

— Tomo II —  
La Vida Social

## EL PAPEL DE LA CEPAL EN MÉXICO EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO: HISTORIA E IDEAS FUERZA 1955-2015.

Hugo Eduardo Beteta Méndez-Ruiz,<sup>1</sup>

En marzo de 1947, la ONU estableció la Comisión Económica para Europa, y también la Comisión Económica y Social para Asia y Lejano Oriente con el propósito de apoyar la reconstrucción económica de esas regiones devastadas por la guerra.

Ante la omisión de nuestra región en la creación de las comisiones económicas de la ONU, un grupo liderado por el ilustre diplomático chileno, Hernán Santa Cruz, lideró una iniciativa para la creación de la CEPAL argumentando que el aparato productivo de las naciones latinoamericanas había sufrido un inmenso desgaste por la guerra, y que la región necesitaba una comisión propia como la europea o la asiática para enfrentar sus problemas de desarrollo en la posguerra. El informe remarcaba que el precio de los productos primarios (principal producto de exportación de la región) y la falta de rendimientos crecientes y escala en este sector, tendía a declinar relativo

---

<sup>1</sup> Hugo Beteta asumió el 24 de agosto de 2009 el cargo de Director de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México. Anteriormente ocupó durante dos años el cargo de Secretario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala y titular de la Secretaría de Planificación y Programación. Como miembro del gabinete de ministros de Guatemala, fue gobernador titular de la Asamblea de Gobernadores del BID y del Banco Mundial, y gobernador alterno del Fondo Monetario Internacional. Beteta se graduó con honores de la Universidad de Michigan en Ann Arbor con una maestría en Ingeniería Civil y Planificación Regional. También estudió Economía para el Desarrollo y Economía Política en el programa de doctorado de Massachusetts Institute of Technology. Se tituló como ingeniero civil en la Universidad Rafael Landívar en Guatemala, en donde sirvió como decano de la Facultad de Ciencias Económica y Vicerrector a cargo de la administración de esta casa de estudios. Entre otros honores, Beteta recibió la orden Isabel la Católica de España en 2008 y fue destacado por el Banco Mundial como uno de los 10 “Reformadores del año” en 2007. También fue becario de la Comisión Fulbright, el Aga Khan, de MIT Voorhees y de la Fundación MacArthur. Hugo Beteta ha llevado a cabo numerosas consultorías nacionales e internacionales en áreas de desarrollo comunitario, energía renovable, vivienda, electrificación, agua y saneamiento y finanzas municipales, entre otros sectores. Miembro fundador de la Fundación Solar, fue director ejecutivo de dicha organización de 1993 a 1999. La fundación trabaja con agencias gubernamentales, el sector privado, organizaciones de cooperación internacional y grupos de la sociedad civil en tres áreas: políticas y proyectos de energía renovable, políticas ambientales nacionales, y proyectos para la generación de ingreso en el manejo ambiental. La Sede Subregional de la CEPAL en México fue creada en 1951 y realiza análisis y asesorías sobre Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. Los temas estudiados abarcan aspectos globales y sectoriales del desarrollo económico y social, así como las relaciones externas de los países de la subregión, sobre todo las referidas a los procesos de integración.

—Tomo II—  
La Vida Social

al de los productos manufacturados que se adquirirían en los centros industriales del mundo y que esto inhibía la capacidad de adquirir bienes de capital, de tecnología y en general el desarrollo de la región. Esto explica la temprana preocupación con la desventajosa inserción internacional y la consecuente necesidad de industrialización y transformación productiva que es tan presente en la génesis de la CEPAL y en las ideas centrales al desarrollismo cepalino.

Estados Unidos, la URSS y otros países, sin embargo, expresaron reservas respecto al establecimiento de esta comisión argumentando que *“una comisión latinoamericana duplicaría las funciones del existente Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) en el seno de la OEA”*. La negociación final, sin embargo, logró el voto favorable para establecer una nueva Comisión —la CEPAL—, pero ésta debería ocuparse especialmente de los desajustes económicos mundiales y su influencia en la región, y todo ello con un enlace constante con el CIES y la OEA y durante un periodo de prueba de tres años.

