos del intercambio, se concluyó que existían afectaciones por desiguales niveles de productividad y que, por ende, afectaban el ingreso de los trabajadores del sistema comercial centro-periferia. Esto significaba, invariablemente, que las asimetrías en los niveles de producción propiciaban mejor calidad de vida de los trabajadores en los países centrales; en contraparte, en la

de los precios de la producción primaria frente al precio de las manufacturas, de tal modo que, “si a pesar de un mayor progreso técnico en la industria que en la producción primaria, la relación de precios ha empeorado para ésta, en vez de mejorar, parecería que el ingreso medio por hombre ha crecido en los centros industriales más intensamente que en los países productores de la periferia”.¹⁶

La segunda idea-fuerza del estructuralismo es la dicotomía del *centro-periferia*, que rompe con la ley de la vieja *División Internacional del Trabajo* (DIT) que profesaba que los países subdesarrollados se concentran en la producción de bienes primarios y los países desarrollados en la fabricación de manufacturas. En esta clásica interpretación, la industrialización latinoamericana sería una aberración dentro del sistema económico internacional porque se incurriría en una mala asignación de los factores de la producción capital y trabajo. El estructuralismo, con la categoría centro-periferia, define el carácter estructural en el comercio de América Latina: *la periferia*, productora de materias primas; y, por otro lado, a los países industriales, como *el centro*, especializados en bienes manufacturados. Con esta relación asimétrica es que se distribuyen, o no, los frutos del progreso técnico global.

La CEPAL critica y rompe con la clásica DIT de la economía ortodoxa, ya que Prebisch consideraba “que la industrialización de América Latina no era incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria”.¹⁷ Así reflexionaba el argentino sobre las condiciones del desarrollo industrial que coadyuvaran a elevar el nivel de bienestar social por la vía de los salarios y la transformación productiva.

Ahora bien, la tercer idea-fuerza nodal del estructuralismo era promover la transformación de la estructura productiva de América Latina por la vía de la *industrialización*. Sin embargo, la industrialización en sí misma no significaba la panacea económica, era un instrumento dentro

periferia se contaba con baja productividad y bajos salarios en condiciones laborales precarias.

¹⁶ Prebisch, *El desarrollo económico...*, 18.

¹⁷ *Ibid.*, 7.

de un conjunto de acciones de una estrategia de desarrollo económico, de mediano y largo plazo, dirigido por el Estado en América Latina.

La CEPAL promovió así el modelo de *industrialización por sustitución de importaciones* (ISI) con un fuerte intervencionismo del Estado. De esa forma, América Latina tendría por objetivo modificar la dinámica de centro-periferia, con lo cual se buscó diversificar los sectores productivos destinados a la exportación, utilizando como herramienta principal la protección estatal en sectores o industrias nacionales frente a la competencia internacional. Con la industrialización, se aprovecharían los beneficios del progreso del técnico y se reconocía la necesidad de reducir la importación de bienes de capital y la importancia de diversificar las exportaciones de los productos primarios. Cuanto más activo fuera el comercio exterior latinoamericano, mayores serían las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer de un comercio exterior cada vez más grande los elementos propulsores del desarrollo económico.

La industrialización de América Latina sería el mecanismo de reducción en las brechas de niveles de productividad en los sectores industriales respecto al centro. De fondo existió otro objetivo, que sería el acceso a mejores niveles de ingreso de los trabajadores como resultado de un mayor nivel tecnológico utilizado en la fabricación de mercancías. En este sentido, Celso Furtado legitimó la historia como herramienta analítica del estructuralismo. Como señala Bielschowsky: “Sus libros sobre historia económica brasileña y latinoamericana, obras primordiales del método estructuralista cepalino, tuvieron como función deliberada defender la importancia de entender el subdesarrollo como un contexto histórico que exige teorización propia”.¹⁸ En Furtado era determinante el papel del Estado como ejecutor de las políticas industriales –de nuevos sectores– y estrategias de desarrollo, de mediano y largo plazo, que buscaran disminuir la desigualdad salarial y elevar la calidad de vida de los trabajadores en la periferia. El crecimien-

¹⁸ Ricardo Bielschowsky, “Evolución de las ideas de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (1998): 24.

to económico de algunas naciones no garantiza que otras mejoren su posición relativa en el sistema centro-periferia. Esta dicotomía rompe con la convergencia del comercio internacional bajo la libre acción del mercado.

La cuarta idea-fuerza del estructuralismo es la categoría de subdesarrollo, el cual:

No constituye una etapa necesaria del proceso de formación [del desarrollo] de las economías capitalistas. Es una situación particular, resultante de la expansión de las economías capitalistas con el fin de utilizar recursos naturales y de mano de obra de zonas de economía precapitalista. El fenómeno del subdesarrollo se presenta en formas variadas y en diferentes estadios. El caso más complejo es el que se da cuando la economía presenta tres sectores: uno, principalmente de subsistencia; otro dirigido sobre todo hacia la exportación, y el tercero, con un núcleo industrial ligado al mercado interno.¹⁹

Furtado explicaba que en el caso de América Latina se daba la coexistencia de economías híbridas (o de diferentes tipos de sectores), y concluyó que el subdesarrollo es un proceso histórico autónomo y “no una etapa por la que debían haber pasado, necesariamente, las economías que alcanzaran un grado superior de desarrollo. Para captar la esencia del problema de las actuales economías subdesarrolladas, es necesario tener en cuenta esta peculiaridad”.²⁰

El contexto internacional en el que Prebisch y Furtado formularon las ideas-fuerzas del estructuralismo fue único, en el periodo de la postguerra o época de oro del capitalismo. En estos años caracterizados por el régimen de Bretton Woods (1944-1971), se otorgó grados de autonomía al Estado en la aplicación de modelos de desarrollo económicos acordes a las necesidades nacionales. En conclusión, en América

¹⁹ Celso Furtado, *Teoria e Política do desenvolvimento econômico* (São Paulo: Nova Cultural, 1983): 475.

²⁰ Celso Furtado, *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961): 165.

Latina, a partir de los clásicos de la CEPAL, se promovió el uso de un modelo de desarrollo económico, con énfasis en la industrialización, que buscó que el mercado interno fuera el motor del mejoramiento económico y social, y que en todo momento promovió el progreso técnico auspiciado por el Estado.

El neoestructuralismo: reorientación teórica por la apertura económica

El rediseño teórico del pensamiento económico de la CEPAL, gestado a partir de 1990, con el llamado neoestructuralismo, fue el resultado de los acontecimientos políticos y económicos que experimentó el orden internacional con la consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos y el capitalismo. Además del nuevo orden mundial, en América Latina, años antes, se experimentó la *Década perdida* o la *Crisis de la deuda* de 1980, que significó la incapacidad de los gobiernos latinoamericanos de cumplir con los pagos a sus acreedores extranjeros –sobre todo bancos ingleses y estadounidenses– por concepto de los préstamos utilizados para financiar los diferentes modelos de industrialización.²¹ Esto provocó la contracción del ingreso per cápita y el endeudamiento regional. La CEPAL reorientó su quehacer en un contexto de reajustes recesivos macroeconómicos que en América Latina se utilizaron para renegociar el pago de la deuda externa, y, a la par, buscó incentivar un crecimiento económico regional sostenido.

La incertidumbre y las desventuras económicas de la crisis de la deuda en la CEPAL, de acuerdo con Bielschowsky: “Condujeron a reducir la importancia relativa de los dos temas hasta entonces principales –desarrollo productivo e igualdad– y a reorientar las prioridades a un campo en que la institución no había intervenido mayormente en los decenios

²¹ Bielschowsky, “Sesenta años...”; Héctor Guillén, “De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina”, *Comercio Exterior*, vol. 57, núm. 4 (2007): 295-313.

anteriores, a saber, el análisis de la estabilidad macroeconómica y, sobre todo, de la trilogía deuda-inflación-ajuste”.²²

Además, “en un entorno de angustiosa crisis de endeudamiento, decae el interés por las discusiones de los proyectos de desarrollo de largo plazo. Se privilegian las cuestiones inmediatas de corto plazo vinculadas a la deuda, el ajuste y la estabilización”.²³

En este sentido, el contexto internacional de la década de 1990 se caracterizó por la promoción de la globalización económica que, dirigida por Reagan-Thatcher, optó por la ley de la oferta y demanda, amparados en el Consenso de Washington (CW). Se creyó “en un excesivo optimismo en lo que podrían lograr los mercados por sí mismos con una visión sobria de la capacidad de los gobiernos de actuar de forma socialmente”.²⁴ Éstas fueron las directrices de un nuevo modelo económico que se buscó homogenizar a nivel internacional, el cual requirió reformas estructurales de apertura y liberalización que recibieron la promoción de algunas instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), auspiciadas por el neoliberalismo económico.

Las reformas económicas²⁵ del CW son: 1) disciplina presupuestaria, 2) cambios en las prioridades del gasto público (salud, educación e infraestructuras), 3) reforma fiscal de bases imponibles amplias, 4) liberalización financiera y los tipos de interés, 5) búsqueda de tipos de cambio competitivos, 6) liberalización comercial, 7) entrada de in-

²² Bielschowsky, “Sesenta años...”, 177.

²³ Arturo Guillén R., “La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo”, en Gregorio Vidal y Arturo Guillén R. (comps.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado* (Buenos Aires: Clacso, 2007): 306, en <http://biblioteca-virtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/28Guillen.pdf>.

²⁴ Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización democracia y el futuro de la economía mundial* (Barcelona: Antoni Bosch, 2012): 97.

²⁵ Escrito reproducido íntegramente en Manuel Guitián y Joaquim Muns (eds.), *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington* (Barcelona: La Caixa. Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, 1999): 67-79.

versiones extranjeras directas, 8) privatizaciones, 9) desregulaciones y 10) garantía de los derechos de propiedad.

