

Otro siglo perdido. Políticas de desarrollo en América Latina*

*Gustavo Gutiérrez de Hoyos***

La obra es de uno de los grandes estudiosos de las políticas económicas del desarrollo en América Latina, quien durante más de 60 años, desde el horizonte de México, estuvo preocupado por el destino de la región, comprometiendo su vida productiva entera a esa causa. Es una obra póstuma indispensable para todo aquel que quiera tener una visión crítica y de conjunto, de las dinámicas en las que con toda su heterogeneidad, estuvieron inmersas las naciones y territorios isleños de América Latina en el siglo XX, caracterizado en la región

por la búsqueda de un desarrollo industrial que nunca logró acercarse siquiera al del conjunto del primer mundo y que si bien tuvo un apogeo en la década de 1950, no se pudo mantener sustentablemente en el largo plazo. Representa el cierre de un ciclo que va de la crisis mundial de 1929 a la crisis global de 2009, ambas provenientes de América del Norte, impactando directamente en la región latinoamericana.

Como el mismo autor lo dijo en su momento, no se trata de un libro especializado para economistas, aunque tampoco es un recuento de la historia económica de la región; es un virtuoso análisis diagnóstico retrospectivo de los intentos de políticas que pretendieron sacar del subdesarrollo económico a América Latina durante el siglo XX, a la luz del cambiante contexto de las naciones del primer mundo, en la encrucijada de dos

* Víctor Urquidí, *Otro siglo perdido. Políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 2005.

** Profesor de Posgrado, Maestría en Gestión Administrativa y Maestría en Docencia, Universidad Justo Sierra, México [gusten_gutz@yahoo.com.mx].

guerras mundiales que indirectamente contribuyeron al estancamiento que presenta América Latina desde el periodo de la Guerra Fría. Es un análisis que a partir de las políticas de desarrollo, representa un documento que plasma, amena y críticamente, una visión de la evolución económica de los diversos países, pretendiendo se comprendan los aciertos y desaciertos que se vivieron durante el siglo que dejamos atrás.

El autor refirió que la obra responde a la oportunidad de que existiera una versión moderna de América Latina desde la perspectiva de la economía del desarrollo, porque, como sabemos, en la década de 1970 hubo una escuela de pensamiento latinoamericanista que estudió el desarrollo de la región, pero desde un enfoque marxista en contraposición a las teorías clásicas del desarrollo, que se agotó a principios de la década de 1980, sin que hubiera a fines del siglo XX, una versión contemporánea del desarrollo. A su vez, el investigador aduce que fuera de la región los estudiosos del primer mundo interesados en ella, terminaron el siglo haciendo investigaciones de periodos concretos enfocando distintos aspectos de las economías de la región.

Tenemos una versión nueva, completa del siglo XX, de estudios que constantemente se citan, realizados en la región por organismos internacionales y regionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). El título “pesimista” tiene un sustento en los 13 capítulos con casi cinco docenas de apartados y más de 30 cuartillas de bibliografía, así como cuadros fundamentales para comparar las economías durante el siglo. Representa el fin de una trayectoria de economistas e investigadores que en su momento estudiaron la región, como el consultor cubano Carlos Díaz-Alejandro; el estadounidense William P. Glade, experto en economía latinoamericana con estudios sobre México; el alemán Albert O. Hirschman, quien establece la hipótesis que maneja Urquidí en el texto, explicación que hace entendible el estancamiento de la región: la economía del desarrollo tiene que enfrentar un crecimiento desbalanceado que solamente se mitigará con base en la toma de decisiones de políticas para desarrollar tecnología propia. El argentino Raúl Prebisch, titular del Banco Central argentino y secretario ejecutivo de la CEPAL, desde que surgió y con quien colaboró Urquidí en el organismo en el área de investigación. Experto que diera conferencias en México, cofundador de la tesis Prebisch-Singer en torno a las economías primarias y su necesidad de sustituir importaciones. El brasileño Celso Furtado, quien también trabajó para la CEPAL junto con Prebisch, lo que les hizo ganarse el título ya no de economistas estructuralistas, sino