El mandato original daba atribuciones para recomendar medidas orientadas a elevar en nivel de actividad económica y reforzar las relaciones económicas entre países latinoamericanos y con el resto del mundo. El mandato también recomendaba estudiar la evolución tecnológica de América Latina y compilar información estadística de la región, temas que aún hoy están vigentes.

La Comisión quedó integrada por los países miembros de las Naciones Unidas del hemisferio, incluyendo a Canadá y a Estados Unidos, así como por tres países con intereses en la región a través de sus excolonias, a saber: Francia, Países Bajos y el Reino Unido. Su sede quedó establecida en Santiago, gracias al apoyo inquebrantable de este gobierno que había presentado el proyecto para su fundación. Su primer Secretario Ejecutivo fue el economista mexicano Gustavo Martínez Cabañas. Edgar Dosman, en su interesante biografía de Prebisch, relata cómo la aparente desventaja de localización en el extremo del cono sur fue transformada por Prebisch en una ventaja: la distancia de Washington y de Nueva York eran la mejor defensa contra la ortodoxia y el conformismo dominantes.

## LA FUNDACIÓN DE LA SEDE SUBREGIONAL DE CEPAL EN MÉXICO.

Entre mayo y junio de 1951 se celebró en ciudad de México el cuarto periodo de sesiones de la CEPAL, la reunión que reúne a todos sus órganos de gobernanza. Este período de sesiones era importante, pues la evaluación sobre la permanencia o disolución de la

— Tomo II —  
La Vida Social

CEPAL se haría entonces. La delegación de los Estados Unidos llegó con la posición de que la CEPAL representaba una superposición de funciones con la OEA, pero esta comisión contaba con el entusiasta apoyo en América Latina, especialmente de Chile, Centroamérica y México, y también en Francia, un clave socio extraregional.

En México, que entonces era presidido por Miguel Alemán, la CEPAL contaba con el apoyo del Director de Nacional Financiera, Antonio Carrillo Flores. Un oportuno telegrama del entonces presidente de Brasil, Getulio Vargas, expresando el apoyo incondicional a la permanencia de la Comisión inclinó la balanza y el 16 de Junio de 1951 se aprobó la resolución para que la CEPAL fuera una comisión permanente de las Naciones Unidas y también para que se estableciera una oficina en México para atender los problemas económicos de Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la republica Dominicana. Nacional Financiera había ofrecido brindar todas las facilidades para el establecimiento de esta oficina de la CEPAL en México.

Eugenio Castillo, funcionario cubano, fue designado por Raúl Prebisch como Director Interino de la nueva oficina en México a partir de junio de 1951. El gobierno mexicano prestó las primeras instalaciones de la CEPAL en el edificio del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Paseo de la Reforma. Al cabo de dos años la oficina se mudó a la que fue por muchos años su sede en la calle Hamburgo 63. La primera visita de asesoría técnica de la oficina fue de Rodolfo Katz, un funcionario argentino que recorrió en automóvil todos los países centroamericanos para recabar datos estadísticos y hacer el informe económico de la subregión.

#### LOS PRIMEROS PASOS DE LA SEDE SUBREGIONAL DE LA CEPAL.

Víctor Urquidi ingresó en 1951 como jefe de la Sección de Estudios Económicos. Urquidi venía del departamento de estudios económicos del Banco de México, donde había ya tomado contacto con Raúl Prebisch, y era docente de comercio internacional en el Colegio de México. Urquidi, con tan sólo 25 años había acompañado a Daniel Cosío Villegas, al Secretario de Hacienda de México, y a Eduardo Suárez como representante ante la conferencia de Bretton Woods en 1944.

Víctor Urquidi esbozó el planteamiento básico de la integración centroamericana, con nociones tan claras como el establecimiento de una unión aduanera, la liberalización del comercio intrarregional, el desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones.

