



Capítulo de libro: El binomio regionalismo-desarrollo en América Latina: aportaciones teóricas del estructuralismo latinoamericano

Autores del capítulo: Badillo-Reguera, Jonatan; Meireles, Monika

Título del libro: *Saber y teoría en el estudio del regionalismo latinoamericano*

Autores del libro: Briceño Ruiz, José; Morales-Fajardo, María Esther; Correa Serrano, Ma. Antonia; Rivarola Puntigliano, Andrés; Badillo Reguera, Jonatan; Meireles, Monika; Bobik Braga, Márcio; Figueiredo, Alexandre G. de B; Quintero Rizzuto, María Liliana; Fernández-Guillén, Oscar Eduardo; Simonoff, Alejandro; Goulart Menezes, Roberto; Pasquariello Mariano, Karina L.

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

ISBN del libro: 978-607-30-9180-0

DOI del libro: <https://doi.org/10.22201/cialc.9786073091800e.2024>

Trabajo realizado con el apoyo del Programa UNAM-PAPIME-PE304221

Forma sugerida de citar: Badillo-Reguera, J., y Meireles, M. (2024). El binomio regionalismo-desarrollo en América Latina: aportaciones teóricas del estructuralismo latinoamericano. En J. Briceño (coord.). *Saber y teoría en el estudio del regionalismo latinoamericano* (105-133). 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@edicioneseon.com.mx](mailto:administracion@edicioneseon.com.mx)  
[www.edicioneseon.com.mx](http://www.edicioneseon.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@dgb.unam.mx](mailto:cialc-sibiunam@dgb.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.

# EL BINOMIO REGIONALISMO-DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: APORTACIONES TEÓRICAS DEL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO\*

*Jonatan Badillo-Reguera*  
*Monika Meireles*

Para alcanzar la transformación, las naciones subdesarrolladas tendrán que emular la realidad que prevaleció durante el siglo XIX –cuando la ciencia se convirtió en el instrumento privilegiado de acumulación.

CELSO FURTADO, 1983 [1967]: 160

## **Introducción**

El objetivo del presente capítulo es analizar el arsenal teórico-crítico que examinó las particularidades del desarrollo económico y su vinculación con el proceso de integración regional en América Latina. Para cumplir con ello, se tomarán como base algunos de los principales postulados del *estructuralismo latinoamericano*, que fueron especialmente trabajados por los economistas vinculados a la Comisión Económica

\* Los autores desean agradecer a Gabriela Rivera por sus valiosos comentarios que enriquecieron el texto final.

para América Latina y el Caribe (CEPAL) entre las décadas de 1950 a 1980. Como hipótesis de trabajo, se busca demostrar la particular evolución histórica de las ideas latinoamericanas sobre el binomio regionalismo-desarrollo y, sobre todo, aquellas reflexiones vinculadas a la integración económica de los países en vías de desarrollo. Esto hace que el caso de América Latina sea único y, por tanto, se diferencie en puntos-clave de la discusión sobre integración que ha dado racionalidad teórica a la construcción de la Unión Europea.

El capítulo se sustenta en dos ejes explicativos que actúan de forma complementaria. El primero se refiere a las ideas-fuerza del estructuralismo latinoamericano sobre el desarrollo y el subdesarrollo a partir de los planteamientos de Raúl Prebisch. El segundo expone y analiza las ideas-fuerza del *regionalismo intervencionista*, también propuesto por el estructuralismo latinoamericano en el documento sobre el Mercado Común Latinoamericano,<sup>1</sup> que formuló los lineamientos de la integración entre los países en vías de desarrollo.

A lo largo de la historia, América Latina se ha caracterizado por recurrentes problemáticas de distinta índole: la lucha de clases sociales, fuerte concentración del ingreso, precariedad en la infraestructura regional, heterogeneidad productiva, presencia de los intereses de potencias extranjeras, la actuación de las empresas transnacionales y la continua lucha por mantener su democracia. También, el acercamiento entre los países latinoamericanos se ha propiciado por sus similitudes históricas en los sistemas políticos, económicos y por el tipo de inserción al comercio mundial. En este capítulo, se argumenta que la integración regional es un instrumento de mejora social. En América Latina, la integración ha sido un mecanismo para superar el subdesarrollo económico de la región.

<sup>1</sup> Raúl Prebisch, “El Mercado Común Latinoamericano”, en *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados* (Santiago de Chile: FCE/CEPAL, 1998), 325-348.

De igual manera, en el capítulo se cuestionan los intentos de aplicar los postulados del *neofuncionalismo*<sup>2</sup> y el *intergubernamentalismo*<sup>3</sup> más allá de la experiencia europea de la posguerra, como si fueran premisas de valor universal que se pudieran generalizar para la comprensión de otras iniciativas de integración. No obstante, la producción teórica sobre la integración latinoamericana fue activa durante los mismos años en los que se desarrollaron estas teorías europeas. Incluso, en capítulos previos de este libro, se examinan las ideas sobre la unificación de los países latinoamericanos que remontan a los movimientos de independencia posteriores a 1809.<sup>4</sup>

En este trabajo, se estudia la integración en América Latina mediante la realización de un análisis de larga duración que, de acuerdo con Braudel,<sup>5</sup> permite identificar cómo interactúan cotidianamente los actores sociales de una zona geográfica. Estas interacciones forjan un tipo de realidad que con el tiempo tarda en alterarse o desgastarse, pero que, simultáneamente, son responsables de conformar lo que se entiende por “una región”. Por ejemplo, el istmo centroamericano es una región pionera en las iniciativas de integración en América Latina y el Caribe desde el siglo XIX, puesto que, como señala Rodrigo Páez Montalbán, un análisis “histórico o de largo plazo valida la afirmación de que Amé-

<sup>2</sup> Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950, 1957* (Stanford: Stanford University Press, 1958); Philippe C. Schmitter, “A Revised Theory of Regional Integration”. *International Organization* 24, núm. 4 (1970): 836-868. En <<https://doi.org/10.1017/s0020818300017549>>.

<sup>3</sup> Stanley Hoffmann, “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe”. *Daedalus* 95, núm. 3 (1966): 862-915.

<sup>4</sup> Tullo Vigevani, “História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais”, en Luiz Eduardo Wanderley y Tullo Vigevani (eds.), *Governos subnacionais e sociedades civil: Integração regional e Mercosul* (São Paulo: UNESP, 2005), 25-129; Germán A. de la Reza, “Los primeros ensayos de integración de América Latina (1821-1865). Avatares y efectos del plan bolivariano”, en Liliana Weinberg (ed.), *Historia comparada de las Américas: perspectivas de la integración cultural* (México: CIALC-UNAM, 2016), 229-245.

