

# LA ASISTENCIA TÉCNICA TRANSFORMADORA \*

ALFREDO ERIC CALCAGNO

## I. *La idea generosa de la asistencia técnica*

**E**L contraste que ofrecen el asombroso progreso técnico y el elevado nivel de vida de las naciones altamente industrializadas, frente al atraso y la miseria de los países de escaso desarrollo, constituye el nudo de una de las tragedias contemporáneas más alarmantes y más injustas.

Esta dolorosa realidad no sólo ha impulsado la rebeldía de esos pueblos sin libertad, sin pan, sin tierra, sin instrucción y casi sin vida, sino que además ha movido la preocupación de los países más adelantados y de los organismos internacionales; así surgió la generosa idea de suministrarles la asistencia técnica y los medios financieros necesarios para permitirles superar tan penosa situación. Y no solamente a éstos, sino también a otros pueblos que, sin padecer aquel desamparo, tienen problemas de vital importancia que imponían la obligación, por solidaridad humana, de ir en su ayuda. En efecto, tanto la Asamblea General como el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobaron resoluciones que establecieron las bases generales de esa ayuda. Paralelamente, el presidente Truman, en su mensaje de 20 de enero de 1949 al Congreso, anunció su famoso Punto Cuarto encareciendo la necesidad de que los Estados Unidos entren de lleno “en un programa nuevo y audaz para que nuestro adelanto científico y nuestro progreso industrial sirvan para el fomento y crecimiento de zonas atrasadas”. Y hoy, atendiendo esas resoluciones, se ha puesto en movimiento un gigantesco programa de asistencia técnica. En este trabajo, sucinto y esquemático, me referiré en lo esencial a las modalidades que

\* Este trabajo fué preparado de acuerdo con las condiciones establecidas por las Naciones Unidas para el concurso de ensayos de 2,500 palabras sobre el tema “Las Naciones Unidas y la asistencia técnica”. Se ha consignado aquí información bibliográfica suprimida en aquél.

## ASISTENCIA TÉCNICA

deberá revestir esa asistencia técnica para que sirva con eficacia a la paz, al bienestar y al progreso de los pueblos.

### II. *Asistencia técnica conservadora*

“Mejoramiento técnico” y “asistencia técnica” son palabras vacías de contenido político y significación económica si se las considera en sí mismas y en abstracto; sólo adquieren ese sentido cuando son elementos de un proceso social o político, y aparecen como instrumentos de un plan económico. El perfeccionamiento técnico puede servir tanto para consolidar formas de dominación y explotación como para impulsar un movimiento de liberación. Puede haber una asistencia técnica conservadora y una asistencia técnica transformadora. Todo depende del *para qué* y del *cómo*.

Será una asistencia técnica conservadora la que suministre un país adelantado a otro dependiente, o una metrópoli a una colonia, para racionalizar la explotación y prevenir reacciones violentas. Podrá mejorar las condiciones de vida de algunos obreros, aumentar la eficacia de la explotación y significará indudablemente un progreso sobre los métodos primitivos; pero por su misma índole y finalidades frena y limita el desarrollo económico del país atrasado. Ante todo, se propone mantener la relación de dependencia y preservar la estructura social existente. Su ley no es el propósito altruísta de promover el bienestar general, sino la voluntad de satisfacer las necesidades de las industrias metropolitanas y multiplicar las ganancias de los inversores. Está encaminada a complementar la economía del país adelantado, asegurando el abastecimiento de materias primas baratas, sin que le interese desarrollar armónicamente la economía del país atrasado. Por el contrario, agrava la unilateralización del desarrollo económico de estos países, pues provoca la formación de “oasis” de progreso técnico, circunscrito a ciertas industrias extractivas o destinadas a la exportación, en medio de un desierto caracterizado por el atraso y la miseria. Y al limitarse a estas actividades,

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

se convierten en verdaderos enquistamientos que sólo benefician a algunos empresarios y a pocos obreros, provocan un crecimiento irracional de actividades subsidiarias que en nada contribuyen al bienestar nacional, y sofocan todo otro desarrollo.