—Tomo II—  
La Vida Social

La CEPAL trabajó también en el desarrollo de infraestructura regional, en el establecimiento de industrias claves. Juan F. Noyola estuvo un año en El Salvador entrenando a personal de la región en técnicas de programación y dirigiendo los estudios económicos de la CEPAL en este país.; en ese entonces, la CEPAL no usaba la palabra planificación, pues esta generaba suspicacias ideológicas por la experiencia de la URSS. La oficina impartió los primeros cursos de clasificación y administración presupuestaria en la Secretaría de Hacienda en México. Osvaldo Sunkel se hizo cargo de Panamá y Honduras. Celso Furtado del informe de Costa Rica. En 1955, Juan Noyola, Osvaldo Sunkel y Celso Furtado elaboraron un seminal estudio sobre el desarrollo mexicano que otorgaba central importancia a la política cambiaria en la estrategia nacional de desarrollo. David Ibarra, mientras tanto, analizaba en profundidad las cuentas nacionales de México.

Prebisch, quien encabezó una delegación de la CEPAL a México y CA en 1952, para entender de primera mano sus problemas; insistía en que la oficina se nutriera de economistas libres de las fuertes ataduras académicas de los grandes centros económicos globales y que captaran la especificidad de los problemas de la región. No se cansaba de repetir la frase: “*Antes de pensar, observen la realidad*”. Por supuesto, su aforismo es tan válido ayer como hoy.

El documento “La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano”, presentado por Raúl Prebisch en 1954 en Quitandinha, Petrópolis, Brasil ya marcaba seis temas centrales para la CEPAL, a saber, “*la programación para el desarrollo, la industrialización acelerada, la reforma tributaria, la cooperación técnica y cambio tecnológico, el desarrollo comercial con integración regional, y la inversión extranjera*”.<sup>2</sup> Cada una de estas proposiciones se empezó a conocer dentro de la incipiente organización como “ideas fuerza”, es decir, ideas destinadas al debate, a convertirse en insumos para la formulación de estrategias y políticas de desarrollo de la región y articular el trabajo interno de la casa.

Esas proposiciones, con el tiempo fueron consolidándose y fueron centrales en el trabajo de nuestra oficina en México.

---

<sup>2</sup> En esta reunión, Felipe Herrera, presidente del Banco Central de Chile, con el apoyo de la CEPAL, presentó por primera vez el proyecto de creación del Banco Interamericano de Desarrollo, pero este no se aprobó por la oposición de Estados Unidos y Perú. (La creación del BID sólo se aprobaría en 1959 cuando se adhirieron a su promoción activa México y Colombia).

— Tomo II —  
La Vida Social

## LAS IDEAS FUERZA DE LA CEPAL EN MÉXICO.

En las primeras cuatro décadas de la CEPAL los mensajes han sido: industrializar (años 50), integración regional y reformas agraria y tributaria (años 60), estilos de desarrollo (años 70). En la década de los setenta, sin embargo, el keynesianismo y el desarrollismo cedieron gradualmente espacio ante el neoliberalismo. En los 80 el trabajo de la casa se centró en el ajuste macroeconómico con crecimiento y en la importancia de los pactos fiscales. En los 90 el trabajo de la CEPAL se enfocó en la transformación productiva con equidad en un contexto de hegemonía del paradigma neoliberal en la región. Y a partir del 2000, la CEPAL reafirma la perspectiva neo estructuralista en medio del creciente descredito del paradigma neoliberal y de la posterior crisis que desencadenó la Gran Recesión global.

La génesis de las ideas de la CEPAL refleja la centralidad de las restricciones al crecimiento en su pensamiento: las brechas en balanza de pagos, en de ahorro e inversión y también la centralidad de la cuestión distributiva, la brecha de equidad.

¿Cuales son las ideas fuerza que más han influido nuestro trabajo en México?

- A. Inserción internacional. La idea que una mejor inserción internacional conlleva diversificación de exportaciones en términos de productos y mercados, la incorporación de mayor conocimiento y valor agregado y una mejor posición en los mercados de destino. La mayor apertura de la región fue insuficiente a causa de la deficiente inserción internacional, pues esta ha sido determinada por ventajas competitivas estáticas derivadas de la abundancia de recursos naturales, mano de obra poco calificada o ventajas de localización. En los 60 y los 70 se criticaba la especialización exportadora en recursos naturales en la tendencia al deterioro de los términos de intercambio. Después, la institución se enfocó en la falta de eslabonamientos productivos de las exportaciones. Ahora tenemos un énfasis en la incorporación de tecnología y conocimiento y los riesgos que la especialización en recursos naturales conlleva. También enfatizamos la inserción de empresas locales en cadenas de valor globales. Recientes preocupaciones con el nivel y volatilidad del tipo de cambio y su impacto en la oferta de productos exportables, el aporte de empresas transnacionales en la inserción internacional, aspectos regulatorios del desarrollo de infraestructura y logística.
- B. Rol del Estado en el Desarrollo. Por razones de coyuntura, el Estado era agente inevitable para la reconstrucción post guerra. Hasta los