Considerando lo anterior, surgieron algunas explicaciones por parte del FMI y el BM, basadas en la globalización económica o en la teoría ortodoxa, precisando que “las causas inmediatas de la crisis económica de América Latina [en 1990] se encuentran en la recesión de 1980, en especial, por la combinación de caídas acentuadas en los precios de las exportaciones y de agudas alzas en las tasas de interés reales en el mercado internacional, lo que provocó un cuantioso déficit en las cuentas externas de la región”.²⁶

Para Balassa (1980),²⁷ el neoliberalismo y la recuperación de América Latina requerían: *a)* orientar hacia el exterior de la política económica, *b)* aumento del ahorro interno y asignación de inversión, *c)* reformas al papel del Estado en la economía y *d)* apoyo internacional estratégico, sobre todo de los Estados Unidos y de los países industriales.

En 1990 comenzaron en América Latina las oleadas de privatizaciones, la apertura de las economías, liberalización del sector financiero y, de forma acelerada, la reducción de la intervención del Estado en el devenir de la planeación económica. Dada la nueva realidad histórica y el funcionamiento económico, la CEPAL renovó su producción intelectual dando origen al *neoestructuralismo*. La “corriente neoestructuralista se presenta no sólo como el paradigma alternativo al neoliberalismo, sino como una superación del paradigma estructuralista original en el que se inspira. Se trata de adaptarlo a los nuevos tiempos de apertura y globalización”.²⁸ Algunos de los neoestructuralistas son Fernando Fajnzylber, Osvaldo Sunkel, Ricardo French-Davis y José Antonio Ocampo, entre otros.

El renovado análisis cepalino no era homologado con la ortodoxia económica, ya que “El neoestructuralismo surgió como un enfoque

²⁶ Osvaldo Sunkel y Gustavo Zuleta, “Neoliberalismo *versus* neoestructuralismo en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, núm. 42 (1990): 36.

²⁷ Bela Balassa, *Teoría de la integración económica* (México: UTEHA, 1980 [1961]).

²⁸ Guillén, “La teoría latinoamericana...”, 307.

teórico alternativo al esquema neoliberal del ajuste. Este neoestructuralismo inicial trató de encontrar soluciones menos regresivas frente a problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial, por medio de los planes de estabilización y de ajuste heterodoxos de los años ochenta”.²⁹

Empero, existió ambigüedad de la nueva CEPAL y con el neoliberalismo porque “Ha[bía] que reconocer que este predominio neoliberal ha servido tanto para cuestionar convicciones profundamente arraigadas como para recordar la importancia del mercado, del sistema de precios, de la iniciativa privada, de la disciplina fiscal y de la orientación hacia afuera del aparato productivo”.³⁰

Hechas estas aclaraciones oportunas, el objetivo del neoestructuralismo fue lograr un crecimiento con equidad distributiva. La CEPAL señaló las aportaciones de Fernando Fajnzylber, precursor del nuevo pensamiento teórico, “como la base para diseñar una nueva estrategia de desarrollo económico, considerando el plano productivo, social y de [renovada] inserción internacional”.³¹ El documento inaugural de la nueva fase cepalina se tituló “Transformación productiva con equidad”,³² el cual sirvió para adecuar el pensamiento teórico a la nueva realidad de apertura económica, desregulación de capitales, privatizaciones, políticas tecnológicas, nuevo rol de las empresas transnacionales, políticas públicas en materia de sostenibilidad ambiental, relaciones más estrechas con el mundo e integración con los países desarrollados.

En esencia, la nueva teoría cepalina buscó generar o reactivar, en América Latina, un proceso de industrialización bajo una innovadora estrategia de coordinación entre las funciones clásicas del Estado y las fuerzas del libre mercado. Concretar el binomio Estado-mercado per-

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Joseph Ramos y Osvaldo Sunkel, “Hacia una síntesis neoestructuralista”, en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina* (México: FCE, 1991): 15-16.

³¹ Bielschowsky, “Sesenta años...”, 178.

³² Comisión Económica para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (CEPAL), *Transformación productiva con equidad, la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (Santiago de Chile: CEPAL, 1990).

mitiría desplegar los dos elementos básicos del neoestructuralismo que son: 1) transformación productiva y 2) equidad. “La primera se lograría a partir de la aplicación constante y creciente de nuevas tecnologías, [y] la calificación del capital humano; y la segunda, [...] otorgando ventajas cambiarias, salariales y de recursos naturales”.³³ Se aclara que esta estrategia de desarrollo nunca buscó reactivar la industrialización por sustitución de importaciones.

En este sentido, Osvaldo Sunkel propone la categoría de desarrollo [económico] “*desde dentro*”,³⁴ dejando “Abiertas las opciones [a los agentes privados] para orientar la industrialización desde dentro hacia los mercados internos y externos que se consideren prioritarios y prometedores en la estrategia de desarrollo de largo plazo, y en los cuales nuestros países posean o puedan adquirir niveles de excelencia relativa que les garanticen una sólida inserción en la economía mundial”.³⁵

Ante un mundo globalizado, la articulación Estado-mercado era determinante porque, al menos para los teóricos de la CEPAL en 1990, sería la responsable del esfuerzo dinámico –por el lado de la oferta– de elevar la competitividad, la utilización más eficiente de los recursos productivos, incorporación del progreso técnico y la adecuada organización social.

Con los textos “Neoestructuralismo *versus* neoliberalismo en los años noventa”,³⁶ “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”,³⁷ “De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo

³³ Bielschowsky, “Sesenta años...”, 179.

³⁴ Un concepto que buscó ser abiertamente antagónico a la categoría analítica “desarrollo hacia dentro” propuesta por Raúl Prebisch”; en este caso, la transformación productiva por la vía de la industrialización promovería un proceso endógeno de acumulación, absorción y generación de progreso técnico, dirigido por el Estado.

³⁵ Sunkel y Zuleta, “Neoliberalismo *versus*...”, 43.

³⁶ Osvaldo Sunkel y Gustavo Zuleta, “Neoestructuralismo *versus* neoliberalismo en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, núm. 42 (1990): 35-54.

³⁷ Osvaldo Sunkel, “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”, Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina* (México: FCE, 1991): 35-85.

en América Latina”³⁸ y “Sesenta años de pensamiento de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”,³⁹ se sintetizan las ideas-fuerza del desarrollo *desde dentro*: a) transformación productiva, b) tecnología e innovación, c) formación de capital, d) reforma al Estado y e) la equidad.

En cuanto a la transformación productiva de la nueva CEPAL, no se pretendió dar continuidad al modelo de sustitución de importaciones y priorizar el mercado interno, sino que se concentró en proponer la diversificación industrial a partir del mercado externo, como eje dinamizador. En otras palabras, la nueva industrialización en los países latinoamericanos, a partir de 1990, significó la reducción de los aranceles en las importaciones y, en cambio, se incentivó los apoyos estatales a las exportaciones de empresas nacionales o privadas porque de esa forma lograría “insertarse al mercado externo —*la verdadera* ‘industria infante’ del futuro”—.⁴⁰ Por lo tanto, en el neoestructuralismo las empresas transnacionales eran responsables de la industrialización y el incremento de la productividad.

En Sunkel y Zavaleta, la producción de:

Empresas multinacionales instaladas en la región, por otra parte, ha de volcarse hacia afuera, aprovechando su red comercial internacional, negociándose compromisos de desempeño exportador a cambio de permitir la adquisición de insumos a los precios internacionales vigentes [...] y establecer ventajas comparativas dinámicas en los mercados internacionales, pues la exportación es la próxima etapa natural para aprovechar la plataforma industrial ya existente.⁴¹

La industrialización desde adentro significaba, siguiendo a Fajnzylbe, un esfuerzo creativo interno por configurar una estructura productiva funcional a las carencias y potencialidades locales que creara el nú-

³⁸ Guillén, “De la orden cepalina...”, 295-313.

³⁹ Bielschowsky, “Sesenta años...”.

⁴⁰ Sunkel y Zuleta, “Neoliberalismo *versus*...”.

⁴¹ *Ibid.*, 44.

cleo básico endógeno industrializador.⁴² Fajnzylber explicó que este esfuerzo autónomo significa: “Mayor participación e interrelación más estrecha entre diversos agentes [públicos y privados] y motivaciones [de objetivos sociales locales y privados extranjeros]: grandes plantas industriales vinculadas con medianas y pequeñas empresas, infraestructura científica y tecnológica con organismos que definan políticas y normas”.⁴³

La segunda idea-fuerza del neoestructuralismo es el progreso técnico a través del desarrollo tecnológico y la innovación, iniciado en la década de 1990. Esta categoría de análisis se concentró en el enfoque “schumpeteriano, en la formación y acumulación de conocimiento mediante el proceso de aprendizaje de las empresas... en su intento por comprender las transformaciones de las estructuras productivas en condiciones de subdesarrollo y heterogeneidad estructural”.⁴⁴ Como ya se mencionó, en la nueva CEPAL el mercado externo era primordial; así, la exportación de productos de mayor contenido tecnológico era la clave de una mejor inserción internacional.

Se promovió “una labor empresarial sistémica y organizada de investigación y desarrollo, y establecer políticas públicas... crea[ndo] una infraestructura científica y tecnológica altamente desarrollada y articulada con los sectores productivos en el marco de las decisiones de especialización de largo plazo”.⁴⁵ De esta manera, se crearon los Sistemas Nacionales de Innovación acordes a la globalización, agencias responsables de restringir las nuevas formas de producción industriales, gracias a la protección que daban a los derechos de autor las normas de la Organización Mundial del Comercio a partir de 1995.

Con relación a la formación de capital fijo, tercera idea-fuerza del neoestructuralismo, el énfasis se dio a promover fuertes regulaciones:

⁴² Este concepto significa la autocapacidad para generar la acumulación, generación y difusión del progreso técnico e incremento de la productividad de la industria nacional.

⁴³ Sunkel y Zuleta, “Neoliberalismo *versus*...”, 64.

⁴⁴ Bielschowsky, *Sesenta años...*, 183.

⁴⁵ Sunkel y Zuleta, “Neoliberalismo *versus*...”, 46.