desarrollistas como interlocutores de los marxistas teóricos de la dependencia, dado que la CEPAL es una agencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Furtado, todavía antes de su muerte en 2004, colaboró con el presidente Lula da Silva. Fernando Henrique Cardoso, presidente en dos ocasiones de Brasil por la vía de la reforma para la reelección directa, autor junto a Enzo Faletto del texto *Dependencia y desarrollo en América Latina*, fundador del Partido de la Social Democracia Brasileña y miembro del Global Elders, en donde Nelson Mandela convoca a líderes globales, entre otros intelectuales que, junto al de este libro, son una generación de ideas que está cerrando un periodo en la historia latinoamericana que se enfrentó al reto del desarrollo en el contexto de tres guerras mundiales.

Esta versión de un siglo perdido para América Latina, inicia con una introducción que se centra en el desarrollo de la segunda parte del siglo XX, en el contexto de la posguerra e inicio de la Guerra Fría, como la parte central del documento, donde se plantea que fueron años en los que los países de la región tuvieron un resurgimiento con el auge de la década de 1950 y el desarrollo maquilador exportador, pero que fue efímero para impulsar a las seis naciones más competitivas en el largo plazo, en el contexto de políticas proteccionistas que resultaron perjudiciales, en parte por el profundo endeudamiento que alcanzaron las economías en pos de políticas keynesianas excesivas de las

que no se pudo salir adelante, ante la aparición de crisis cíclicas con reajustes incompletos para enfrentarlas y, en parte, porque no se diversificaron las formas del desarrollo. El texto inicia en la crisis de la década de 1930 y los efectos de la gran depresión que impactó, entre 1929 y 1930, las manufacturas de países como Alemania, Austria, Canadá y Estados Unidos, principalmente, y en menor medida a Italia, Japón y Reino Unido, a excepción de Francia y Suiza.

Antes de 1929 América Latina era rural 80%, con características poscoloniales, todavía con gran riqueza natural por extraer, como la minera de Chile, la exportadora mundial de café del Brasil, que luego sería acerera y ahora es petrolera, y una economía minera y petrolera en México que se ha aprovechado infortunadamente. Lo que determinó la vocación exportadora de la región desde la primera mitad del siglo XX, misma que no se planeó correctamente, dice Urquidí, durante la segunda mitad de ese siglo; pero la primera mitad define tempranamente un contexto regional financiero débil, con pobres políticas monetarias por la falta en algunos países de bancos centrales, que tempranamente hubo en México y después en Argentina, prototipo de país con características europeas y un aparente buen desarrollo. La región tuvo que depender, no solamente durante la primera mitad del siglo XX, de la inversión extranjera directa para el desarrollo exportador, con periodos de retiro e inestabilidad. Entonces,

los países clave en América Latina fueron Brasil, Argentina y México, este último había trascendido desde su revolución con un enfoque social con movimientos mineros y obreros incipientes, como en Argentina, Chile y Uruguay.

En torno a esa imagen de una región exportadora para el desarrollo en el siglo XX, Urquidí hace una importante crítica a estudiosos, analistas y organismos regionales e internacionales contemporáneos, en relación con su explicación del *exported-led* o impulso exportador como la única razón causal de un posible desarrollo, dejando de lado lo importante: considerar en las nuevas explicaciones, la presencia de un mercado interno desde principios del siglo, que aunque embrionario contenía pequeñas industrias y servicios de baja productividad.