—Tomo II—  
La Vida Social

años 80, se consideraba que el Estado debería liderar el proceso de crecimiento apoyando la industrialización y estableciendo empresas publicas en sectores clave. En los años 2000, el énfasis se traslada de nuevo a un papel activo para promover el crecimiento económico, pero apoyando el dinamismo del sector privado con marcos estables de regulación, pero también porque la CEPAL es una institución al servicio de los gobiernos, y de allí su preocupación medular con la política pública, el rol y capacidades del Estado y la búsqueda de sinergia entre las políticas públicas y los agentes privados y cívicos.

- C. Igualdad y Ciudadanía. Pensamiento económico clásico no abordaba el tema. Dado el peculiar carácter excluyente y concentrador del desarrollo latinoamericano y el abordaje cepalino con especificidad histórica y estructuralista, lleva a la institución a mantener una preocupación constante por el tema. La institución dejó atrás la óptica que tendía al ver el crecimiento económico y la justicia social como ámbitos separados para abordar un enfoque que permite abordar la transformación productiva y la igualdad simultáneamente.
- D. Diversificación productiva y progreso técnico. Son dos las grandes fases de la evolución de las ideas de la CEPAL sobre diversificación productiva. La primera etapa se extiende hasta finales de los 80's y se centra en la idea de la acumulación de capital fijo para la promoción de la industrialización. La diversificación exportadora se abordaba subordinadamente al proyecto de industrialización y se pensaba en función de la generación de divisas, ampliación de escalas productivas y ganancias en eficiencia. La segunda etapa, vigente desde los inicios de los 90's, el eje de análisis pasa a la competitividad sistémica en economías abiertas con un énfasis en las inversiones en innovación sistémica e institucional como base para la transformación productiva y la diversificación exportadora.
- E. CEPAL inventó América Latina en su sentido integracionista y se embarcó en la búsqueda de un pensamiento propio genuinamente regional. Europa, que empezó dividida para luego unirse. América Latina que nació unida y se dividió. Los planteamientos del regionalismo abierto responden a la visión de integración con un contexto de creciente globalización. En este sentido, el pensamiento de la CEPAL constituye un enfoque especial dentro de la teoría de desarrollo; es un enfoque basado en el método histórico estructural. Es

—Tomo II—  
La Vida Social

decir, dedicado al estudio de las especificidades económicas, sociales, institucionales y de inserción internacional de los países de América Latina, analizados siempre en contraposición con las trayectorias y especificidades de los países desarrollados.

- F. Anclaje en la realidad latinoamericana. La institución recoge tendencias que ya se estaban dando, frecuentemente como reacción y respuesta a una crisis, y las articula dentro un marco conceptual con sesgo propositivo... Este marco a su vez retroalimenta la evolución posterior de la realidad mediante el diálogo con los gobiernos. (Rosenthal) La realidad inspira conceptualización y luego la conceptualización incide sobre la realidad. Más que un liderazgo intelectual, la CEPAL contribuye a un debate esclarecedor con base a su interpretación de las diversas realidades que conviven en la región.
- G. La Trilogía de la Igualdad. El tema central impulsado por nuestra Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcena, desde que inició su gestión, recoge la idea fuerza del cierre de brechas distributivas y lo conecta con el tema de la convergencia productiva. Refleja la reducción de desigualdad ya evidente en América Latina entre el 2002 y 2008 y lo conecta con temas que he considerado centrales en la génesis de nuestra institución.

Una contribución muy importante de esta idea fuerza es que no hay *trade off* entre crecimiento e igualdad. Como dice frecuentemente Alicia: Crecer para igualar e igualar para crecer.