Tal es la realidad presente. Y su perduración se debe, en gran parte, a que las necesidades derivadas de la política de rearme han agudizado la contradicción existente entre los planes de desarrollo de los países atrasados y el programa de extracción de materias primas estratégicas, y han forzado la opción de las grandes potencias industriales en el sentido de dar prioridad a la obtención de materias primas. Esa posición fué sostenida por la delegación norteamericana en la Conferencia Interamericana de Cancilleres reunida en Wáshington (marzo y abril de 1951) y expuesta en documentados informes.<sup>1</sup> Para fundamentarla se ha expresado que debe tenerse un criterio realista respecto a los intereses de Estados Unidos en los países atrasados y colocar francamente lo más importante primero (*first things first*), desde que las tres cuartas partes de los materiales incluídos en el programa de acumulación de existencias provienen de las regiones poco desarrolladas. Así, de acuerdo con cifras del Departamento de Comercio de Estados Unidos, de los 974 millones de dólares a que ascendieron las inversiones directas de capital privado norteamericano en América Latina de 1945 a 1948, 683 millones consistieron en inversiones petroleras. Y del total mundial

<sup>1</sup> International Development Advisory Board, *Partners in Progress* (The Rockefeller Report), Wáshington, marzo de 1951; *Report of the President's Materials Policy Commission, Resources for Freedom* (The Paley Report), Wáshington, junio de 1952. Véanse especialmente, tomo 1, caps. 11, 12 y 29 y tomo v, informes números 11 a 16, además: The Brookings Institution, *Major problems of United States foreign policy, 1951-1952*, Wáshington, 1951, especialmente pp. 127 ss.; *id.*, 1952-1953, Wáshington, 1952, especialmente pp. 143-148 y 313-370; *Final Report on Foreign Aid of the House Select Committee on Foreign Aid*, Wáshington, 1948, p. 873; y los artículos de Elmer Walter Pehrson, en *Foreign Affairs*, julio de 1945, p. 644 y en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Filadelfia, noviembre de 1951, p. 166.

## ASISTENCIA TÉCNICA

de 13,600 millones de dólares de inversiones directas norteamericanas en el extranjero en el año 1950, 6,000 correspondían a empresas productoras o extractoras de materias primas.

Para advertir los graves efectos de esta política basta correlacionar dos afirmaciones del último informe económico mundial de las Naciones Unidas (1951-52). Una es la demostración de que las naciones más desarrolladas únicamente están realizando, en los países atrasados, inversiones en industrias de extracción tales como las petroleras y mineras; la otra, la comprobación de que, desde la última guerra, los ingresos mundiales “aparecen distribuidos con mayor desigualdad entre las naciones, y los dos o tres años últimos han contribuido poco para modificar el aspecto general de esta brecha, que se va ensanchando, entre los países ricos y pobres”. Es evidente que esa brecha se seguirá ensanchando mientras se dé prioridad al desarrollo de ciertas industrias extractivas con fines de exportación, se concentren en ellas las inversiones de capitales y el mejoramiento técnico, y se mantengan las trabas que impiden el desenvolvimiento armónico de las demás ramas de la economía de los países atrasados. Y tampoco se lograrán soluciones —como lo señaló el delegado de Chile doctor Hernán Santa Cruz en la Comisión Económica y Financiera de las Naciones Unidas— mientras se siga invirtiendo en los programas de desarrollo una suma que apenas alcanza al uno por ciento de los gastos de rearme del Pacto del Atlántico y que, incluso, es inferior a la renta que perciben las naciones industrializadas como producto de sus inversiones en los países atrasados.<sup>2</sup> Por todo lo cual, la asistencia técnica conservadora sólo producirá mejoras parciales y, en definitiva, no servirá más que para consolidar un régimen de regresión.

<sup>2</sup> *Boletín de las Naciones Unidas*, tomo XI, número 12, 15 de diciembre de 1951, p. 576.

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

### III. *Asistencia técnica transformadora*

Opuesta a la anterior, aparece la asistencia técnica transformadora, que tiene por finalidad ayudar a romper las estructuras de atraso en que viven encerrados nuestros pueblos. No se trata aquí de superponer a formas económicas y jurídicas regresivas el adorno de una técnica avanzada, sino de suministrar la asistencia técnica necesaria para superar los factores de atraso. Claro está que esas estructuras regresivas que oprimen a nuestros pueblos son el resultado de un largo proceso con raíces sociales, políticas, económicas y culturales, en el que coloniaje, dictadura, militarismo, oligarquías, clericalismo, ignorancia, miseria y explotación, se mezclan y se suman. Corresponde, pues, que ante cada manifestación de este proceso se analicen sus causas profundas y se estudie la forma de combatirlos o remediarlos. Limitándome aquí al aspecto económico, debo señalar los tres grandes males que constituyen la trilogía de este drama de los países atrasados e integran el núcleo promotor del atraso económico: latifundio, monopolio e imperialismo.