“Movimientos de capital, el tipo de cambio, la política comercial y la tasa de interés, genera[ndo] un marco macroeconómico estable que, cimentando la credibilidad en la política económica futura, sea propicio para la formación de capital y la adquisición de ventajas comparativas como medio de aprovechar las oportunidades de inversión e innovación existentes y de multiplicarlas”.⁴⁶

Cabe recordar lo que precisó French-Davis:⁴⁷ se requería poner énfasis en las acciones públicas directas que promovieran las ventajas comparativas y que complementaran las iniciativas privadas locales de inversión con el Estado.

Quizá la reformulación más radical fue el papel del Estado en la conducción de la economía, cuarta idea-fuerza. En este sentido, el Estado debía complementar al mercado mediante una acción activa y dinámica. En efecto, debía reforzar sus funciones clásicas, básicas y auxiliares.⁴⁸ En palabras de Sunkel, se hablaba de un Estado concertador que “correspondiera a la nueva etapa del desarrollo latinoamericano, caracterizada por la apertura democrática y la necesidad de introducir ajustes a la estrategia de desarrollo”.⁴⁹ Al respecto, Rosenthal señaló que la legitimidad del Estado no debía edificarse a expensas del sector privado; pero, al mismo tiempo, la legitimidad del sector privado no podía construirse a expensas del Estado.⁵⁰ En suma, la responsabilidad

⁴⁶ *Ibid.*, 47.

⁴⁷ Véase Ricardo French-Davis, “Formación de capital y marco macroeconómico: bases para un enfoque neoestructuralista”, en Sunkel (comp.), *El desarrollo...*

⁴⁸ Las funciones clásicas que se destacan son: la provisión de bienes públicos (marco legal, policía, seguridad ciudadana), el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y de la equidad, la eliminación de distorsiones en los precios, la distribución de la propiedad, los acervos de capital y el acceso a oportunidades en la economía. Por su parte, por funciones básicas se entienden: la provisión de una infraestructura mínima en transporte y comunicaciones, salud, educación, vivienda, entre otras. Y, finalmente, en las funciones auxiliares están el apoyo a la competitividad estructural de la economía y el fortalecimiento de mercados incompletos. En Guillén, “De la orden cepalina...”.

⁴⁹ Sunkel y Zavaleta, “Neoliberalismo *versus*...”, 47.

⁵⁰ Sunkel, *Del desarrollo...*, 69.

del Estado era garantizar un entorno institucional estable, dinamizando la relación de los agentes productivos: empresarios, locales o extranjeros, y trabajadores.

Por último, la quinta idea-fuerza fue la equidad con base en el concepto de ciudadanía. El neoestructuralismo surgió de las dificultades de ejercer los derechos humanos por parte de la ciudadanía, clasificadas en cuatro pilares: 1) examinar los problemas sociales de la región (pobreza, exclusión, desigualdad de ingresos y riqueza, protección social insuficiente), así como 2) las políticas sociales y la lucha contra la pobreza, 3) la necesaria integración con las políticas económicas y sociales y 4) la institucionalidad de la práctica democrática.⁵¹

En resumen, el modelo económico del neoestructuralismo es un enfoque desde la CEPAL que pone énfasis en la conexión con el sistema internacional, partiendo de mejorar la coordinación de la estructura productiva nacional con el sector privado, en gran medida, de las empresas transnacionales, y el apoyo pragmático del Estado al garantizar el funcionamiento del mercado. El desarrollo económico de los países latinoamericanos, durante la última década del siglo XX, significó supeditar los intereses nacionales a la participación más eficiente en el sistema internacional, regido por empresas transnacionales en la globalización económica.

El nuevo desarrollismo: la tercera vía en tiempos de la globalización económica

La construcción teórica del nuevo desarrollismo surgió a principios del 2000 en América Latina como respuesta a los efectos negativos experimentados en la década de 1990, de la desregulación del mercado de capitales, una sostenida disminución arancelaria, el mayor nivel de acción de las empresas transnacionales, la privatización de empresas estatales y, en gran medida, la disminución de participación del Estado en la planeación económica, considerando las recomendaciones del

⁵¹ Bielschowsky, “Sesenta años...”, 182.

Consenso de Washington, es decir, a causa de la homogenización de los modelos económicos con base en la globalización. En particular, el nuevo desarrollismo concentra su análisis en las experiencias económicas de algunos países latinoamericanos caracterizados por tener un ingreso medio, relativa madurez industrial, mediano desarrollo y sistemas políticos democráticos, como los casos de Argentina y Brasil.

Como señala Luiz Carlos Bresser-Pereira, “el nuevo desarrollismo es entonces un tercer discurso, un conjunto de propuestas útiles para que los países de desarrollo medio recuperen el tiempo perdido y logren ponerse a la par de las naciones más prósperas”.⁵² Al respecto, se hace alusión a un tercer discurso porque se considera que el primero es la teoría clásica del desarrollo latinoamericano, surgida entre las décadas de 1950 y 1970, que tuvo su foco explicativo en el fuerte papel ejecutor del Estado con base en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones; mencionado, asimismo, con el estructuralismo latinoamericano de Raúl Prebisch y la CEPAL fundacional. Y al segundo discurso del desarrollo se le atribuye la economía ortodoxia convencional, o liberalismo económico, con su excesiva fe en la capacidad del mercado, la propiedad privada, las recomendaciones de organismos internacionales, el ejercicio de las empresas transnacionales y la homogenización de la globalización en América Latina en la última década del siglo XX.

El contexto histórico en el que germinó el nuevo desarrollismo se rastrea en el agotamiento del desarrollismo clásico y las secuelas de la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo experimentados en la década de 1980. Estos años significaron en América Latina un estancamiento económico expresado en un promedio de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de 1.9%,⁵³ que fue un promedio muy

⁵² Luiz Carlos Bresser-Pereira, “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, *Nueva Sociedad*, núm. 210 (2007): 110.

⁵³ Se manifiestan las asimetrías en las tasas de crecimiento del PIB, con cálculos propios, utilizando las estadísticas de los indicadores económicos del Banco Mundial, en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.kd.zg?end=1980&locations=ZJ&start=1970&view=chart>>, consultada el 1º de febrero de 2022.

por debajo de lo experimentado durante la década de 1970, cuando se tuvo un coeficiente de 5.9% en general. Esto provocó una severa inestabilidad macroeconómica y un fuerte cuestionamiento sobre el papel del Estado como ejecutor del devenir económico en la región. A partir de 1990, la solución alternativa a las dificultades que experimentaron los países latinoamericanos fue la oleada ideológica del liberalismo económico, expresada en la aplicación de reformas neoliberales bajo la consigna de la privatización y la desregulación como ejes necesarios en la recuperación económica regional.

Sin embargo, la economía ortodoxia convencional⁵⁴ no logró retomar la senda del crecimiento económico, ya que, a lo largo de la década de 1990, se experimentó en promedio un alza del PIB de 2.8%; además, en estos años existió una preferencia por el endeudamiento externo y un constante déficit en la cuenta corriente que ralentizó el desarrollo industrial regional. Así, América Latina experimentó el desarrollismo clásico –primer discurso– y el liberalismo económico –segundo discurso– en las últimas décadas del siglo XX. Según Bresser-Pereira, el resultado fue el fracaso: “Del desarrollismo en el gobierno de José Sarney y el fracaso de la ortodoxia liberal en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en Brasil, el fracaso repetitivo de la ortodoxia liberal de los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas en México; y el fracaso del desarrollismo en el gobierno de Raúl Alfonsín y la ortodoxia liberal del gobierno de Carlos Menem en Argentina”.⁵⁵

A principios de la década del 2000, el nuevo desarrollismo proponía: “[l]a crítica al modelo de crecimiento basado en el ‘ahorro externo’, esto es, el déficit en cuenta corriente. Para el nuevo desarrollismo, la

⁵⁴ En dicha versión teórica, la estabilidad y crecimiento económicos de un país significa tener la supervisión y el control continuo sobre los cinco precios macroeconómicos que son: la tasa de ganancia de las empresas, la tasa de interés emitida por el Banco Central, el tipo de cambio competitivo, la tasa de los salarios y la tasa de inflación que debe ser muy baja.

⁵⁵ Luiz Carlos Bresser-Pereira, “La nueva teoría desarrollista: una síntesis”, *Economía UNAM*, 14, núm. 40 (2017): 55.

elevada apreciación cambiaría a la que están asociados los déficits en cuenta corriente quita competitividad a las buenas empresas industriales, desestimula la inversión y estimula el consumo”.⁵⁶

A inicios del siglo XXI, era evidente el descontento social y las afectaciones de las recurrentes crisis económicas. Por lo tanto, surgieron cuestionamientos como: ¿cuál sería la forma de salir de los problemas económicos y del estancamiento de la inserción de América Latina al sistema internacional? ¿Cuáles serían los caminos al desarrollo que guiarán las políticas nacionales de los países en la región?

En particular, el tercer discurso se experimentó en Argentina y Brasil, actores preponderantes en términos políticos y económicos que lideran el Mercosur, dando origen a un nuevo periodo de conciliación y convergencia de gobiernos progresistas en ambas fronteras, con Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 y 2007-2010) y Dilma Rousseff⁵⁷ (2011-2014 y 2015-2016), quienes buscaron revitalizar sus economías e ir más allá de la teoría ortodoxa convencional. Con este escenario regional, el nuevo desarrollismo “no es sólo una teoría económica: se basa principalmente en la macroeconomía keynesiana y en la teoría económica del desarrollo, pero es una estrategia nacional de desarrollo”:⁵⁸ se sustenta en cuatro ideas-fuerza claves al mejoramiento económico.

La primera idea-fuerza del nuevo desarrollismo tiene como premisa que el desarrollo económico es un pacto social que promueve la concatenación de intereses nacionales en un plan de acción colectivo, en el mediano y largo plazo, para generar un “proceso de formación del consenso entre los empresarios productivos, los trabajadores, los técnicos del gobierno y las clases medias profesionales; es decir, un acuerdo

⁵⁶ Luiz Carlos Bresser-Pereira, José Luis Oreiro y Nelson Marconi, *Macroeconomía desenvolvimentista: Teoría e política econômica do novo desenvolvimentismo* (Rio de Janeiro: Elsevier, 2016): 14.

⁵⁷ Se debe dejar muy claro que existió un golpe de Estado al gobierno de Dilma Rousseff por parte de una facción de políticos de derecha en el país.