<sup>5</sup> Fernand Braudel, *La larga duración, en la historia y las ciencias sociales* (Madrid: Alianza Editorial, 1979).

rica Central es una región donde la idea y la práctica de la integración regional ha persistido a pesar de existir dictaduras, crisis económicas, problemas sociales y afectaciones climáticas”.<sup>6</sup>

Se pueden identificar, *grosso modo*, tres grandes momentos del pensamiento y la teorización sobre la integración latinoamericana. El primero surgió con las ideas de unificación de las recientes naciones independientes al sur del continente americano a partir de 1809. El común denominador era garantizar la seguridad de los nuevos Estados frente al peligro de nuevas invasiones de las coronas europeas – específicamente España–, así como asegurar la autonomía política de las nuevas naciones mediante la cooperación regional. Estas primeras iniciativas integracionistas corresponden a la generación de los Libertadores que, en conjunto con la élite política e intelectual nacional, “desarrollaron una conciencia integracionista sin una estrategia adecuada para analizar la unidad latinoamericana”.<sup>7</sup> Por ejemplo, inquietudes integracionistas fueron plasmadas en la *Carta de Jamaica* (1815), escrita por Simón Bolívar, en la cual manifestó la necesidad de lograr la independencia de España no sólo para los países andinos, sino en la totalidad del continente.<sup>8</sup>

El segundo momento de la reflexión sobre la integración latinoamericana se ubica en la segunda mitad del siglo XX, cuando se formalizaron categorías de análisis bajo la tutela teórica de la CEPAL. Además de explicar el tema del subdesarrollo, esta organización internacional buscó promover alianzas estratégicas entre los países de América Latina, que sirvieran de contrapeso en un sistema internacional caracterizado por la dicotomía centro-periferia. La producción teórica de la integración latinoamericana posterior a la Segunda Guerra Mundial se

<sup>6</sup> Rodrigo Páez Montalbán, “Central America: In Search of Lost Unity”, en Andrés Rivarola Puntigliano y José Briceño Ruiz (eds.), *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean* (Londres: Palgrave Macmillan, 2013), 144.

<sup>7</sup> Gustavo Lagos, “La revolución del pensamiento y la acción integracionistas en América Latina”, en Felipe Herrera (ed.), *América Latina integrada* (Buenos Aires: Losada, 1967), 12.

<sup>8</sup> Enrique Ayala Mora, *Resumen de historia del Ecuador*, 3ª ed. (Quito: Corporación Editora Nacional/Biblioteca General de la Cultura, 2008), 47.

distingue por su contenido heterodoxo, en específico, por el rol protagónico que le otorgó al Estado como el garante de las políticas económicas y conductor de la integración, lo que influyó tanto en las líneas de investigación académicas como en la instrumentación de políticas públicas.

Por último, pero no menos relevante, y que se tiene que mencionar, aunque no forme parte del análisis del presente trabajo, el tercer momento importante para la teoría latinoamericana de la integración regional emanó de la CEPAL en su etapa *neoestructuralista* de producción intelectual, a partir de la década de 1990. Sin embargo, esta nueva versión integracionista surgió en respuesta al contexto internacional caracterizado por la hegemonía de modelos económicos a nivel nacional, basados en la libre acción del mercado y en la globalización económica como eje rector. La CEPAL modificó su visión y postura teórica ante el nuevo contexto internacional caracterizado por la hegemonía de los Estados Unidos.

El capítulo está dividido en tres apartados tras esta introducción. En el primero, se desarrollan las aportaciones de la producción intelectual del estructuralismo latinoamericano de la CEPAL del periodo de la postguerra. En el segundo, se analizan las características del regionalismo intervencionista expuestas en el documento *El Mercado Común Latinoamericano*, publicado por la CEPAL en 1959. Por último, se presentan las reflexiones finales del capítulo.

### **Las aportaciones teóricas de Raúl Prebisch y la CEPAL**

Los años posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial están marcados por un contexto internacional de bipolaridad hegemónica entre el capitalismo de los Estados Unidos y el socialismo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. No obstante, en los años iniciales de la postguerra, el costo del conflicto bélico fue devastador para Europa en su infraestructura y pérdidas de vidas humanas. Sus alcances se manifestaron más allá de las fronteras del viejo continente por la vía de la contracción de la demanda agregada internacional, las afectaciones

al comercio, la interrupción del flujo de inversiones extranjeras y el estancamiento económico mundial. Además, durante esos años se inició la independencia de los territorios bajo dominio colonial en África y Asia. Posteriormente, ocurrió un período de crecimiento económico en el mundo occidental que dio a los gobiernos holgura en el diseño y la instrumentación de políticas económicas y de protección social.

Es en este contexto que nace el campo de estudio de la Economía del Desarrollo a nivel internacional, a cargo de la generación de los pioneros del desarrollo,<sup>9</sup> entre 1945 y 1960, donde destacan Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Raúl Prebisch, Albert Hirschman y Harvey Leibenstein, quienes “forzaron que el nuevo campo descansara sobre un paradigma edificado a partir de nociones de competencia imperfecta, rendimientos crecientes y excedentes de fuerza de trabajo”.<sup>10</sup>

Raúl Prebisch y la CEPAL surgen como voceros latinoamericanos de esta nueva Economía del Desarrollo; pero, desde la perspectiva cepalista, el comportamiento económico en los países en vías de desarrollo no “encajaba del todo” con los preceptos de la teoría clásica ortodoxa porque, en general, ésta erige su arsenal interpretativo partiendo del examen del funcionamiento de las economías industrializadas. En este contexto, surgió en América Latina la inquietud por analizar el

<sup>9</sup> Paul Rosenstein-Rodan argumentó que el estudio económico de los países no centrales implicó un “análisis del proceso de crecimiento en desequilibrio [que] resulta esencial para entender los problemas del desarrollo económico [...] intenta estudiar la trayectoria dinámica hacia el equilibrio, no meramente las condiciones que deben cumplirse en el punto de equilibrio”. Paul Rosenstein-Rodan, “Natura Facit Saltum: Analysis of the Disequilibrium Growth Process”, en Gerald M. Meier y Dudley Seers (eds.), *Pioneers in Development* (Nueva York: Oxford University Press, 1984), 207-208. Por su parte, Nurkse afirma que “el centro mismo del problema del desarrollo en los países atrasados económicamente es que las denominadas áreas ‘subdesarrolladas’, en comparación con las avanzadas, no están suficientemente equipadas con capital en relación con su población y recursos naturales”. Empero, estas interpretaciones continuaban adhiriéndose a la idea del libre mercado afines a las teorías económicas clásicas y neoclásicas, es decir, a la ortodoxia. Ragnar Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (Oxford: Basil Blackwell, 1953), 1.

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

desarrollo y subdesarrollo desde una interpretación guiada por la reconstrucción histórica que retratara la realidad de las estructuras productivas, sociales y los tipos de economías con los que los países de la región se insertaron en el sistema internacional.

En 1948, se creó la CEPAL, considerada como “la más original y activa de las diferentes organizaciones regionales establecidas por las Naciones Unidas en el periodo de la postguerra”.<sup>11</sup> El pensamiento cepalino fue auténtico porque logró reunir a académicos, técnicos y oficiales, en su mayoría latinoamericanos, encargados de realizar los estudios económicos de las dificultades estructurales y sociales que caracterizaban a la región. Con ello, se creó una reflexión teórica a partir de las falencias históricas que definían el devenir de América Latina.

En este trabajo se reconoce la autenticidad de la tradición intelectual del estructuralismo latinoamericano, en particular su 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.<sup>12</sup>

Raúl Prebisch fue el primer Secretario Ejecutivo de la CEPAL y tuvo un rol protagónico en la conformación de una tradición intelectual sobre temas del desarrollo con enfoque heterodoxo, conocido como *estructuralismo latinoamericano*, que se establece a partir de la necesidad de cuestionar los postulados tradicionales y universales de la eco-

<sup>11</sup> Cristobal Kay, *Latin American Theories of Development and Underdevelopment* (Londres: Routledge, 1989), 231.