Durante la Segunda Guerra Mundial, aunque hubo un repunte manufacturero poco antes, se generaron fuertes desequilibrios en las exportaciones de materias primas de la región hacia el primer mundo y de abasto de productos industrializados importados que no llegaban, de los que dependía una incipiente industrialización. Por ejemplo, Urquidí señala que países con interés en el posicionamiento internacional desde la Primera Guerra Mundial, como Alemania, generaron importaciones que finalmente se redujeron, igual que los precios de las mismas. A su vez, países como México, con petróleo, intentaron venderlo en diferentes partes del mundo sin éxito. Ello explica por qué se impulsaron

políticas keynesianas para promover el desarrollo exportador industrial con base en cuentas nacionales con importantes déficit. Pero pese a ello, no hubo prosperidad en la región, dice Urquidí, como algunos lo han afirmado. A su vez, nos recuerda que durante la Segunda Guerra Mundial América Latina estuvo expuesta ante la intervención bélica por la entrada a la misma de México y Brasil.

En la posguerra se acentuó la vocación exportadora de Argentina y de México como nación petrolera autónoma, que fue tomada en cuenta en las decisiones de la Organización las Naciones Unidas, mas rápidamente después de un corto periodo de paz; entre 1947 y 1948 hubo una nueva recesión en la que Estados Unidos no brindó apoyo a la región, repitiendo el escenario de 1929. Se desarrollan planes de economía para el desarrollo y se implementan con políticas económicas vagamente formuladas e instauradas, aspecto que se acentúa constantemente a lo largo del texto, explicando que en la región faltó determinación de los gobiernos, para tomar decisiones asertivas e impulsar un desarrollo alternativo. A decir de algunos autores que cita Urquidí, se emprendió una industrialización deliberada o improvisada, mientras que considera que fue inesperada y no hubo una visión de largo plazo, pese a que países como México y Brasil tuvieron presencia importante en la industria siderúrgica, antes y después, pero en general terminó el siglo con una industria con tecnología obsoleta

que implicó grandes inversiones y endeudamiento de largo plazo.

A partir de la década de 1950, en el texto se analiza que se pasó de un modelo de industrialización inducido por exportaciones, que se instauró en la década de 1930, a un tipo de desarrollo bajo el modelo conocido entre los economistas como el ISI, *Industrial substitution of importations* o Sustitución de Importaciones. Estrategia económica que implicó mayores inversiones con incremento del déficit que sólo algunas naciones manejaron racionalmente y que para otros como México representó un interminable periodo de pago por servicio de la deuda, transfiriendo la región su riqueza a los acreedores a costa de su ahorro interno. Para esos momentos el papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) resultará polémicamente estratégico; se inicia un periodo de reajustes después de la Segunda Guerra Mundial y la pequeña edad de “oro” de la industrialización de la década de 1950, volviendo a darse otro ajuste en la de 1990, pero igual que en los otros dos periodos, la región estuvo carente de alianzas, internas y externas, deseables estratégicamente como para hacerse acompañar en el desarrollo a la par del primer mundo y volverse competitiva en el concierto de las naciones desarrolladas. Esto, aunado a la falta de acción colectiva estratégica y una gran visión de largo plazo entre las principales naciones para tomar decisiones de políticas económicas con perspectivas en innovación

tecnológica, en contraposición a cortas y pequeñas visiones de dependencia inducidas por el exterior por medio del endeudamiento iniciado desde la década de 1930, será uno de los aspectos que Urquidi argumenta como fundamento hipotético del título del texto, sobre todo pensando en que si bien hubo crisis y luego periodos de reajustes y hasta oportunidades de gran desarrollo, no se aprovecharon como oportunidades que, por ejemplo, algunos países de Asia lograron capitalizar, como lo vemos ahora en el largo plazo.¹

Para desarrollar su hipótesis de que América Latina perdió otro siglo, entendiéndolo que ya habíamos perdido el XIX y los tres de colonialismo, a grandes rasgos, Urquidi organiza el cuerpo del texto, centrando el análisis en la segunda mitad del siglo XX, a través de tres periodos que se desarrollan en el texto con periodos cortos de un quinquenio, una o dos décadas: 1950-1973, 1973-1990 y 1990-2000. Es interesante que en el texto se aduzca que durante la primera mitad del siglo de fin de milenio, no se puede hablar de una economía latinoamericana que tenía 20 repúblicas cuando formó parte de