⁵⁸ Bresser-Pereira, “Estado y mercado...”, 114.

nacional”.⁵⁹ En otras palabras, la construcción del devenir económico en países como Argentina, y principalmente Brasil, significó a inicios del 2000 la alineación de beneficios de las elites industriales, las universidades, sindicatos, sociedad civil y gobierno.

La segunda idea-fuerza es el renovado papel del Estado y su articulación con la iniciativa privada —nacional o extranjera— porque se requiere que éste sea: “Más capaz y eficiente, mientras que la ortodoxia convencional ve en ella sólo una oportunidad de reducir la carga tributaria. El nuevo desarrollismo propicia una economía comercialmente abierta, competitiva, pero no lleva la idea al extremo y busca usar las negociaciones internacionales para obtener contrapartidas”.⁶⁰

El Estado y mercado deben coordinar acciones sólidas a través de la planificación y la regulación porque “En el plano macroeconómico, definitivamente, el mercado no es capaz de asegurar que los cinco precios macroeconómicos sigan siendo viables: las tasas de ganancia, tasas de interés, tipos de cambio, los salarios y la inflación. Por lo tanto, el papel del Estado también es fundamental en la política macroeconómica”.⁶¹

Y, por último, el Estado debe promover estrategias de inversión en sectores estratégicos y la promoción de políticas industriales que apunten a diversificar la estructura productiva local.

El nuevo desarrollismo enfatiza la necesidad de un tipo de cambio administrado: no existe tipo de cambio completamente libre, y aquí surge su tercera idea-fuerza. “En los países ricos en recursos naturales, como prácticamente en todos los latinoamericanos, es necesario evitar que el tipo de cambio se valore excesivamente”,⁶² y con ello, impedir caer en la trampa de la enfermedad holandesa.⁶³ En este sentido, el tercer discurso es muy crítico a la teoría económica ortodoxa por:

⁵⁹ *Ibid.*, 116.

⁶⁰ *Ibid.*, 122.

⁶¹ *Ibid.*, 50.

⁶² *Ibid.*, 123.

⁶³ De acuerdo con Bresser-Pereira, la enfermedad holandesa se define como una elevación del tipo de cambio de un país a largo plazo, porque éste es capaz de exportar materias primas y obtener beneficios a un tipo de cambio sustancialmente más apre-

Defender un tipo de cambio competitivo o sobrevaluado con el interés de los países ricos en un tipo de cambio apreciado en los países en desarrollo, lo cual genera déficit en la cuenta corriente, que a su vez legitima o hace “necesaria” la inversión extranjera directa y el financiamiento en moneda extranjera.⁶⁴ “La tasa de cambio se compara con un ‘interruptor de luz’, según Bresser-Pereira, que otorga o niega acceso a las demandas externa e interna a los productores nacionales competentes, si ésta es competitiva o apreciada”.⁶⁵

Y, por último, la cuarta idea-fuerza, el nuevo desarrollismo en términos de política fiscal, fiel a su orientación de economía postkeynesiana. A corto plazo, la política fiscal debe ser estrictamente anticíclica,

En el largo plazo, tiene que fomentar el ahorro público, además de un déficit primario y no aumentar la relación de deuda pública/PIB, para financiar de manera satisfactoria las inversiones públicas, lo que debería ser, en principio, entre 20 y 25% de la inversión total. Para argumentar que no hay déficit y luego equilibrio o superávit en la cuenta corriente, la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas de auto-refuerzo son importantes.⁶⁶

En otras palabras, a partir del nuevo desarrollismo, se busca una política fiscal activa que dote al Estado de los recursos que garanticen financiar los programas que den mejores condiciones de vida a la población.

En síntesis, el nuevo desarrollismo es una renovada estrategia y forma de entender la economía en los países de ingresos medios, en particular en el caso de Brasil, actor líder del Mercosur que describe

ciado que el tipo de cambio que hace competitivas a las otras empresas industriales: el equilibrio industrial. Véase Bresser-Pereira, “La nueva teoría...”, 59.

⁶⁴ Bresser-Pereira, “La nueva teoría...”, 56.

⁶⁵ João Villaverde y José Márcio Rêgo, “Prebisch, Furtado y Bresser-Pereira: aportes de los padres del desarrollismo clásico y el nuevo desarrollismo”, *El Trimestre Económico*, vol. 88, núm. 350 (2021): 367.

⁶⁶ Bresser-Pereira, “La nueva teoría...”, 64.

la alineación de los objetivos e intereses del Estado, los empresarios nacionales y la sociedad civil, en pro de un desarrollo económico alternativo a la teoría clásica.

El contexto regional en el que surgió el tercer discurso del nuevo desarrollismo fue de un crecimiento económico promedio de 4% anual,⁶⁷ resultado, en gran medida, del boom de los precios de los *commodities* entre 2004 y 2013 que respondió a la fuerte demanda de China durante la década del 2000.

Cabe mencionar que la corriente teórica del nuevo desarrollismo se autoidentifica con “Tres cosas [que] son esenciales para que alguien se sienta parte de ella: la idea del desarrollo como un cambio estructural, heredado del desarrollismo clásico; la tesis del crecimiento impulsado por la demanda, heredado de Keynes y Kalecki; y la tendencia a la sobrevaloración del tipo de cambio cíclico y crónico”.⁶⁸

Con ello, se busca visibilidad en la producción de las explicaciones económicas que denoten las realidades históricas de las estructuras productivas, sociales y económicas de los países de América Latina, desde un punto de vista crítico a las corrientes de economía ortodoxa.

Trayectoria económica del Mercosur: una historia común de asimetrías nacionales

La experiencia del Mercosur es peculiar, al menos, por dos elementos centrales. El primero es el proceso latinoamericano de integración que surge por iniciativa de los dos países más representativos de la región: Argentina y Brasil. El segundo se ubica en el contexto de la crisis económica de la década de 1980, situación que creó entre los gobiernos argentino y brasileño la idea de generar una estrategia de desarrollo por la vía de la integración regional.

⁶⁷ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2014: integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante* (Santiago de Chile: CEPAL, 2014).

⁶⁸ Bresser-Pereira, “La nueva teoría...”, 65.

El acercamiento de Argentina y Brasil, posterior a sus dictaduras militares, sentó las bases preliminares requeridas para afrontar el nuevo contexto nacional e internacional que se rigió por la liberalización económica y los reajustes del pago de la deuda en América Latina. En este sentido, Paraguay y Uruguay tuvieron incentivos suficientes para sumarse al proyecto que ratificaría la unificación de la Cuenca del Río de la Plata. Los paraguayos contaban con la firma de un estratégico acuerdo, a la par con argentinos y brasileños, sobre el uso de recursos hídricos a finales de la década de 1970; por otra parte, los uruguayos habían firmado tratados comerciales y de complementariedad económica tanto con Argentina como con Brasil entre 1974 y 1975. Todos estos acuerdos estuvieron vigentes en la década de 1980.

Un mapeo general de la trayectoria de la integración del Mercosur rastrea su origen en el entendimiento político del eje argentino-brasileño, con la paulatina recuperación de sus sistemas democráticos (1985-1990), lo cual permitió experimentar un regionalismo acorde a los postulados de la CEPAL de 1959. Sin embargo, esta forma de actuar del Mercosur cambió radicalmente, durante el decenio de 1990, al experimentar una nueva etapa que privilegió la operación del libre mercado sobre las economías participantes y su inserción al sistema internacional. Con el inicio del siglo XXI, surgió una renovada forma de entendimiento del eje argentino-brasileño que revivió el papel activo del Estado (2003-2015). Principalmente, con la llegada de los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, en Argentina, y Lula da Silva, en Brasil, se cuestionaron los resultados obtenidos por el libre mercado; además, se planteó relanzar al Mercosur como un instrumento de complementación de las estructuras productivas y la reducción de las asimetrías sociales. En comparación, en los casos de Paraguay y Uruguay, se vivió una marcada alternancia presidencial; no obstante, las figuras políticas más afines a los gobiernos progresistas de los otros integrantes del Mercosur fueron el presidente paraguayo Fernando Lugo (2008-2012) y los uruguayos Tabaré Vázquez (2005-2010) y José Mujica (2010-2015).

Finalmente, en el último periodo de análisis de 2015 a 2020 en Brasil, posterior al golpe de Estado que destituyó a Dilma Rousseff (2016),

se experimentó una turbulencia política y social que dio lugar a la llegada de presidentes de orientación de derecha: Michel Temer (2016-2019) y Jair Bolsonaro (2019-actual). En Argentina fue electo Mauricio Macri (2015-2019), en Paraguay ganaron las elecciones Horacio Cartes (2013-2018) y Mario Abdó Benítez (2018-actual), y en Uruguay su presidente fue Tabaré Vázquez (2015-2020), seguido por Alberto Lacalle Pou. Esta nueva combinación de actores regionales, salvo el caso de Tabaré Vázquez, volvió a optar por políticas neoliberales con modelos de desarrollo económico guiados por las fuerzas del mercado.