<sup>12</sup> El método histórico-estructural permite una fértil interacción de los enfoques deductivo e histórico-interpretativo, ocupándose de la trayectoria de los agentes e instituciones, y del diálogo permanente entre las formulaciones teóricas y los cambios históricos. El libro de Furtado sobre la formación económica del Brasil es, posiblemente, la referencia más importante en la utilización del método en el estudio de la historia. Ricardo Bielschowsky, “Formação Econômica do Brasil: uma obra do Estruturalismo Cepalino”, en *50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado* (Rio de Janeiro: IPEA, 2009), 175.



nomía clásica y neoclásica.<sup>13</sup> Con base en el texto *La vida y la época de Raúl Prebisch, 1901-1986*, de Edgar J. Dosman,<sup>14</sup> se ofrece una sistematización del pensamiento original sobre el desarrollo económico de Prebisch, considerando cinco etapas: 1) 1943-1949, cuando deja de ser funcionario del gobierno de Argentina; 2) 1949-1959, cuando sus aportaciones permean los trabajos de la CEPAL; 3) 1959-1963, cuando concentra sus esfuerzos teóricos en cómo lograr una integración económica regional; 4) 1963-1969, cuando logra su proyección en otras instituciones internacionales; y, por último, 5) 1970-1986, cuando vive su segunda etapa en la CEPAL. A continuación, se detalla cada una de las cinco etapas de la trayectoria intelectual de Prebisch de 1943 a 1986.

En la primera etapa, de 1943 a 1949, Prebisch se desvinculó de la Dirección General del Banco Central de Argentina con la intención de retomar sus actividades como docente e investigador en la Universidad de Buenos Aires; posteriormente, ingresó a la recién creada CEPAL. En esta etapa de su producción intelectual, se concentró en desarrollar sus explicaciones sobre los ciclos económicos, tomando como ejemplo la economía argentina.

En su segunda etapa, de 1949 a 1959, el economista argentino amplió sus ideas teóricas en los primeros años de actividades a cargo de la CEPAL. Se difundieron los planteamientos fundamentales que delinearon

<sup>13</sup> Existe una amplia bibliografía que busca dar cuenta de las diferencias entre las escuelas del pensamiento económico. Es decir, por un lado, existen explicaciones que se centran más en la maximización de beneficios o en lograr los anhelados puntos de equilibrio de las economías nacionales que garanticen su óptimo crecimiento; por otro, hay interpretaciones que buscan identificar que la economía es la suma de un componente social, de estructuras productivas y de los modos de inserción al sistema internacional que inciden en el desarrollo de los países. Para profundizar sobre el debate y el significado de los antagonismos de las escuelas económicas ortodoxas y heterodoxas, se recomienda: Marc Lavoie, “Post-Keynesian Heterodoxy”, en Marc Lavoie, *Introduction to Post-Keynesian Economics* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2006), 1-24.

<sup>14</sup> Edgar J. Dosman, *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986* (Toronto: McGill-Queen’s University Press, 2008).

los trabajos de otras figuras<sup>15</sup> que integraron la escuela económica del estructuralismo latinoamericano. Se sistematizó la propuesta de una dicotomía del sistema centro-periferia, la idea del deterioro de los términos de intercambio y la importancia de la industrialización con sustitución de importaciones.

En la tercera etapa, de 1959 a 1963, Prebisch mostró gran interés y preocupación por construir las bases del “Mercado Común Latinoamericano” como posible punto culminante de la estrategia de consolidación del proceso de industrialización.

En su cuarta etapa, de 1963 a 1969, ya como secretario ejecutivo de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), el interés de Prebisch se focalizó en los temas de la cooperación internacional para el desarrollo, así como en la profundización del esfuerzo analítico multidisciplinario, materializado en una “estrategia global de desarrollo” y en la formulación de la “ineficiencia dinámica”. Con todo ello, Prebisch dio sus primeros pasos para construir lo que él llamaría la “teoría de la transformación”.

En su quinta etapa, de 1970 a 1986, el economista argentino asumió la dirección de la Revista de la CEPAL (1976) y su actividad en ésta se extendió hasta su muerte en 1986. En estos años, Prebisch “se influenció por los debates sobre la dependencia latinoamericana y padeció las abominables consecuencias de los golpes militares”.<sup>16</sup>

Se debe aclarar que el análisis de las “condiciones económicas imperantes en la región se percibió y pensó por Prebisch desde su época de funcionario del gobierno de Argentina, al analizar los efectos que tenían los ciclos económicos sobre la economía de su país”.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Entre otros, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Juan F. Noyola, Víctor Urquidi y Octavio Rodríguez.

<sup>16</sup> Dosman, *The Life and...*, 41.

<sup>17</sup> Monika Meireles y Jonatán Badillo, *Raúl Prebisch: enfoque centro periferia, inserción comercial y cambio tecnológico en la discusión del desarrollo latinoamericano* ([s.l.]: [s.e.], 2020), mimeo, 9.

### *El estructuralismo latinoamericano y las asimetrías en el escenario internacional*

Los dos ejes explicativos del pensamiento de la CEPAL fundacional son, por un lado, los conceptos básicos del estructuralismo y, por el otro, las particularidades del tipo de integración regional que caracterizó a los países de América Latina de 1950 a 1980.

El primer eje se sitúa en la segunda etapa (1949-1959) del pensamiento de Raúl Prebisch, cuando elabora las ideas-fuerza del análisis del estructuralismo. El segundo, se ubica en la tercera etapa de Prebisch, 1959-1963, cuando se establecen los fundamentos cepalinos de una integración dirigida por el Estado, que consideraba a la integración regional, mediante la creación del Mercado Común Latinoamericano,<sup>18</sup> como instrumento que coadyuvaba a perfeccionar el proceso de la Industrialización con Sustitución de Importaciones (ISI), iniciada en la región durante la década de 1950.

En uno de los primeros trabajos de la CEPAL, publicado en 1949 bajo el nombre de *Estudio económico de la América Latina 1948*, se le encomendó a Prebisch redactar la introducción que tituló “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. Este texto introductorio fue bautizado por Albert Hirschman como el *Manifiesto Latinoamericano*,<sup>19</sup> documento esencial para entender la visión cepalista fundacional del desarrollo económico de América Latina de 1950. Para Celso Furtado, era la primera vez en la historia económica en la que los intelectuales de los países centrales no tenían la verdad absoluta al explicar la realidad internacional. En este sentido, Furtado afirmó que cualquier reflexión acerca de la CEPAL debía “partir de reconocer que en ella se efectuó el único esfuerzo de creación de un cuerpo

<sup>18</sup> Dosman, *The Life and...*; Joaquim Miguel Cuoto, “O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch”, en *Revista Economia y Sociedade* 16, núm. 1 (29) (2007): 45-64; Monika Meireles, *Soberanía monetaria y alternativas de desarrollo en Ecuador desde el pensamiento económico latinoamericano* (México: IIE-UNAM, 2016).