¹ Urquidi menciona que ningún país de América Latina hasta el 2000 había logrado superar un coeficiente del 0.7% de inversión en gasto para investigación y desarrollo experimental, casi cuatro veces menos que el promedio de lo que se invierte en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

la Unión Panamericana (creada por Estados Unidos a fines del siglo XIX) y pese a que estamos hablando después de 34 unidades territoriales soberanas (incluidos los 14 territorios isleños que dan a la CEPALC la “C” desde 1984), además de Puerto Rico, el argumento del título también se asocia a que a fines del siglo tampoco se puede identificar una zona económico-comercial coligada y relacionada para el desarrollo, que impide hacer estudios de economía del desarrollo generalizando, con base en datos de países que conforman una región heterogénea, que por más que intentó a lo largo del siglo establecer acuerdos intrarregionales para conformar una región con políticas comunes, como en el caso de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa de Estados Unidos en 1986 que no trascendió más allá de fines de la década de 1990. En la región no se han podido consolidar, como en otras regiones del mundo, una región común, lanzando Urquidí la hipótesis de que el Tratado de Libre Comercio (TLC) con América del Norte (TLCAN) o NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), no es un acuerdo de largo plazo y no representa un mercado común, siendo algo real en la materia el Mercado Común del Sur o Mercosur.

Urquidí posiciona a América Latina con un desarrollo económico intermedio en comparación con Norteamérica, que la califica con un desarrollo de alcance global industrial, teniendo Asia un desarrollo económico

mayor y África el menor, de forma que somos la penúltima región, siendo que cuando comenzó el siglo XX, algunos de los seis principales países de la región latinoamericana tenían un desarrollo similar a algunos países de Europa y Eurasia. Lo anterior se sustenta en que durante el periodo 1973-2000, la economía mundial creció a una tasa media anual de 3.10%, con un producto interno bruto (PIB) anual en Estados Unidos de 3.04% y de 2.10% en 12 países de Europa, en contraste con el de Japón de 2.87%. Mientras que la tasa media de crecimiento anual del PIB del conjunto de la región de toda América Latina, fue de 2.96%, lo que la acerca al crecimiento mundial. Y es de resaltar que de forma individual durante este periodo hubo países latinoamericanos como Chile, con una tasa media de aumento anual del 4.10%, del 3.59% en México y de 3.46% en Colombia. Sin embargo, para el periodo 1990-2000 hubo un estancamiento o hasta retroceso en América Latina con tasas medias del PIB de 5.90% en Chile, 4.19% en Argentina, 3.44% en México y 2.75% en Brasil. Que aparentemente son altas con respecto al anterior periodo, pero que de conjunto reducen el crecimiento de la región por la tasa de crecimiento anual del PIB de países como Jamaica con 0.57%, Ecuador con -0.05%, Haití con -0.83% y Cuba con -1.44 por ciento.

A lo largo del cuerpo del libro se presenta la construcción de coeficientes muy interesantes que permiten hacer contrastes entre tipos de índices que

son muchos y diversos para entender la economía del desarrollo.² Pero si algo queda claro en el estudio, es que Urquidi nos quiere hacer conscientes de que para la región latinoamericana, todos estos tipos de datos, no se pueden contrastar aleatoriamente e indiscriminadamente como si la región presentara algún grado de homogeneidad en sus estructuras y estrategias económicas para el desarrollo, aspecto que suponen otros estudios. Según su naturaleza y vocación exportadora, tenemos una región heterogénea, de tal suerte que son importantes estos índices para sistematizar el proceso de desarrollo en relación con otras regiones y ver contrastes entre países, pero no son determinantes y conviene tomarlos con reservas.