Evidencia estadística del Mercosur: histórica asimetría económica de la integración

El objetivo de esta sección es hacer un mapeo general de la trayectoria del comportamiento y las características económicas del Mercosur de 1985-2020,⁶⁹ como bloque regional, con base en cuatro variables macroeconómicas. Se aclara que los indicadores cuantitativos son el resultado de promediar los indicadores nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

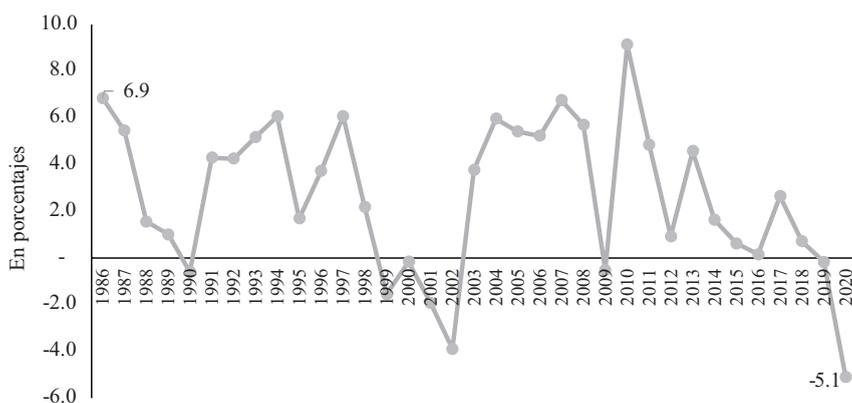
A continuación, se enuncia cada variable económica. La primera es la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), indicador por excelencia al analizar la conducta de una economía nacional o regional. La segunda es el índice de apertura que representa la suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios en proporción al PIB, es decir, cuánto aporta el comercio internacional al total en una economía ($X+M/PIB$). La tercera es la estructura del comercio de exportación, donde destaca el comercio internacional intrarregional y extrarregional; este indicador muestra cuál mercado es prioridad para las mercancías del Mercosur. Por último, se muestra la especificidad de

⁶⁹ El Mercosur como bloque regional económico y político surgió en 1991, por lo tanto, se tiene como supuesto que la construcción de las estadísticas macroeconómicas del periodo de 1985 a 1990 son un recurso metodológico de compatibilidad con las tres etapas históricas que propone este capítulo.

las exportaciones totales del Mercosur entre productos primarios y productos manufacturados; se busca resaltar la histórica especialización productiva del bloque económico suramericano de 1985 a 2020.

Es determinante hacer la siguiente aclaración: el análisis cuantitativo que se propone parte del supuesto de que las estadísticas del Mercosur son el promedio de las economías nacionales que componen el bloque regional; es decir, habrá cifras que se encuentren por arriba o debajo del promedio general, lo que demuestra la existencia de asimetrías económicas. En este sentido, al jerarquizar la importancia económica dentro del Mercosur, quedaría de la siguiente forma: en primer lugar, se encontraría Brasil; en segundo, Argentina; en tercero, Uruguay; y, por último, Paraguay. Por tanto, Brasil y Argentina son, en realidad, el núcleo integrador del Mercosur por su liderazgo y fortaleza económica en el bloque latinoamericano más representativo desde mediados de la década de 1980.

Gráfica 1
Tasa de crecimiento del PIB en el Mercosur, 1985-2020



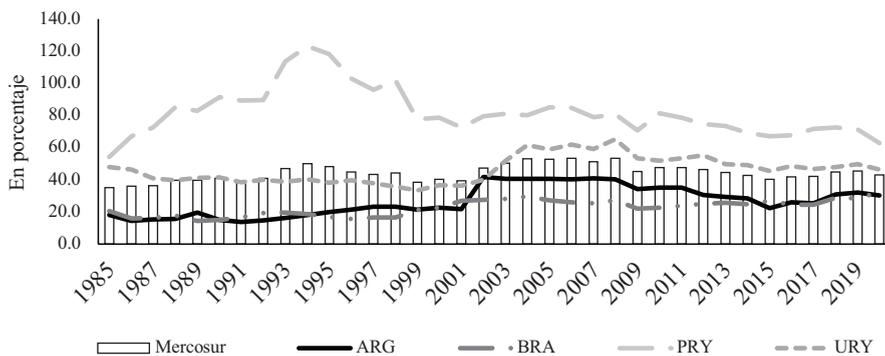
Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores del Banco Mundial. En <<https://datos.bancomundial.org/indicador/>>, consultada el 28 de febrero de 2020.

La gráfica 1 muestra el crecimiento económico del Mercosur con base en el PIB que se caracterizó por la volatilidad en el largo plazo.

El promedio general (1985-2020) del crecimiento del PIB es de 2.64%, acompañado de una tendencia a la baja en el largo plazo; en 1991, su coeficiente fue de 6.85% y terminó en 2020 con -5.09%, ya considerando la Covid-19. Por otra parte, los promedios generales del crecimiento económico de los integrantes del Mercosur son de 2.40% en Argentina, 2.21% en Brasil, 3.10% en Paraguay y 2.72% en Uruguay. En realidad, se aprecia un moderado crecimiento económico de los países del bloque.

La gráfica 2 muestra el índice de apertura del Mercosur ($X+M/PIB$). Es interesante observar que no se ha experimentado una variación drástica en la conexión con el sistema internacional; su promedio general es de 44.3%, que no presenta mucha variación respecto a su cifra inicial en 1985 de 35.1% y final en 2020 de 42.9%. Sin embargo, la conducta en particular de los integrantes del bloque es muy asimétrica. Los líderes del Mercosur tienen una característica común, que es la poca apertura de sus economías nacionales; en los casos de Brasil y Argentina, se tienen índices promedio de 22.5 y 26.7%, cifras por debajo del promedio general de apertura del Mercosur.

Gráfica 2
Índice de apertura del Mercosur ($X+M/PIB$), 1985-2020



Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores del Banco Mundial. En <<https://datos.bancomundial.org/indicador/>>, consultada el 28 de febrero de 2020.

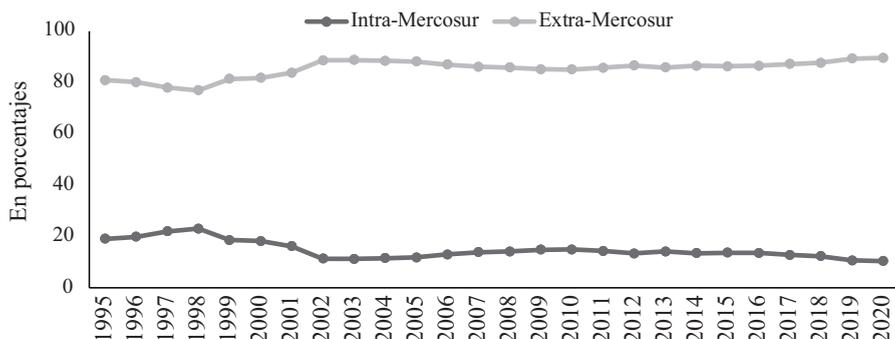
Por otra parte, en las economías de menor tamaño, como Paraguay y Uruguay, sus promedios en el índice de apertura son más elevados que el promedio general del Mercosur, que es de 44.3%. La economía uruguaya tiene un promedio general de 46.3% y, en particular, en la economía paraguaya se destaca su promedio de 81.9%.

La gráfica 3 muestra el comercio intrarregional y extrarregional⁷⁰ con base en las exportaciones totales del Mercosur, denotando la preferencia por los mercados extrarregionales. En otras palabras, los integrantes del bloque suramericano sostienen o promueven muy pocos flujos comerciales entre ellos. De esta forma, se cuestiona la lógica natural de los incentivos por crear un proceso de integración económica regional: ¿de qué sirve construir un bloque si no se tienen mayores relaciones económicas, productivas o comerciales entre sí? El coeficiente promedio del comercio interbloque es de 14.3%, que expresa la conexión de las estructuras productivas y comerciales entre los socios; en cambio, el promedio del comercio extrarregional es de 85.3%. Se demuestra que las estructuras productivas y comerciales del Mercosur tienen o prefieren la conexión con socios extranjeros.

Ahora bien, si diseccionamos ese coeficiente promedio del comercio interbloque del 14.3%, con base en una clasificación de intensidad tecnológica, se obtiene la Gráfica 3.1, que demuestra que la integración comercial entre los socios del Mercosur, en gran medida, se compone de transar productos primarios-manufacturas con base en recursos y manufactura de media tecnología, ya que estos dos elementos aportan en promedio para el total de años analizados en 80%. En otras palabras, esto demuestra que no existe una coordinación y fomento de integración productiva conforme el desarrollo de sectores industriales, basado en el conocimiento.

⁷⁰ Se aclara que no se tiene información homogénea correspondiente al periodo 1985-1994. Esta situación se debe a la falta de datos en la base de estadísticas de la UNCTAD Stat, que brinda un tipo de clasificación y periodos a partir de 1995 y los actualiza hasta el año 2020. Sin embargo, la tendencia es la misma para los periodos 1985-1995 y 1995-2020. El Mercosur exporta fuera de la región.

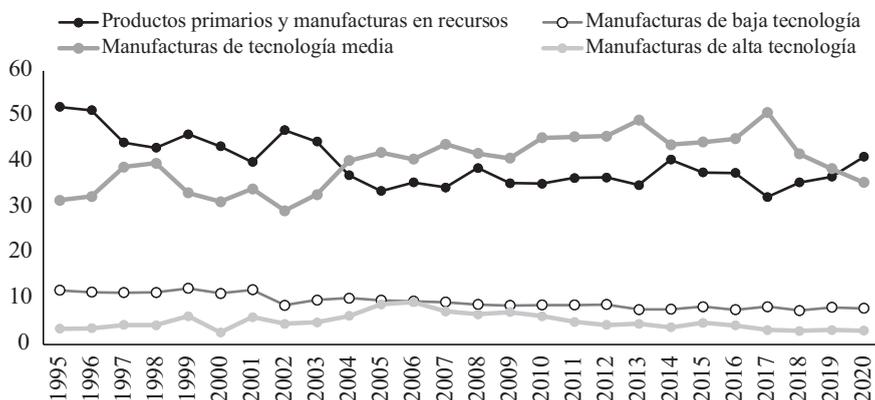
Gráfica 3
Comercio intra y extrarregional del Mercosur, 1995-2020



Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores del Banco Mundial. En <<https://datos.bancomundial.org/indicador>>, consultada el 28 de febrero de 2020.

Ahora bien, se destaca que las manufacturas de mediano contenido tecnológico corresponden, en mayor medida, al sector automotriz, el cual, en el interior del Mercosur, es dirigido por empresas transnacionales de marcas estadounidenses; esta situación, en ningún momento, fomenta una integración productiva que logre reducir las asimetrías entre los países miembros en los sectores económicos de la transformación.