<sup>19</sup> Albert Hirschman, “The Political Economy of Import-substituting Industrialization in Latin American”, en *Quarterly Journal of Economics* 82, núm. 1 (1968): 2.

de pensamiento teórico sobre política económica que ha surgido en esa vasta área del planeta a la que se denominó Tercer Mundo”.<sup>20</sup>

En el *Manifiesto Latinoamericano*, Prebisch plasmó su interpretación del recorrido de las economías de América Latina durante la primera mitad del siglo XX. El economista argentino, con base en la situación que la región afrontó durante el contexto internacional del período de las dos guerras mundiales (1914-1919/1939-1945), concluyó que a las economías latinoamericanas se les impuso una restricción indirecta porque, aunque no existió ninguna prohibición formal por parte de los países desarrollados a la importación de bienes manufacturados, en la realidad se produjo una restricción a la adquisición de mercancías extranjeras de mayor contenido tecnológico, o bienes de capital.

Tal restricción se explica en gran medida por dos razones. La primera, porque el sector manufacturero global prefirió concentrarse en la producción para la guerra y, la segunda, porque existió una fuerte contracción de la demanda de bienes primarios o *commodities* por parte de Estados Unidos y los países de Europa. La suma de estas dos condiciones interrumpió la entrada de divisas internacionales destinadas al pago de las importaciones y reveló, al mismo tiempo, las potencialidades de los países de América Latina, al enseñarles el camino hacia la actividad industrial.<sup>21</sup> Esta fue la punta de lanza de un sustancial estímulo para el surgimiento de nuevas industrias que produjeran y abastecieran el mercado nacional de bienes industriales similares.

A partir de esta situación, surgió la gran crítica del estructuralismo latinoamericano al pensamiento económico ortodoxo, que refutó la validez teórica de las ventajas comparativas de David Ricardo (1817), y que cuestionó la distribución equitativa de los beneficios del progreso técnico a través del libre comercio mundial. En palabras de Prebisch:

<sup>20</sup> Celso Furtado, *El capitalismo global* (México: FCE, 1999), 30.

<sup>21</sup> Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados* (Santiago de Chile: FCE/CEPAL, 1998), 5.

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 fruto. No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio.<sup>22</sup>

Se trató, a fin de cuentas, del rompimiento de la tradicional estructura de la vieja división internacional del trabajo, la cual profesaba que los países subdesarrollados debían concentrarse en la producción de bienes primarios y los países desarrollados en la fabricación de manufacturas. En esta interpretación, la industrialización latinoamericana sería una aberración dentro del sistema económico internacional, porque se incurriría en una ineficiente asignación de los factores de la producción capital y trabajo. Como respuesta, el estructuralismo latinoamericano planteó su primera idea-fuerza, la categoría analítica que explicaba la realidad del sistema internacional: la dicotomía centro-periferia.

La dicotomía centro-periferia se define por las características estructurales del comercio mundial, en el cual América Latina es vista como periferia, pues le corresponde la producción de alimentos y materias primas, mientras que los países industriales, en su carácter de centro, se especializan en bienes manufacturados. La nueva forma de entender la participación latinoamericana en el comercio mundial era a partir de una relación de asimétrica distribución de los frutos del progreso técnico a nivel global. Así, el estructuralismo definió el reparto de las tareas entre el centro y la periferia. El primero es centrípeto, absorbente y dominante; por su parte, el segundo es dependiente, fragmentado e imitativo, con una gran oferta de productos primarios.

Las características de América Latina en su inserción al sistema económico global condujeron a refinar las categorías de análisis sobre los orígenes y las causas de la desigualdad en la región periférica, el acceso al progreso técnico y los beneficios obtenidos por los países centra-

<sup>22</sup> Prebisch, “El desarrollo económico...”, 65-66.

les. La CEPAL criticó y rompió con la clásica división internacional del trabajo de la economía ortodoxa. A este respecto, Prebisch consideró “que la industrialización de América Latina no era incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria”.<sup>23</sup> Al mismo tiempo, se introdujo la idea de la transformación productiva como elemento central para elevar el nivel de bienestar social, por la vía de los salarios.

La segunda idea-fuerza del estructuralismo fue el deterioro de los términos del intercambio, plasmada en el Manifiesto Latinoamericano (1949). Prebisch realizó un análisis histórico y cuantitativo en el que evaluó el comportamiento de la relación de los precios de las mercancías manufacturadas y las materias primas en el sistema centro-periferia. El resultado fue que los frutos del progreso técnico se habían concentrado en los países centrales, debido a los altos niveles de productividad en la elaboración de manufacturas exportables. El argumento del deterioro de los términos del intercambio se respaldó con base en una serie de datos estadísticos del período comprendido entre 1876 a 1947, que recopiló la relación de los precios de los productos primarios y de los bienes manufacturados. En este marco explicativo, el cociente de los términos del intercambio es la división de los precios relativos de los alimentos exportados respecto al precio de los bienes manufacturados exportados. El resultado obtenido por Prebisch fue negativo en la estructura productiva de América Latina porque, según el economista argentino: “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”.<sup>24</sup>

El análisis del deterioro de los términos de intercambio parte de la premisa de que existen desigualdades en los niveles de productividad entre el centro y la periferia y que, por ende, se afecta de forma distinta el ingreso de los trabajadores en el sistema comercial internacional.

<sup>23</sup> Prebisch, “El desarrollo económico...”, 7.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 18.

Las asimetrías en los niveles de productividad propician<sup>25</sup> una mejor calidad de vida para los trabajadores de los países centrales, mientras que en la periferia la productividad y, en consecuencia, los salarios eran bajos, en un contexto de condiciones laborales precarias.

Además, Prebisch relaciona el deterioro de los términos de intercambios con los ciclos económicos –expansivos o recesivos– del sistema capitalista. Concluye que en un ciclo expansivo se incrementa la demanda internacional y, con ello, la oferta de productos primarios se beneficia del incremento de sus precios respecto a los bienes manufacturados. Sin embargo, en un proceso de recesión, los precios relativos de los productos primarios caen en mayor proporción y con una mayor velocidad respecto a los productos manufacturados en el centro. En otras palabras, los efectos de los ciclos económicos provocan alta volatilidad en las economías periféricas, haciéndolas vulnerables.

En la fase de expansión económica, los países centrales se apoyan en sus altos niveles de productividad. La garantía del crecimiento de la productividad se explica por dos cuestiones: la primera es la mayor tecnificación utilizada en la industria para la exportación, y la segunda es porque los trabajadores del centro tienen la salvaguarda de su ingreso medio real como resultado de la consolidación de la organización sindical de productores de manufacturas.<sup>26</sup>

La tercera idea-fuerza del estructuralismo es la promoción de la industrialización como factor clave de la transformación de la estructura productiva de América Latina. No obstante, la industrialización por sí misma no significa la panacea económica, sino que es un instrumen-

<sup>25</sup> Para profundizar en la metodología del análisis del deterioro de los términos de intercambio, véase Octavio Rodríguez, “Fundamentos del estructuralismo latinoamericano”. *Comercio Exterior* 51, núm. 2 (2001): 100-112.