Nuestra acción debe dirigirse, primordialmente, contra esas rémoras del progreso, para promover, así, el cambio económico. Como este cambio producirá nuevos factores dinámicos, una vez eliminadas aquellas tres grandes trabas se pondrán en actividad fuerzas hoy inexistentes o sofocadas, y se iniciará un nuevo ciclo histórico en los países atrasados. Examinaré brevemente algunos aspectos de este proceso en el que la asistencia técnica será de importancia fundamental.

Como dice con su habitual acierto el estudio económico de América Latina correspondiente a 1949 publicado por la CEPAL, “el problema esencial de la América Latina —hubiera podido agregarse: y de todos los países atrasados— estriba en acrecentar su ingreso real *per capita*, merced al aumento de la productividad, pues la elevación del nivel de vida de las masas mediante la redistribución de los ingresos tiene límites muy estrechos”. Claro está que este aumento de la productividad supone el desarrollo de fuerzas hoy

## ASISTENCIA TÉCNICA

sofocadas por el latifundio, el monopolio y el imperialismo. Por eso, los dos primeros objetivos deben ser la reforma agraria y la industrialización.

La primera transformación básica a realizar será la reforma agraria. Para condenar al actual régimen agrario basta recordar que, con el 60% de la población de América del Sur y el 67% de la de América Central dedicadas a la agricultura, se sufren angustiosos déficit de alimentación en la mayoría de nuestros países.<sup>3</sup> Seguirán cerrados los caminos de superación mientras subsista el sistema que ha provocado el estancamiento de las economías nacionales, la miseria de millones de campesinos, la imposibilidad de crear un mercado interno y la perduración de formas primitivas de explotación. Se trata de terminar con un régimen al que caracterizan no sólo la concepción de la tierra como mercancía, que permite el acaparamiento de enormes extensiones por una oligarquía o por consorcios imperialistas, sino también el control de la producción, del transporte y la comercialización por parte de esas oligarquías y consorcios; la producción con vistas al mercado de exportación; la monocultura y en muchos casos los métodos primitivos de explotación, el desamparo de los trabajadores rurales y la ausencia de créditos agrícolas adecuados.

En esta tarea será altamente beneficiosa la asistencia técnica internacional. Pero hay que establecer diferencias. La ayuda técnica conservadora se referirá sobre todo a la lucha contra la erosión y las plagas, o al mejoramiento de las especies, e indudablemente será muy útil en estos aspectos; corregirá graves deficiencias, pero no sobrepasará el límite marcado por las viejas formas económicas y jurídicas. En cambio, la asistencia técnica transformadora se dirigirá, ante todo, a promover la reforma del régimen de la propiedad, de los métodos de explotación, de irrigación y electrificación, de

<sup>3</sup> *Reforma agraria: defectos de la estructura agraria que obstaculizan el desarrollo económico.* Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos, 1951.

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

transporte y de comercialización, de modo tal que dejen de ser el instrumento de dominación de una minoría oligárquica y sirvan a las necesidades populares; será necesario, además, un proceso paralelo de industrialización que evite la desocupación resultante de la mecanización de la agricultura. Lo fundamental y previo —y a eso deberá tender primordialmente la asistencia técnica— será la reforma de estructura; después vendrán todos los demás perfeccionamientos.

La segunda transformación básica será la industrialización. Sólo mediante ella podrán aumentarse substancialmente los ingresos de los países atrasados y desarrollarse armónicamente sus economías. Es claro que la industrialización no consiste en levantar unas cuantas fábricas; implica la iniciación de una etapa diferente y supone una modificación profunda en los otros sectores de la economía nacional. Necesita, por ejemplo, un mercado interno, posible sólo por la reforma agraria; y así, en los demás órdenes.