Gráfica 3.1 Comercio intrarregional dividido por intensidad tecnológica del Mercosur

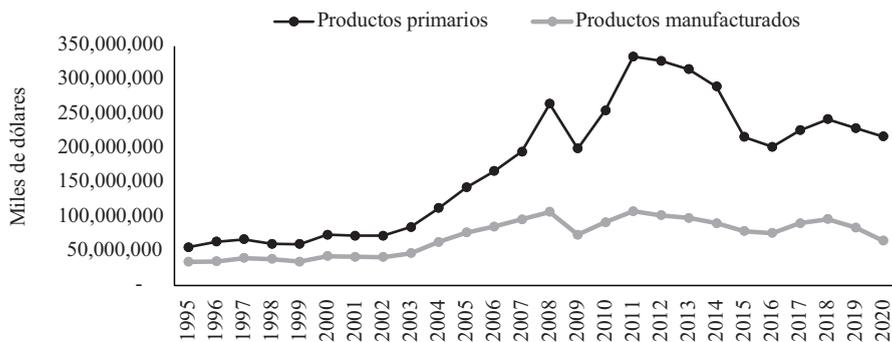


Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de la UNTAD. En <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/dimView.aspx>>, consultada el 10 de junio de 2023.

Es igual de preocupante que, a lo largo del total de años analizados, 1995-2020, el intercambio comercial dentro del Mercosur, que tiene que ver con manufacturas de alta tecnología, no supere el 5%; dicho de otro modo, este dato estadístico es contundente para afirmar que la modernización y el fomento de un horizonte tecnológico no ha sido una preocupación entre el bloque suramericano y demuestra su dependencia técnica al extranjero.

Por último, la gráfica 4 señala la especificidad del tipo de mercancías que exporta al sistema internacional el Mercosur como bloque regional. Es claro que la tendencia es la especialización de productos primarios como el petróleo, derivados del crudo y semillas oleaginosas (soja y maíz), que representan, en promedio, más del 69% de las exportaciones totales. Por otra parte, sólo el 31% son manufacturas de exportación.

Gráfica 4
Composición de las exportaciones del Mercosur



Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores del Banco Mundial. En <<https://datos.bancomundial.org/indicador>>, consultada el 28 de febrero de 2020.

Las tres etapas históricas del Mercosur: evidencia de la falta de coordinación de un modelo de desarrollo económico común

Ciertamente, el comportamiento general del Mercosur, presentado en la sección anterior, se caracteriza por un precario crecimiento eco-

nómico con un promedio de 2.6% entre 1985 y 2020. A continuación, se analizan los tres periodos históricos del Mercosur, que son: 1) 1985-1990, 2) 1991-2002 y 3) 2003-2015. Se examina, de forma sintética, el comportamiento de las variables macroeconómicas con el objetivo de destacar la existencia o no de propuestas explícitas a favor de una *integración productiva*,⁷¹ puesto que se considera que ésta es una estrategia que expresa la voluntad de construir un proyecto común de desarrollo económico. En otras palabras, la integración productiva significa acciones orientadas a reducir las asimetrías sociales y modernizar el sector industrial de los países integrantes del Mercosur.

Desde el punto de vista metodológico, se mencionan las diferentes concepciones teóricas sobre el desarrollo económico, analizadas en la primera sección del capítulo, que sirvan de amparo al demostrar las afinidades o discontinuidades de crear un proyecto común de mediano o largo plazo del bloque regional suramericano. Se busca resaltar que en el Mercosur existe una crisis recurrente, desde su origen, por la incapacidad de crear estrategias destinadas a concebirse como plataforma regional de exportación que coadyuve al desarrollo económico.

En otras palabras, la integración productiva expresa el establecimiento de acuerdos comunes en torno a la cooperación y asociatividad interempresarial; coordinación de la política de desarrollo de nuevos sectores y la reconversión por especialización; políticas de competitividad, la tecnología y de innovación; promoción de la integración de cadenas de valor regionales, y cooperación de competidores locales e internacionales.⁷² Sin embargo, la integración productiva implica la

⁷¹ La integración productiva regional significa fundar las condiciones iniciales de un proceso, por el lado de la oferta de mercancías creadas dentro de un bloque de naciones que involucre a las empresas locales públicas o privadas –de preferencia de capital nacional–; y, por el otro lado, la capacidad de satisfacer la demanda de un mercado ampliado de consumidores que adquieran productos manufacturados regionales.

⁷² Fernando Porta y Fernando Peirano, “Políticas de innovación en una perspectiva regional”, en Gerardo Caetano (coord.), *Políticas públicas para la integración regional* (Montevideo: CEFIR, 2011); Fernando Porta, “Argentine Productive System’s Feasible Scenarios: Challenges for Productive Policies”, en P. Piacentini (ed.), *Industrial Development: Policies, Actors and Problems* (Roma: Sapienza-Università di

voluntad y decisión política por “plantear incorporar a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) a los aparatos productivos nacionales en redes o cadenas regionales de valor (CRV), con base en dos estrategias de integración: 1) vertical o sectorial (especialización)⁷³ y 2) horizontal (complementación)”.⁷⁴

Primer periodo: la preconcepción del Mercosur, 1985-1990

El punto de partida del Mercosur fue el segundo lustro de la década de 1980, cargado de complicaciones financieras y políticas endógenas, como la contracción de sus economías, la incapacidad de cumplir con los pagos de la deuda externa –destinada en su mayoría a financiar sus proyectos nacionales desarrollistas a partir de 1950– y, sobre todo, el fin de las dictaduras militares de sus Estados miembros en Argentina (1976-1983), Brasil (1964-1985), Paraguay (1954-1989) y Uruguay (1973-1984), respectivamente. Con la llegada de José Sarney (en abril de 1985 tras la muerte de Tancredo Neves) a la presidencia de Brasil, se vivió un vigoroso refuerzo en el pensamiento latinoamericanista, particularmente fuerte en el Itamaraty.⁷⁵ “El gobierno brasileño concebía un proceso de proximidad política con Argentina, que se transformó

Roma/Japan Foundation, 2011), *apud* Botto y Molinari, “Un análisis...”; Jorge Lucángeli, “Mercosur: progresa la integración productiva”, *Revista del CEI (Comercio Exterior e Integración)*, núm. 12 (2008): 23-39.

⁷³ Las estrategias horizontales (por complementación) son la cooperación entre organismos estatales, existentes en cada país miembro, que faciliten la articulación del desarrollo productivo, la complementación en investigación y desarrollo (I+D), con intenciones a la transferencia tecnológica. Por su parte, las estrategias verticales o sectoriales (por especialización) son la cooperación en sectores estratégicos, generalmente, con base en una empresa ancla capaz de articular a otras empresas.

⁷⁴ Botto y Molinari, “Un análisis...”, 7.

⁷⁵ O también llamado el Palacio de los Arcos, es el nombre que recibe la sede oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores en la capital de Brasilia, Brasil.

en uno de los principales propulsores del proceso de integración en Sudamérica”.⁷⁶

Durante estos años, se presentó un comportamiento muy peculiar porque las economías de mayor tamaño e importancia tuvieron un crecimiento errático. Por ejemplo, en Argentina se tuvo un promedio de -0.4% y en Brasil de 2.0%. Por otra parte, las economías de menor tamaño se comportaron totalmente de forma contraria, puesto que en Paraguay se experimentó un promedio general de 5.9% y en Uruguay de 3.9%. También cabe destacar que el último lustro de la década de 1980 se caracterizó por experimentar, en general, los remanentes de la crisis de la deuda externa en América Latina.

Además, en cuanto al nivel de conexión de las economías nacionales, considerando el índice de apertura ($X+M/PIB$), se repitió el comportamiento polarizado entre las economías nacionales de mayor y menor tamaño. Para el caso de Argentina y Brasil, su promedio de apertura se ubicó en el rango de 16.6%; en comparación, para Uruguay, el coeficiente fue de 43.0%, y en el caso Paraguay fue muy particular, de 75.5%. Esto demuestra que, en realidad, con los primeros pincelazos de la construcción del bloque económico existió mayor afinidad en el comportamiento económico del núcleo integrador, que fueron Argentina y Brasil como promotores del proceso de integración regional.

Ahora bien, el modelo de desarrollo económico que permeó este periodo es coherente con los postulados del estructuralismo latinoamericano, desarrollado en el apartado anterior. Esto permitió configurar, al menos en principio, entre Argentina y Brasil, un proceso de integración productiva como herramienta de complementación industrial con la firma del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) en 1986. Este acuerdo binacional fue gradual y flexible con un tratamiento diferenciado, a efectos de evitar la especialización sectorial de las economías y estimular la integración intrasectorial, “favoreciendo un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo del intercambio por

⁷⁶ Jorge Campbell, Ricardo Rozemberg y Gustavo Svarzman, “Argentina e Brasil na década de 1980: entre a cornija e a integração”, en Jorge Campbell (ed.), *Mercosul: entre a realidade e a utopia* (Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000): 49.

grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio, con la modernización tecnológica y de favorecer la participación empresarial”.⁷⁷

Siguiendo con la sinergia de la aproximación benéfica e interés por corregir las disparidades suramericanas en 1988, Argentina y Brasil acuerdan el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD), que respetó los “criterios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría que permitirá la adaptación de forma pautada a los habitantes y las empresas, de cada Estado, a las nuevas condiciones de competencia y de legislación económica”.⁷⁸ Es decir, entre 1985 y 1990, coexistieron la voluntad política y las estrategias económicas, sustentadas en el estructuralismo latinoamericano, que construyeron un proyecto común de desarrollo económico con base en la integración productiva que, sin dudar, fue la semilla que dio origen al Mercosur gracias a la coordinación inicial de Argentina y Brasil, la cual, a la postre, fue la fuerza centrípeta que articuló a las economías limítrofes de Paraguay y Uruguay.

Segundo periodo: la concepción y la gran crisis del Mercosur, 1991-2002

El contexto internacional de 1990 en adelante consolidó la globalización económica, que demandó reformas estructurales, es decir, las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales. Se homogenizó en los integrantes del Mercosur un modelo de desarrollo económico con base en los postulados del neoestructuralismo latinoamericano, con preferencia por las fuerzas del mercado. En este sentido, se aprecian similitudes en las trayectorias de crecimiento económico en el Mercosur, que experimentó un promedio de 2.2%; en Argentina fue de 2.2%; en Brasil, de 2.6%; en Paraguay, de 2.0%, y en Uruguay, de 1.9%.