<sup>26</sup> De acuerdo con Monika Meireles, Keynes observó que en el salario de los trabajadores de bienes finales existía una “rigidez a la baja” en el ciclo recesivo de la economía capitalista, y en la periferia la captura de los frutos del progreso técnico en los momentos de recesión tenderá a la baja en los ingresos de los trabajadores de materias primas. Monika Meireles, *Soberanía monetaria y alternativas de desarrollo en Ecuador desde el pensamiento económico latinoamericano* (México: IIE-UNAM, 2016), 45.

to dentro de un conjunto de acciones que son parte de una estrategia de mediano y largo plazo. Existió el objetivo común de mejorar la inserción de los países latinoamericanos en el sistema económico internacional y, con ello, reducir las brechas técnico-productivas con el centro. La CEPAL promovió el modelo ISI para modificar la dinámica centro-periferia. Se buscaba diversificar los sectores productivos destinados a la exportación, lo que en la lógica de la CEPAL implicaba la acción del Estado no sólo en la protección de las nuevas industrias, sino también mediante subsidios, apoyos fiscales y créditos.

Con la industrialización, se aprovecharían los beneficios del progreso técnico. Al mismo tiempo, se reconocía la necesidad de importar bienes de capital y la conveniencia de diversificar las exportaciones con bienes adicionales a los productos primarios. Por ello, se descarta caer en una lógica de economía autárquica, ya que en cuanto más activo fuera el comercio exterior latinoamericano, mayores serían las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo. La solución no era crecer a expensas del comercio exterior, sino saber extraer de este intercambio comercial, cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico.

La industrialización de América Latina sería el mecanismo de reducción de las brechas entre los niveles de productividad en los sectores industriales respecto al centro. En el fondo, existió otro objetivo que era el acceso a mejores niveles de ingreso de los trabajadores como resultado de un mayor nivel tecnológico utilizado en la fabricación de mercancías, con apoyo gubernamental mediante políticas públicas en sectores clave. La diversificación sectorial latinoamericana permitiría revertir la histórica afectación en la balanza de pagos.

La gradual sustitución de importaciones por producción nacional era dirigida por el Estado, basado en tres grandes mecanismos: 1) aumento de las tarifas de importación, 2) desvalorización de la moneda local y 3) control de la tasa de cambio. Se aclara que “los gobiernos de los países latinoamericanos variaron en el uso y la intensidad de la aplicación de tales opciones”.<sup>27</sup> Ahora bien, en ningún momento, la propuesta del

<sup>27</sup> Meireles, *Soberanía monetaria...*, 48.



modelo ISI planteó el cierre total de la región latinoamericana con el resto del mundo a través de la reducción del comercio; más bien, fue un esfuerzo para fortalecer la producción industrial de empresas nacionales de diferente tamaño, para lograr abastecer el mercado local con productos nacionales.

Sin embargo, existía una fragilidad en el proyecto: el estrangulamiento del sector externo que, en su mayoría, obedecía a la gran cantidad de importaciones de bienes de capital requeridos en la fabricación de bienes manufacturados en las nuevas industrias. Si la producción periférica continuaba asociada a la alta demanda de importaciones de bienes de capital, sería imposible romper con su condición de subordinación tecnológica, las asimetrías productivas y, de forma particular, los niveles de ingresos medio en los trabajadores en América Latina. La respuesta práctica de Prebisch fue la disminución del coeficiente de importaciones.<sup>28</sup>

El estrangulamiento del sector externo de América Latina ocurre porque el valor de las importaciones de bienes de capital tiene, de forma histórica, un valor superior al de las exportaciones de bienes primarios. Las categorías que sustentan esta afirmación se relacionan con la tradicional división internacional del trabajo, las asimetrías en los niveles de productividad, las diferencias en las remuneraciones de los trabajadores y la marcada aplicación del progreso técnico en las mercancías del centro.

Como señala Octavio Rodríguez, “cabe destacar que el razonamiento [desequilibrio externo] se apoya en la hipótesis de la disparidad de las elasticidades-ingreso de la demanda de los productos comerciados”.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> El coeficiente de importaciones es el resultado de la división del valor total de las importaciones de un determinado país por el Producto Interno Bruto (PIB), en un período determinado. La importancia de este coeficiente radica en que el proceso de diversificación productiva, impulsado por la industrialización con sustitución de importaciones, lograría que los países latinoamericanos redujeran las importaciones de manufacturas.

<sup>29</sup> Octavio Rodríguez, *El estructuralismo latinoamericano* (México: Siglo XXI Editores, 2006), 67.

Meireles coincide con este argumento al señalar que la causa del desequilibrio externo es la diferencia de la elasticidad-ingreso de la demanda por productos manufacturados. Esta idea proviene de la explicación de la curva de Engel<sup>30</sup> que, “*grosso modo*, explica la reducción relativa del gasto en la alimentación ante un aumento del ingreso, dando como resultado que el consumo de productos alimenticios corresponde a una menor proporción del total del consumo individual”.<sup>31</sup> El consumo absoluto de alimentos podría aumentar por un incremento en el ingreso disponible, pero el consumo de bienes manufacturados será mayor que el primero por las diferencias en las elasticidades de ingreso de la demanda entre ambos.<sup>32</sup>

Por último, se tiene que mencionar que el contexto internacional en el período de la postguerra entre 1945 y 1970, en el que Prebisch y la CEPAL fundacional formularon las idea-fuerza del estructuralismo latinoamericano, fue único. Estos años estuvieron caracterizados por un deterioro en los flujos comerciales, derivado del conflicto bélico y el sistema económico mundial de Bretton Woods, lo que permitió libertades en la aplicación de modelos económicos acordes a las necesidades de cada país. En consecuencia, existían las condiciones de promover el desarrollo industrial en América Latina a partir de Prebisch y sus ideas.

<sup>30</sup> Fue formulada por el economista alemán, Ernst Engel.

<sup>31</sup> Meireles, *Soberanía monetaria...*, 47.

<sup>32</sup> Esto se aprecia más fácilmente recurriendo a la siguiente ecuación  $Y = ep * w_{ec}$ , donde  $ep$ : elasticidad-ingreso de las exportaciones de la periferia;  $ec$ , elasticidad-ingreso de sus importaciones;  $Y$ , la tasa de crecimiento de ésta;  $w$ , la tasa de crecimiento correspondiente a la de los centros. La disparidad ( $ep > ec$ ) en la periferia deberá crecer menos que en el centro ( $y < w$ ). Las disparidades de elasticidad y las tasas de crecimiento del ingreso céntrico imponen un límite a la tasa de aumento del ingreso de la periferia. Si se excede ese límite, se generarían en ella sucesivos déficits comerciales que terminarían por impedir la continuidad de su expansión, a menos que se logre evitarlos mediante cierto patrón de industrialización, caracterizado por la sustitución de importaciones y por el cambio en la composición de las importaciones. Meireles, *Soberanía monetaria...*, 69.

### *Contribución del estructuralismo latinoamericano a la explicación de las asimetrías económico-sociales*

El análisis del subdesarrollo económico realizado por el estructuralismo consolidó la teoría latinoamericana de la postguerra. Esta dimensión explicativa fue tarea del economista brasileño Celso Furtado (1920-2004), designado por Raúl Prebisch como director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL (1950-1957). Furtado analizó el progreso técnico, pero desde una perspectiva de largo plazo, resaltando cómo los países centrales controlaban la tecnología que recibía la periferia; la combinación, explicaba, fue la configuración histórica de las divergencias entre estructuras productivas desarrolladas y subdesarrolladas o híbridas. Furtado partió de confrontar a los postulados económicos clásicos, especialmente, al señalar que en América Latina se debería evitar “la reducción de la sociedad a un modelo y la traducción de un proceso histórico en términos de un elegante sistema de ecuaciones”.<sup>33</sup> En otras palabras, el autor advirtió a la región sobre la necesidad de sortear la “ilusión económica”.