Como parte de las conclusiones que se pueden sacar del libro, es

² Existen tasas medias anuales de crecimiento del PIB para el mundo, tasas medias anuales del PIB por regiones, tasas de crecimiento anual del PIB por países, tasas medias de crecimiento del PIB por países de regiones, tasas de incremento medio anual del PIB por habitante, tasas de crecimiento del PIB per cápita. Tipos de déficit comercial, fiscal y de la balanza de pagos. Índices de endeudamiento externo e interno, público y privado, de expansión o contracción monetaria, de valor comercial mundial, regional y por países. Relaciones de precios de intercambio, precios medios de exportaciones e importaciones, ingreso de divisas. Valor total de las exportaciones de bienes por región y servicios, valor total de las exportaciones de productos básicos, así como grandes totales de comercio mundial por región en periodos.

que Urquidi nos alerta sobre la imposibilidad de usar indicadores sin tomar en cuenta que hay que analizar la región considerando grupos de países que pueden compartir rasgos económicos característicos y evitar comparar aspectos en los que hay un desarrollo disímulo que los hace incomparables, lo cual también evitará que se siga poniendo en duda si existe la economía de América Latina pese a su fraccionada naturaleza económica. Propone que se debe dejar atrás el método tradicional de las comparaciones entre países diferentes aunque pertenezcan a la misma región, como es el caso de los seis grandes que hacen la diferencia en América Latina desde 1960 y que en el 2000 representaron 84.05% del PIB conjunto de la región y que hace que el PIB agregado de la región no haya cambiado de 1980 con 83.21% a 84.05% del PIB conjunto en el 2000.

El siglo se perdió, según las disquisiciones de Urquidi con base en su aguda construcción de coeficientes económicos, porque en el periodo posterior a la segunda posguerra, en un contexto de planes de organización internacional y cooperación económica y mundial, desventajoso para la región, no hubo implantación de políticas macroeconómicas acertadas, claras y concretas, que se apoyaran en el establecimiento de un sistema de cuentas nacionales sustentable, que se mejorara la reglamentación de los sistemas monetarios y bancarios y sobre todo que se emprendieran políticas sectoriales amplias y de largo

plazo en materia de transportación, industria, así como de expansión agrícola, siendo el campo un rubro perdido que Urquidí no se explica las razones y que también determinó la pérdida del siglo como lo demuestra la compra de granos cada vez mayor al exterior, en conjunto con una fallida política energética al depender, por ejemplo en México, de gasolinas de Asia, pero también por la falta de una política de innovación tecnológica sustentable propia y que hubiera sido propicia para la región desde la década de 1950.

A decir de Urquidí, fue paradójico que el endeudamiento de los países en la gran depresión los haya impulsado y que el endeudamiento en las décadas de 1970 y 1980 representara un estancamiento para América Latina y pese a que hubo un aumento del valor comercial mundial con una relación favorable de precios, por ejemplo del petróleo, en general a excepción de México el desarrollo manufacturero fue deficiente en la región, alcanzó coeficientes altos entre el pago de la deuda y su servicio y la producción industrial, que solamente se redujo en el caso de México por un fuerte aumento en las exportaciones brutas de maquila. El mercado de bienes de las economías industriales manufactureras fue en general poco competitivo, siendo bloqueado por aranceles, lo que posicionó a los tigres asiáticos. A su vez, el mercado de dinero cada vez tuvo menos flujo del exterior en el periodo de 1973-1990, que el que tuvo de 1950-1973, que fue mayor y

que de ahí se explica en parte el tan balbuceado milagro mexicano, para terminar con fuertes fugas de capital en el periodo 1990-2000.