⁷⁷ Leonardo Granato, “Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque”, *Caderno CRH*, núm. 29 (2016): 382.

⁷⁸ *Ibid.*, 384.

La inercia del acercamiento económico-productivo de Argentina y Brasil entre 1986 y 1988 permeó las primeras estrategias de integración bilateral ya en tiempos de Carlos Menem y Collor de Mello. En julio de 1990, se firmó una nueva Acta de Buenos Aires que proponía crear un Mercado Común entre los dos países en 1994.⁷⁹ No obstante, Menem-Collor optaron por el desarrollo económico del modelo propuesto por el neoestructuralismo, que “aceleró el proceso de liberación automática de todo el universo arancelario. Sin embargo, los acuerdos sectoriales perdieron poco a poco su relevancia estratégica e instrumental”.⁸⁰ De ese modo, en diciembre de 1990, se firmó el Acuerdo de Complementación Económico (ACE)⁸¹ entre Argentina y Brasil. El nuevo ACE⁸² representaba la dinamización de su proceso argentino-brasileño; empero, esta formalización bilateral significó para sus vecinos la inquietud sobre los costos de quedar excluidos del nuevo acuerdo económico. En este sentido, el mismo año, representantes de Paraguay y Uruguay buscaron entablar conversaciones para solicitar formalmente su incorporación. Esta nueva requisición implicó replantear la construcción de una iniciativa cuatripartita con un mercado común.

⁷⁹ Paulo Roberto de Almeida, *O Mercosul no contexto regional e internacional* (São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993).

⁸⁰ Aldo Ferrer, “Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas”, *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 11 (1995): 829.

⁸¹ Este Acuerdo se dividió de una forma estructurada y tuvo especial cuidado con los productos sensibles en cada uno de los países miembros; es así como el sector automotor, los productos alimenticios y los bienes destinados a las industrias nucleares tuvieron anexos especiales que parametrizan su manejo dentro del Acuerdo. Actualmente, esta negociación cuenta con 42 protocolos adicionales, los cuales en su mayoría han definido nuevas interpretaciones jurídicas, inclusión de productos, cambio de régimen hacia algunos productos y actualización en los criterios para calcular el contenido regional de los bienes de la industria automotriz. El último protocolo es el número 42 del 26 de junio del 2015, en <<https://www.legiscomex.com/BancoConocimiento/A/argentina-acuerdos-internacionales-ace-14-brasil/argentina-acuerdos-internacionales-ace-14-brasil.asp>>.

⁸² Para referencias en cuanto a los particulares objetivos y características del ACE, véase <<https://www.legiscomex.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/Acuerdo-Bra-Arg-ACE14H.pdf>>.

Ya en 1990 existía pleno intercambio comercial de Uruguay con Argentina y Brasil. De acuerdo con Vigevani, la existencia de previos acuerdos bilaterales uruguayos en la zona sur permitió que los gobiernos de Menem y Collor “acelerarán las estrategias de liberalización económica, de apertura comercial, estabilización macroeconómica y de combate a la hiperinflación que sirvieran como elementos de conexión entre las tres economías que apuntaban a la conformación de un bloque”.⁸³ En Paraguay, con un sistema democrático desde 1989, surgió el interés por la “nueva formación económica regional de sus antiguos adversarios de la Guerra Grande –Argentina, Brasil y Uruguay–, sobre todo, quería garantizar su democracia de principios de 1990”.⁸⁴ En este contexto, esta nueva forma de integración regional de la década de 1990 no necesariamente buscó una suerte de complementariedad industrial o productiva.

Al alinearse los modelos democráticos y las visiones económicas-comerciales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, brotó la semilla que originó la firma del “Tratado de Asunción”, el 26 de marzo de 1991, en la capital paraguaya, por los presidentes Andrés Rodríguez (Paraguay), Carlos Menem (Argentina), Fernando Collor de Mello (Brasil) y Luis Alberto Lacalle (Uruguay), y que creó el Mercosur.

Ya con el Tratado de Asunción, el índice de apertura promedio del Mercosur 1991-2002 fue de 43.4% que, en general, significó ampliar su conexión con el comercio internacional. Sin embargo, otra vez se distinguieron funcionamientos desiguales. Las economías de Paraguay y Uruguay fueron las que más se abrieron, ya que su índice promedio fue de 94.9 y 38.2%, respectivamente. Caso contrario en Argentina y Brasil: su promedio en los índices de apertura nacionales en esos años

⁸³ Tullo Vigevani, “História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais”, en Luiz Eduardo W. Wanderley y Tullo Vigevani (eds.), *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul* (São Paulo: UNESP, 2005): 93.

⁸⁴ Alberto da Costa e Silva, “Da Guerra ao Mercosul: evolução das relações diplomáticas Brasil-Paraguai”, en Maria Eduarda de Castro Magalhães Marques (org.), *A Guerra do Paraguai: 130 anos depois* (Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995): 165-174.

fue de 21.0 y 19.5%. De igual modo, se destaca que en estos mismos años el promedio del comercio del Mercosur intrarregional fue de 18.5%, lo que indica que, durante los mejores años del bloque, en realidad nunca se logró una articulación o armonización del modelo de económico comercialista que coadyuvará a la integración productiva y, mucho menos, al desarrollo de una plataforma regional de desarrollo económico. En resumen, se buscó la preferencia comercial con el exterior y cada país del Mercosur optó por enfocarse en sus necesidades locales en todos los sentidos.

No obstante, la integración regional del Mercosur coincidió con las novedosas reformas que hicieron que las políticas nacionales estuvieran de acuerdo con las fuerzas del mercado, “que [fueron] adoptadas ampliamente en décadas recientes, aunque con variaciones, en las economías en desarrollo y en transición orientadas desde las economías centrales”.⁸⁵ Entre 1991 y 1997, se experimentó el “periodo de transición y auge” del Mercosur, que abarcó su creación y la aparición de un arancel externo común, pero no menos importante; se apreció, asimismo, una laxa institucionalidad entre los países miembros del bloque y nunca hubo avances significativos en la coordinación de políticas macroeconómicas, como del tipo de cambio, tasas de interés o una moneda común. Sin embargo, ciertamente, se promovió en principio el intercambio de mercancías.

Entre 1998 y 2002, se experimentó la gran crisis económica del Mercosur porque en Brasil se devaluó la moneda en 1998 y después Argentina, en 2001, rompió la paridad de su moneda con el dólar. Estas dificultades económicas en ambos países fueron elementos que obstaculizaron la continuación del proceso de integración. Fue inevitable que el impacto económico negativo de los grandes del Mercosur afectara a Paraguay y Uruguay, dando como resultado que el comercio intrarregional disminuyera, y favoreciendo así el comercio extrarregional, un fuerte déficit en la balanza comercial (el valor de las importaciones fue mayor que los montos obtenidos de las exportaciones) y la

⁸⁵ José Antonio Ocampo, “Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina”, *Serie Estudios y Perspectivas*, vol. 26 (2005): 8.

contracción de los flujos de la IED. Irónicamente, se dieron dos efectos: en el primero, las afectaciones económicas resultaron del modelo de desarrollo económico, neo-estructuralista, que favoreció la acción del mercado; y el segundo se revirtió el énfasis en el proceso de integración productiva con base en estrategias regionales de desarrollo industrial sectorial.

Tercer periodo: el relanzamiento del Mercosur más allá del mercado, 2003-2015

Con el inicio del siglo XXI, surgió una renovada forma de entendimiento del eje argentino-brasileño que revivió el papel activo del Estado (2003-2015), principalmente, con la llegada de los presidentes Kirchner y Fernández en Argentina; Lula da Silva y Rousseff en Brasil; Vázquez y Mujica en Uruguay, y Lugo en Paraguay.

Con la llegada de estos gobiernos progresistas al Mercosur, se planteó la integración para que fuera un instrumento que coadyuvara a promover un modelo de *desarrollo económico*, en línea con los postulados del nuevo desarrollismo. En específico, se cuestionó y promovió el cambio de los lineamientos económicos y políticos que, en general, se orientaban al libre mercado. Entre 2003 y 2015, el crecimiento económico del Mercosur fue el más acelerado con un promedio de 4.2%, cifra muy por encima del promedio general de 2.6% de 1985 a 2020.

De forma particular, hubo mejorías significativas en el crecimiento promedio de las economías nacionales, respecto a lo experimentado una década antes, puesto que en Argentina se experimentó una tasa de 4.6%, en Brasil de 3.0%, en Paraguay de 4.5% y, por último, en Uruguay de 4.6%. La otra variable a destacar de estos años es el índice de apertura al comercio internacional que, al menos como bloque, el Mercosur advirtió en su máximo histórico con 48.3%. El comportamiento por economía individual siguió la tendencia. Los países pequeños fueron los que tuvieron los niveles más elevados de índice de apertura. En Uruguay y Paraguay fue de 54.0 y 77.5%, y, en contraposición, en Argentina se observó un promedio de 35.7%; para el caso de Brasil,

que en general es una economía cerrada, su coeficiente fue de 25.9%. Sin duda, en estos años mejoró el crecimiento económico con base en el nuevo desarrollismo.

En cuanto a la integración productiva, se parte del supuesto de que su objetivo es la reducción de las asimetrías que existen entre los miembros del Mercosur. Según Leonardo Granato: “desde el sentido común, esto se hace presente de manera ineludible al considerar la adhesión de un grupo de Estados soberanos de diversas características a un proceso de integración que los aglutine”.⁸⁶ En otras palabras, la integración productiva regional significa crear las condiciones iniciales para comenzar un proceso que permita, por un lado, la oferta de mercancías creadas dentro de un bloque de naciones que involucre empresas locales públicas o privadas –de preferencia de capital nacional–; y, por otro, satisfacer la demanda de un mercado ampliado de consumidores que adquieran productos manufacturados regionales.