Celso Furtado<sup>34</sup> acudió a la legitimación histórica como herramienta analítica del estructuralismo.<sup>35</sup> En la teoría del subdesarrollo furtadiana, es determinante el papel del Estado como ejecutor de las políticas industriales, como promotor de una “economía mixta” e impulsor de nuevos sectores. Corresponde al Estado liderar las estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo para disminuir la desigualdad en los salarios de los trabajadores de la periferia.

<sup>33</sup> Celso Furtado, *Los vientos del cambio* (Madrid: FCE, 1993), 300.

<sup>34</sup> Celso Furtado, *Formação econômica do Brasil* (Río de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959); Celso Furtado, *Formação econômica da América Latina* (Río de Janeiro: Lia, 1970).

<sup>35</sup> En sus libros, *Formação econômica do Brasil* y *Formação econômica da América Latina*, Furtado desarrolla el método estructuralista cepalino, que tuvo la función deliberada de destacar que se requiere una teorización propia basada en el contexto histórico del subdesarrollo. Ricardo Bielschowsky, “Evolución de las ideas de la CEPAL”. *Revista CEPAL*, núm. extraordinario (1998): 24.

Furtado reconoció que las condiciones estructurales del subdesarrollo requerían una “ciencia económica nueva y distinta; dado que la economía ortodoxa no tenía la experiencia ni la capacidad de analizar estructuras del subdesarrollo: la economía del desarrollo, en su forma general, no entra en las categorías del análisis económico”.<sup>36</sup> De este modo, la construcción teórica del subdesarrollo de Furtado fue un parteaguas en las Ciencias Económicas de su época porque, en gran medida, la interpretación clásica no lograba explicar la lógica para acceder al crecimiento económico y cómo esa dinámica se vinculaba al desarrollo social.<sup>37</sup>

Las aportaciones de Furtado al estructuralismo son, según Bielschowsky:<sup>38</sup> la incorporación de la perspectiva histórica de largo plazo (desde la época colonial de América Latina), la dificultad que los sectores urbanos modernos tienen para absorber la mano de obra del campo y la consecuente posibilidad de que el crecimiento económico

<sup>36</sup> Celso Furtado, “Capital Formation and Economic Development”, en Amar Agarwala y Sampat Singh (eds.), *The Economics of Underdevelopment* (Nueva York: Oxford University Press, 1958), 316.

<sup>37</sup> Y lo más importante, Furtado demostró que el crecimiento económico de algunas naciones no garantiza que otras mejoren su posición relativa en el sistema centro-periferia. Furtado rompía con la idea fundamental de convergencia del comercio internacional de la libre acción del mercado. Esto significó que “[...] el subdesarrollo no constituye una etapa necesaria del proceso de formación 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 simple es el de la coexistencia de empresas extranjeras, productoras de una mercancía de exportación, con un extenso sector de economía de subsistencia, cuya coexistencia puede proseguir en equilibrio estático durante largos periodos. 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 [...]”. Celso Furtado, *Teoria e Política do desenvolvimento econômico* (São Paulo: Abril Cultura, 1983), 475.

<sup>38</sup> Ricardo Bielschowsky, “Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo”, *Revista CEPAL*, núm. 88 (2006): 7-15.

ocurra de forma desequilibrada; es decir, que se produzcan incrementos en la productividad, pero que, de manera simultánea, persista y se profundice la inequitativa distribución del ingreso. De igual manera, destacó el papel que tiene el patrón de consumo y el crecimiento económico.<sup>39</sup>

En su libro *Desarrollo y subdesarrollo* (1961), Furtado creó las categorías para el análisis de las estructuras productivas de América Latina y la relevancia que tendría la industrialización. En el capítulo IV, “Elementos de una teoría del subdesarrollo”, se señala que históricamente los condicionamientos del subdesarrollo latinoamericano son el atraso en las estructuras productivas que se destinan a la explotación de materias primas, un elemento heredado del período colonial. Después, Furtado identificó que la expansión del capitalismo tuvo un impacto sobre las estructuras arcaicas, y aunque esto varió entre las regiones, el resultado fue la creación de estructuras híbridas que, por un lado, tenían componentes de un sistema capitalista y, por el otro, mantenían elementos de la estructura preexistente.<sup>40</sup>

### **La integración económica del estructuralismo: antecedentes históricos del regionalismo de la CEPAL de 1959**

De acuerdo con José Briceño Ruiz, las grandes aportaciones hacia una formalización teórica embrionaria en materia de integración

<sup>39</sup> Furtado enfatizó que “la desigualdad de la distribución del ingreso es a partir de la secular diferenciación y concentración del acceso a los medios de producción, causante del subempleo rural y la crónica insuficiencia en la absorción de la mano de obra industrial”. Meireles, *Soberanía monetaria...*, 55.

<sup>40</sup> Este tipo de economía dual constituye, específicamente, el fenómeno del subdesarrollo contemporáneo. Por tanto, Furtado afirmó que el subdesarrollo es un proceso histórico autónomo y “no una etapa por la que debían haber pasado, necesariamente, las economías que ya alcanzaran un grado superior de desarrollo. Para captar la esencia del problema de las actuales economías subdesarrolladas, es necesario tener en cuenta esta peculiaridad”. Celso Furtado, *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (Río de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961), 165.

económica en América Latina se localizan en los trabajos del economista e ingeniero argentino Alejandro Bunge, quien inició “una transición del ‘saber’ sobre regionalismo del siglo XIX hacia una formulación teórica más elaborada”.<sup>41</sup> En 1909, Bunge<sup>42</sup> propuso crear una Unión Aduanera del Sur que formalizaría las relaciones económicas y comerciales entre “Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay. Estos países uniformarían sus tarifas aduaneras de acuerdo con los derechos más altos en cualquiera de ellos en cada artículo, y las modificaciones futuras se adoptarían por una comisión permanente”.<sup>43</sup> La obra de Bunge fue un antecedente intelectual e influencia teórica para un joven economista argentino que estudiaba en la Universidad de Buenos Aires: se llamaba Raúl Prebisch.

De forma más concreta, las primeras iniciativas se impulsaron a finales de la década de 1950, cuando la CEPAL, bajo el liderazgo de Prebisch, presentó los lineamientos teóricos de una integración económica regional en el documento titulado “El Mercado Común Latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales”.<sup>44</sup> En este documento, se previó la creación de un mercado regional en América Latina que ayudaría a superar su condición de economías periféricas en el sistema de

<sup>41</sup> José Briceño Ruiz, “Del saber a la teorización sobre el regionalismo latinoamericano”. *Iberoamericana-Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* 48, núm. 1 (2019): 122.

<sup>42</sup> De acuerdo con Diego Gastón Araya (2016), Friedrich List, economista alemán de principios del siglo XIX, influyó sobremanera en las ideas que tendría la perspectiva socioeconómica de Alejandro Bunge. En efecto, List es uno de los pioneros de una cosmovisión económica y social que repercute decisivamente en el economista argentino, muy probablemente a causa de la formación universitaria de éste en Alemania.

<sup>43</sup> Alejandro Bunge, *Una nueva Argentina* (Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft Ltda., 1940), 279.