Se pueden sacar diferentes conclusiones de la lectura, pero salta a la luz el reconocimiento de que el desarrollo de América Latina durante todo el siglo estuvo accidentado, por un contexto externo caótico que casi colapsó al mundo completo desde una visión bioética perversa con el uso de las bombas atómicas y que ello implicó un complejo proceso de estrategias económicas de desarrollo que pudieran ser exitosas y no volverse, como dice Urquidí, barruntos que aunados a graves problemas internos de carácter estructural, no permitieron consolidar un desarrollo plagado de factores externos imprevisibles. Por otro lado, también se valora la visión que se tiene internacionalmente de la región, que raya en el estigma, en relación con el manejo ineficiente por una cultura política utilitarista predominante en la gestión de gobierno y en el desarrollo de los ciclos de políticas públicas de gestión pública ineficientes, demagógicas, corruptas y, en general, con un mal manejo del tesoro público en manos de una deficiente administración pública, vinculada con decisiones de política económica inciertas, que dieron lugar al abandono de amplios sectores marginados del desarrollo que sobreviven en la informalidad económica; escenario agudizado por un dispendio en gasto militar y obras faraónicas. Aspectos que bien

pueden verse en otras regiones del mundo, en donde se funcionaba con base en el sector empresarial privado y no público como predominó en América Latina, así como en países con sistemas de planificación central económica socialista, incluidas las naciones de alta industrialización.

Si bien el texto aborda el paradigma de casi tres generaciones que durante aproximadamente 70 años trataron de resolver los problemas del desarrollo, se puede destacar como conclusión los logros como la creación de nuevas industrias, en las que, en el presente, Brasil vuelve a poner el ejemplo. Se reconoce el constante incremento en la capacidad de generar energía aunque apenas inician las tecnologías no contaminantes para el desarrollo —última de las preocupaciones de Urquidí— como la eólica dejando atrás la visión destructiva de la ecología humana en las principales regiones productoras de oxígeno construyendo grandes represas. La modernización de algunos sectores de la agricultura, la expansión cuantitativa no siempre con la calidad deseada en los sistemas educativos, junto a un fuerte avance en la lucha contra el analfabetismo que predominaba al iniciar el siglo y casi está agotado en la región. Una importante expansión en los sistemas de servicios de salud también con deficiencias cualitativas, la construcción de una importante infraestructura de transporte, ferroviario, terrestre motorizado y aéreo, que no marítimo pese a estar entre dos de los más importantes y grandes océanos del

mundo. Un volumen de empleo formal incomparablemente mayor, que junto al sector informal de la economía habla de las regiones con un paradigma laboral de los más densos demográficamente, después de Asia, sobre todo incluyendo actualmente a las mujeres, que por ejemplo en países como México, casi ocupan el mismo porcentaje de curules que en los parlamentos de la Comunidad Europea (CE) (19% aproximadamente). Y en menor medida se hablaría de una mejora en la calidad de la gestión empresarial, que no gubernamental, así como en la calidad de la fuerza de trabajo.

Se puede terminar la invitación a leer este gran aporte al entendimiento de nuestra región a lo largo del siglo XX, que será fundamental para comprender el desenlace que tuvo en la segunda mitad del siglo XX y juzgar cómo estamos posicionados en el desarrollo mundial del nuevo milenio, diciendo que la visión entre pesimista y objetiva del siglo perdido de Urquidí, se inspira en sus estudios trascendentales de personajes como Jean-Marie Martin y Denis-Clair Lambert, franceses interesados en América Latina o más recientemente Victor Bulmer-Thomas y Rosmary Thorp. Pero, como él mismo señala, la obra está sistematizada en gran parte con base en datos de August Maddison, quien se ha dedicado por aproximadamente 30 años a realizar estudios longitudinales del desarrollo económico del mundo, con un interés singular en América

Latina, con mucha potencia como lo demuestran las constantes citas a sus datos, que forman parte de su trabajo en el Centro de Estudios del Desarrollo (CED) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), logrando con ello importantes reflexiones de economía

social con base en enfoques como los del economista sueco Gunnar Myrdal —quien en 1974 compartió el Premio Nobel de Economía con Friedrich Hayek— y que también ocupa un lugar importante en la bibliografía del libro.