Es relevante destacar que se dio un hito latinoamericano en el proyecto del nuevo Mercosur, desarrollado durante la primera década del siglo XXI; fue la reunión cumbre entre los presidentes de Argentina y Brasil, en octubre de 2003, que se conoce como el “Consenso de Buenos Aires”. Allí los dirigentes políticos optaron por superar la integración vigente en la década de 1990. Se utilizó la noción de Consenso de Buenos Aires como oposición directa al Consenso de Washington y los postulados de la economía neoliberal.⁸⁷ La convergencia macroeconómica entre los dos socios más grandes del bloque y la sintonía con Paraguay y Uruguay contribuyó a relanzar el Mercosur más allá de lo económico, y planteó la profundización de lo político y lo social, así

⁸⁶ Granato, “Mercosur, asimetrías...”, 382.

⁸⁷ José Briceño Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *Estudios Internacionales*, vol. 45, núm. 175 (2013): 9-39; Granato, “Mercosur, asimetrías...”; Juliana Peixoto Batista y Daniela Perrotta, “El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura”, *Desafíos*, vol. 30, núm. 1 (2018): 91-134.

como la reconfiguración de lo comercial desde la perspectiva estructural y la integración productiva.⁸⁸

Con esta sintonía de búsqueda de concebir un nuevo proceso de regionalismo productivo o *el nuevo Mercosur*,⁸⁹ en 2008 se creó el Grupo de Integración Productiva (GIP), que sería el responsable de realizar la coordinación y ejecutar lo planeado por el Programa de Integración Productiva del Mercosur. El GIP se constituyó por representantes nacionales designados por los gobiernos de los Estados, aunque se aceptó que “siempre que se considere necesario se podrá invitar a participar de sus reuniones a los puntos focales del sector público y del sector privado de las iniciativas existentes, así como a representantes de otras áreas públicas y/o privadas”.⁹⁰

La implementación de las estrategias de integración productiva, a partir de 2008, tendrían en cuenta las “especiales características de los distintos sectores, el tamaño económico relativo de las economías, evaluando en coordinación con el sector privado cuando correspondiere en qué sectores y cuáles existen mayores posibilidades de lograr avances en materia de integración productiva”.⁹¹ Se parte de la premisa de reconocer la presencia de aquellos países de menor desarrollo económico relativo, como Paraguay y Uruguay. En gran medida, la coordinación productiva del Mercosur se dio por la coincidencia de los estilos de

⁸⁸ Mercedes Botto, “América del Sur y la integración regional: *¿Quo vadis?* Los alcances de la cooperación regional en el Mercosur”, *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 11, núm. 21 (2015): 9-38; Pablo Trucco, “Políticas de articulación productiva”, en *Los futuros del Mercosur. Nuevos rumbos de la integración regional*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Nota Técnica del BID, vol. 1263 (2017): 112-123, en <<https://publications.iadb.org/es/los-futuros-del-mercosur-nuevos-rumbos-de-la-integracion-regional>>.

⁸⁹ José Briceño Ruiz, “Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el Mercosur”, en José Briceño-Ruiz (ed.), *El Mercosur y las complejidades de la integración regional* (Buenos Aires: Teseo, 2011): 121-163; CEPAL, *Panorama de la inserción...*

⁹⁰ Mercosur, *Programa de integración productiva del Mercosur*. Mercosur/CMC/DEC, núm. 12/08 (2008): 15, en <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/de c1208s.pdf>>.

⁹¹ *Ibid.*, 14.

gobierno que buscaron impulsar el desarrollo económico frente al escenario mundial. A pesar de todo, la idea de la integración productiva no logró ser un proyecto de largo plazo porque se diluyó su énfasis con el cambio o debilitamiento de los gobiernos progresistas a finales del año 2015.

Conclusiones

El desarrollo de los apartados del capítulo permite concluir que, al reflexionar sobre el Mercosur, es imprescindible comprender lo que significó el regreso de la democracia en Argentina y Brasil de mediados de la década de 1980. Esta relación estratégica entre argentinos y brasileños es, sin duda, la raíz de una de las experiencias de integración regional más desarrolladas hasta nuestros días. Por lo tanto, es correcto afirmar que el Mercosur, con más de treinta años, ha sido una iniciativa integracionista definida por los vaivenes económicos que caracterizan el estado crónico de crisis. Esto es resultado, en particular, de la incapacidad de adaptar a diferentes modelos de desarrollo económico en su integración.

En este sentido, a diferencia de lo que había ocurrido entre las décadas de 1950 hasta finales de la de 1970, con base en las estrategias de desarrollo económico industrializador nacionalista o individual experimentado en Argentina y Brasil, sumado a las dictaduras militares, a partir de 1985 surgió la idea de enfrentar de forma conjunta las dificultades económicas y políticas de la década. La integración de Argentina y Brasil surgió “[...] como una alternativa políticamente conveniente y económicamente razonable con base en un instrumento de política industrial, mas no como un canal que permitiera beneficios inmediatos a uno de los dos países a costa del otro [...]”.⁹² Esto significa que la integración argentino-brasileña de 1985-1990 tiene similitud y gran conexión con los postulados del modelo de desarrollo económico del estructuralismo latinoamericano de la CEPAL de la década de los cin-

⁹² Campbell *et al.*, “Argentina e Brasil...”, 64.

cuenta. Bajo este contexto, la dirección del Estado promovió la integración gracias a la firma de acuerdos en materia de desarrollo económico y cooperación productiva. En ese período nacieron el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE, 1986), el Tratado de la Integración, Cooperación y Desarrollo (TID, 1988) y la firma del Acta de Buenos Aires (1990), que proponía crear un Mercado Común en el año 1994. Estos años se destacan porque existieron las condiciones y voluntades políticas de armonizar los modelos de desarrollo económico que buscaban en la integración regional un mecanismo que modernizara los sectores industriales del bloque y creara una plataforma común que beneficiara a los socios.

La firma de acuerdos entre Argentina y Brasil generó los incentivos necesarios para atraer a los otros dos vecinos históricos del Río de la Plata, pues tanto Paraguay como Uruguay tenían acuerdos comerciales y económicos firmados desde la década de 1970 con Argentina y Brasil. Además, la importancia de Paraguay ante los argentinos y brasileños radicó en el aprovechamiento de los recursos hídricos de las represas del Foz de Iguazú en la zona de la triple frontera, mediante un tratado firmado en 1979. Esos fueron los elementos que permitieron al inicio de la década de 1990 que se dieran las condiciones para la firma del Tratado de Asunción de 1991.

En su segunda etapa histórica, de 1991 a 2002, se experimentó el auge, la consolidación y una gran crisis del Mercosur porque se construyó su estructura institucional, se firmaron acuerdos comerciales y se creó un arancel externo común en una suerte de unión aduanera, pero no se lograron avances significativos en la coordinación de políticas macroeconómicas en la región. El muy rescatable éxito de los primeros años del funcionamiento del Mercosur tiene que ver con las negociaciones comerciales externas que debían estar coordinadas “[...] de modo que se presentara una posición conjunta como bloque, [...] la negociación conjunta es inédita en la historia de la integración latinoamericana, volviendo al Mercosur en un caso distinto a otras experiencias anteriores de la integración [...]”.⁹³

⁹³ Vigevani, “História da integração...”, 97.

Aún con este hito latinoamericano, el Mercosur no quedó fuera de la homogenización del modelo de desarrollo económico a favor de la liberalización del mercado de capitales, la profundización de la interdependencia económica entre países desarrollados y en vías de desarrollo, que caracterizaron la interpretación del neoestructuralismo proveniente de la CEPAL. Esta lógica de funcionamiento regional e internacional, en gran medida, se explica por la consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos, la irrupción de la globalización económica y la homogenización de las políticas económicas del consenso de Washington.

En este sentido, el Mercosur promovió la liberalización de los flujos de capitales, el debilitamiento de las políticas nacionales a favor de las reglas de operación del sistema internacional, la excesiva presencia de las empresas transnacionales y la preferencia por un crecimiento económico que no necesariamente suscitó mejoras sociales para la población. Por otra parte, la gran crisis del Mercosur –1998 a 2002– se debió a dos razones. La primera fue la devaluación de la moneda brasileña, el real, con el objetivo de volver más competitivas sus mercancías manufacturadas de exportación; esta situación hizo que los productos brasileños invadieran el mercado argentino y se produjera una mejoría en la balanza comercial brasileña. Y la segunda fue la insostenibilidad de la paridad del tipo de cambio fijo de la moneda argentina al dólar, haciendo que la economía argentina sufriera la imposición del llamado “corralito”, que restringió la disposición de efectivo que la población tenía en bancos.

Sumado a lo anterior, el comercio generado entre los dos grandes socios del Mercosur no fue de los niveles esperados y, peor aún, se abandonó la idea de la complementariedad productiva, que fue uno de los pilares fundacionales de los primeros acuerdos de integración del cono sur. Se destaca que, ciertamente, existió una similitud en el tipo de modelo de desarrollo económico utilizado entre los integrantes del Mercosur, pero eso no significó en ningún momento que armonizaran los sectores productivos, las políticas económicas o políticas de comercio exterior; es decir, lejos de existir una profundización en la integración regional, se optó por un modelo de conexión con sus socios

comerciales extrarregionales que no permitió construir una plataforma común o un proyecto de largo plazo en el Mercosur.

El tercer periodo del Mercosur, 2003-2015, significó el arribo y la coincidencia de grandes figuras políticas representadas por los presidentes Kirchner, Fernández de Kirchner, Lula da Silva y Rousseff. Este liderazgo no sólo cuestionó la gran inclinación económica neoliberal que predominaba en el Mercosur, sino que buscaron ampararse en los postulados del nuevo desarrollismo, que era una nueva interpretación de la complementariedad productiva, el desarrollo y el crecimiento económico. Se volvieron a reconocer las asimetrías estructurales entre los líderes del bloque y los socios de menor desarrollo económico relativo, Paraguay y Uruguay. La idea era consolidar el bloque ante el sistema internacional. Se asumió en el Mercosur la idea fundamental de la necesidad de que “[...] la integración regional tuviera de fondo la oposición al centro/periferia, la restricción externa y la escasez del capital y de la tecnología [...]”.⁹⁴

⁹⁴ Maria da Conceição Tavares y Gerson Gomes, “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. extraordinario RCEX01 (1998): 213.