<sup>44</sup> Véase Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina* (Santiago, Naciones Unidas, 1949); Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano: análisis y recomendaciones* (Santiago: Naciones Unidas, 1957); Raúl Prebisch, “El Mercado Común Latinoamericano”, *Comercio Exterior* IX, núm. 9 (septiembre de 1959): 509-513.

comercio mundial. En este capítulo se argumenta que el proyecto del Mercado Común Latinoamericano es expresión de lo que Briceño Ruiz describe como regionalismo intervencionista o autonómico.<sup>45</sup>

### *El regionalismo intervencionista de la CEPAL (1959-1989)*

La CEPAL tomó la iniciativa de proponer un mecanismo que considerara las especificidades de las economías latinoamericanas. De acuerdo con esta Comisión, “el Mercado Común Latinoamericano sería el resultado de una política más que de una fórmula”.<sup>46</sup> Una fórmula completa de largo plazo en la que se proponía que los bienes, servicios, personas y capitales circularían libremente. Se planteaba la construcción progresiva de este mercado común a través de etapas programadas, que, en una primera fase de diez años, buscaría reducir el nivel medio de aranceles entre los países latinoamericanos. Una vez superada la primera década de funcionamiento, se convocaría a nuevas rondas de negociaciones en las que se evaluarían las reducciones arancelarias realizadas y en qué medida éstas coadyuvarían al incremento en el comercio intrarregional.

El Mercado Común Latinoamericano era concebido como un mecanismo para promover el desarrollo industrial y lograr una mayor eficiencia de la estrategia de la ISI, pues fue un instrumento para incentivar el intercambio recíproco de bienes industriales. También, fue una alternativa para desarrollar las exportaciones industriales en la región latinoamericana. Prebisch argumentó que,

<sup>45</sup> José Briceño Ruiz, “Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina”, en Willy Soto Acosta (ed.), *Política internacional e integración regional comparada en América Latina* (San José: Flacso, 2014), 23.

<sup>46</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), “El Mercado Común Latinoamericano”, en NU.CEPAL, *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1 (Santiago de Chile: FCE/CEPAL, 1998), 327. En <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/909109a4-7cca-4198-b42f-43dd13f8e825/content>>.

En vez de tratar de implantar toda suerte de industrias sustitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado; y acudirían a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse a base de importaciones del resto del mundo.<sup>47</sup>

La ampliación de la capacidad industrial derivada del Mercado Común Latinoamericano conduciría gradualmente a una organización más racional del sistema productivo, rompiendo los estrechos límites del mercado nacional.<sup>48</sup> Los efectos positivos de este mercado común eran la combinación de la industrialización dirigida por el Estado y su capacidad de absorción de la mano de obra desplazada, de sectores arcaicos que, en virtud del progreso técnico del sistema productivo, darían a los trabajadores incentivos racionales para abandonar las actividades con bajos niveles de productividad y emigrar hacia aquellos sectores de reciente creación por la industrialización. Este elemento era crucial para Prebisch, quien reconocía que si los países de mayor desarrollo industrial (Argentina, Brasil o México) no eran capaces de absorber este tipo de fuerza laboral en sectores de nueva incursión técnica, el Mercado Común Latinoamericano habría fracasado.

Como ya se señaló, los aportes de la CEPAL, desde 1959, buscaron fomentar el comercio entre los países de América Latina, tanto los que habían avanzado en sus procesos nacionales de industrialización tempranos, como los de menor desarrollo económico relativo, por medio de mecanismos de integración gradual que les permitirían acceder a una suerte de complementariedad productiva. Por tanto, se buscaba elevar la competitividad de sus productos en el mercado regional y, posteriormente, a nivel internacional. Este modelo de integración se basó en el crecimiento del mercado regional y en la reducción de la dependencia de las importaciones.

<sup>47</sup> CEPAL, "El Mercado Común...", 339.

<sup>48</sup> *Ibid.*, 330.



Además, el Mercado Común Latinoamericano debería ser dinámico y capaz de absorber la oferta laboral desplazada de los sectores menos productivos de la economía.

Otro elemento nodal del Mercado Común Latinoamericano fue el reconocimiento de que no todos los países de la región tenían la misma capacidad productiva. En el proyecto de integración cepalino, se buscaba incluir a todos los países latinoamericanos, enfatizando la necesidad de apoyar a los de menor desarrollo económico relativo. El regionalismo cepalino reconoció las asimetrías en las capacidades productivas, y por ello, los países de menor desarrollo económico relativo tendrían un tratamiento diferencial arancelario, productivo y comercial.

No es tan correcto afirmar que la integración regional gestada en América Latina bajo la interpretación de la CEPAL, con el regionalismo cerrado, significó la desconexión total del comercio internacional; además, esta idea de integración se caracterizó por una amplia autonomía en la creación de políticas económicas nacionales. En otras palabras: “la propuesta cepalina no excluía de forma absoluta la apertura a los mercados mundiales, circunstancia que se consideraba una etapa por la que la región tendría que transitar una vez que sus bienes logran ser competitivos en los mercados latinoamericanos”.<sup>49</sup>

Una evaluación de la experiencia del regionalismo intervencionista de la CEPAL permite concluir que sus características fueron: 1) el Estado mantuvo un rol fundamental de la conducción de la política de integración y articuló las relaciones sociales y mercantiles; 2) se aprobaron mecanismos para que existiera la libertad de movimiento de bienes, personas y capitales, y 3) se estableció el principio de un esquema gradual que permitía contemplar un tratamiento a las asimetrías por medio de políticas de apoyo.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> José Briceño-Ruiz, *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas* (Merida: Universidad de Los Andes, 2007), 21.

<sup>50</sup> Daniela Perrotta, *La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional: un análisis histórico de la experiencia sudamericana para comprender el Mercosur* (s. l.: Trabajo presentado en las II Jornadas de

La taxonomía del regionalismo intervencionista de la CEPAL del periodo de la postguerra se presenta en el Cuadro 1, que pone énfasis en los objetivos e instrumentos.

**Cuadro 1**  
**Regionalismo cerrado o intervencionista en América Latina (1959-1980)**

<i>Características</i>	
i) Gran contenido político: búsqueda de la autonomía	
ii) Combinación de políticas de mercado e intervención pública	
iii) Preocupación de la integración y el desarrollo económico	
iv) Preferencia por la integración que tenga contigüidad geográfica	
v) Una integración sur-sur	
<i>Objetivos</i>	<i>Instrumentos</i>
• Transformación productiva.	• Creación de industrias intermedias regionales.
• Industrialización y ampliación del mercado interno.	• Gradualidad y progresiva protección arancelaria.
• Diversificación de las exportaciones.	• Países de menor desarrollo económico regional.
• Creación de mecanismos de Compensación de Pagos.	• Proyectos Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), suscritos en el Pacto Andino (1969).
• Coordinación de políticas industriales.	• Promoción de empresas transnacionales andinas, creadas en el Pacto Andino (1970).
• Libre movilidad de los factores de la producción: capital y trabajo.	• Libre comercio recíproco.

Fuente: Elaboración propia con base en Briceño Ruiz (2007), CEPAL (1959) y Perrotta (2010).

Relaciones Internacionales, 2010), 35. En <[https://www.academia.edu/1171827/La\\_dial%C3%A9ctica\\_entre\\_la\\_integraci%C3%B3n\\_regional\\_y\\_las\\_estrategias\\_de\\_inserci%C3%B3n\\_internacional\\_en\\_el\\_marco\\_de\\_proyectos\\_de\\_desarrollo\\_nacional\\_algunas\\_pistas\\_para\\_la\\_comprensi%C3%B3n\\_del\\_MERCOSUR\\_actual](https://www.academia.edu/1171827/La_dial%C3%A9ctica_entre_la_integraci%C3%B3n_regional_y_las_estrategias_de_inserci%C3%B3n_internacional_en_el_marco_de_proyectos_de_desarrollo_nacional_algunas_pistas_para_la_comprensi%C3%B3n_del_MERCOSUR_actual)>.

De igual forma, el regionalismo intervencionista identificó que los principales retos del mercado común eran: 1) reducir la vulnerabilidad con el sector externo, visto como la imperiosa necesidad de disminuir el coeficiente de importaciones que sostenía la región con el comercio internacional del resto del mundo; 2) aminorar las asimetrías en las brechas de los niveles de productividad entre el sector primario exportador (el más dinámico) y las economías de subsistencia, es decir, la heterogeneidad estructural; y 3) superar el alto costo que significaba la distribución inequitativa del progreso técnico. Sin embargo, en estricto sentido, el proyecto de integración propuesto por la CEPAL no fue realmente implementado por varios países latinoamericanos que tenían posiciones distintas sobre la naturaleza de la integración. No todos los países latinoamericanos apoyaron la transformación productiva, sino que se concentraron en la apertura comercial.

Tres iniciativas de integración regional fueron promovidas en esos años: la primera fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC),<sup>51</sup> fundada en 1960; la segunda, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), establecido en 1960; y el Pacto Andino de 1969.

En el Tratado de Montevideo, documento fundacional de la ALALC, se produjo una mezcla de las ideas cepalistas con propuestas librecambistas, con algunas iniciativas de industrialización.<sup>52</sup> Se puede observar la importancia de las propuestas de la CEPAL en el proceso de creación de la ALALC; éstas buscaban la complementariedad de las estructuras productivas mediante al menos dos instrumentos aplicados.<sup>53</sup> El pri-

<sup>51</sup> Países fundadores en 1960: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente se adhirieron Colombia (1962), Ecuador (1962), Venezuela (1966) y Bolivia (1967).

<sup>52</sup> CEPAL, *ALALC: el programa de liberación comercial y su relación con la estructura y las tendencias del comercio zonal* (Santiago de Chile: CEPAL, 1979); Briceño Ruiz, *La integración regional...*

<sup>53</sup> Para profundizar en el tema, véase CEPAL, *ALALC: algunos aspectos de las políticas de desarrollo zonal* (Santiago de Chile: CEPAL, 1979); CEPAL, *ALALC: el programa...*

mero es el programa de liberalización comercial, que se desarrollaba a través de listas nacionales y una lista común, que se acordarían en una primera etapa que duraría 12 años, basada en el principio de gradualidad. En estas listas los países firmantes incluirían los productos sujetos a una reducción arancelaria, de tal manera que permitieran la entrada de mercancías procedentes de sus socios regionales. Las listas nacionales eran resultado de la elección de cada país de los productos que serían objeto de desgravación arancelaria, una suerte de “elección autónoma”, mientras que la lista común era un tema más complicado, pues representaba una propuesta sujeta a un acuerdo en la totalidad de los países firmantes; es decir, se requería la aprobación del total de miembros para que se acordara la liberalización arancelaria.

El segundo instrumento con rasgos cepalinos de la ALALC fue el apoyo al proyecto de industrialización mediante los Acuerdos de Complementación Industrial (ACI). En éstos se determinaba qué tipo de producto se destinaría a un determinado sistema productivo nacional, creando las condiciones de distribución de la producción que permitiría lograr la complementación de la industria regional. Este elemento se coordinó estrechamente con el reconocimiento de las asimetrías y el establecimiento de un tratamiento diferenciado a países de menor desarrollo económico relativo.

La otra iniciativa es el MCCA, en cuya creación tuvo gran influencia la oficina de la CEPAL en México, bajo el liderazgo del economista Víctor Urquidí. Además de impulsar un programa de liberalización comercial, una de las innovaciones del MCCA —en la cual se puede observar la influencia cepalista— fue el denominado Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (RICI).

Por último, el Pacto Andino (1969-1996), establecido con la firma del Acuerdo de Cartagena, fue la tercera iniciativa de integración desarrollada en esos años. En el proceso andino, se suscribió una estrategia de desarrollo en la que se mezclaban elementos de liberalismo económico y participación del Estado en la economía. De acuerdo con Parra, el Pacto Andino promovió una estrategia de apertura comercial regional para incrementar el libre comercio, pero “junto a estas políticas de liberalización, se aceptó desarrollar una integración que

combinara la protección externa frente a terceros mediante un arancel externo y la fuerte participación estatal en la programación industrial de la región”.<sup>54</sup> En esta fusión de enfoques, la planificación industrial era el mecanismo central al considerarse como el motor del proceso de modernización de las economías, lo que a su vez implicaba una fuerte participación estatal en el proceso de integración de la región andina.

## Conclusiones

La teoría estructuralista de CEPAL es una de las contribuciones latinoamericanas en el estudio del regionalismo económico, en particular al establecer un vínculo entre integración y desarrollo. La principal preocupación de la teoría cepalista no fue la discusión del Estado como principal institución que garantizara la paz y seguridad en la región y, mucho menos, crear organismos supranacionales, como en Europa, sino que su interés fue la promoción del desarrollo económico.

La CEPAL creó categorías analísticas que explican las especificidades de las estructuras productivas y sociales en América Latina y la forma en que ésta se insertó en el sistema internacional. En sus propuestas, los representantes del estructuralismo latinoamericano explican cómo coexisten las relaciones de subdesarrollo económico, las asimetrías en la creación de políticas públicas, el comercio exterior, la precariedad de las estructuras productivas de la región y las formas de contrarrestar la relación centro-periferia.

Las interpretaciones sobre el subdesarrollo económico y su vínculo con la integración regional se abrieron paso en la acción práctica mediante el liderazgo gubernamental. Las motivaciones para estudiar el subdesarrollo económico, la industrialización y el papel de la integración económica reviven la importancia del pensamiento integracionista cepalino en América Latina, ya que han pasado más de 70 años desde

<sup>54</sup> Isidro Parra, “Dos trabajos sobre el Grupo Andino. De dónde viene y hacia dónde va”. *Comercio Exterior* 30, núm. 5 (1980): 485.

su surgimiento y aún persisten las mismas dificultades económicas y sociales en los países de la región.

Finalmente, existe evidencia suficiente de la construcción por parte de la CEPAL de un arsenal teórico-crítico que captura las particularidades de los procesos de integración latinoamericanos y su relación con la problemática del desarrollo económico. De esta forma, se reitera la afirmación inicial de que la CEPAL, a partir de sus categorías analíticas fundamentales respecto a la unión de los países en vías de desarrollo, ha realizado una aportación propia al análisis de la dimensión económica del regionalismo latinoamericano. El centro de este aporte teórico es la indivisibilidad del binomio regionalismo-desarrollo en la integración latinoamericana, no sólo como una imprescindible contribución al acervo intelectual latinoamericano, sino también como una valiosa guía para volver a emprender iniciativas concretas de integración.