Puesto que se trata de que un país modifique radicalmente su manera de producir y hasta de vivir, debe estar presente aquí la asistencia técnica transformadora. Ante todo, será necesario estudiar, según las condiciones peculiares de los países atrasados, qué parte de la actividad industrial quedará en manos de la iniciativa privada y qué sector industrial se desarrollará con capitales estatales. Es cierto que el capitalismo fué un factor indispensable en la industrialización de Europa y Estados Unidos. Allí, la propiedad privada de los medios de producción, la producción por el empresario y para el mercado, y el ánimo de lucro, proporcionaron el ámbito y el impulso necesarios para el desarrollo de las nuevas fuerzas productivas; pero ello no significa que en todos los casos deba ser así: el capitalismo es un sistema de organización económica, y la industrialización es una técnica de producción susceptible de desarrollarse bajo diferentes sistemas de organización económica.<sup>4</sup> Y dadas las

<sup>4</sup> G. D. H. Cole, "Industrialism", en *Encyclopaedia of the Social Sciences*, tomo VIII, p. 18. Nueva York, The MacMillan Company, 1948.

## ASISTENCIA TÉCNICA

peculiaridades de los países atrasados, será necesario determinar para cada actividad qué sistema de organización es el más adecuado. Por lo pronto, como en estos países la inversión óptima desde el punto de vista particular no es la inversión óptima desde el punto de vista nacional,<sup>5</sup> y como además el desarrollo urgente es el de base, un importante sector deberá estar a cargo de empresas industriales del Estado. Otra cuestión muy importante es la que plantea la determinación de las industrias a desarrollar y, consecuentemente, la revisión del concepto de “economicidad”; en este aspecto deberá tenerse en cuenta que no sólo por motivos políticos sino también por razones económicas —según lo ha demostrado inequívocamente la CEPAL— conviene en los países periféricos el desarrollo de ciertas industrias, aun cuando sean de menor productividad que en los centros.<sup>6</sup> Y para resolver desde estos problemas teóricos iniciales hasta las cuestiones prácticas vinculadas al desenvolvimiento de las fuentes de energía, al mejoramiento del transporte, a la localización y a la organización industrial, será de inapreciable valor la asistencia técnica internacional.

También en este aspecto —como en tantos otros— es necesario marcar la diferencia entre la asistencia técnica conservadora y la transformadora. Para que se advierta mejor, señalaré un caso práctico. Bolivia tiene uno de los niveles de vida más bajos del mundo. La casi totalidad de sus exportaciones consiste en estaño de baja ley, que producen tres grandes empresas y compran dos países industriales, que tienen las fundiciones adecuadas. Las demás ramas de su economía están todavía sin explotar o sumidas en un atraso feudal. La asistencia técnica conservadora irá a perfeccionar los métodos de extracción y de transporte de los minerales y a hacer más humanas las condiciones de trabajo; pero no tocaría las bases

<sup>5</sup> Javier Márquez, “Canalización de las inversiones hacia el desarrollo económico de América Latina”, en *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. XIX, núm. 1, enero-marzo de 1951, p. 16.

<sup>6</sup> Comisión Económica para América Latina, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, 1952, pp. 11 ss.



## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

de la organización. Remediaría algunos efectos, pero dejaría intactas las causas. La asistencia técnica transformadora, en cambio, comenzaría por modificar la estructura: nacionalización de las minas; establecimiento de funciones que hagan posible la exportación a los mercados más favorables de un mineral purificado al máximo; y paralelamente, la ejecución de una reforma agraria y la capitalización del país. Así los mejores métodos de extracción y transporte surgirán como una consecuencia lógica del sistema y no se superpondrán como un injerto artificial.

He citado dos grandes procesos de transformación en los que la asistencia técnica será de enorme importancia: la reforma agraria y la industrialización. Debería seguir con otros temas: aumento de la productividad, métodos de financiación, estabilidad monetaria, desvinculación de las crisis cíclicas, comercio exterior, etc.;<sup>7</sup> pero la índole esquemática de este trabajo me lo impide.

### IV. *La asistencia técnica, instrumento de la democracia*

La democracia no es fruto del azar: es el resultado de un proceso largo, cruento y heroico. Entre los factores cuya vigencia es indispensable para que ella sea una realidad viviente y no una ficción escrita, figura en primer término la liberación de la miseria y de la ignorancia. Y en los países poco desarrollados, para lograr esa liberación es necesario emprender la reforma social que elimine los factores determinantes del atraso económico. Además, es la única manera de dejar sin base de sustentación a las dictaduras que todavía siguen padeciendo la mayoría de nuestros pueblos.

Y bien: la asistencia técnica cumplirá su función en la medida en que logre promover esa reforma. Para ello, será necesario que los países o las organizaciones internacionales que provean esa asistencia comprendan que ante todo deberán impulsar la transformación de la estructura económica y social de los países atrasados; y.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 26 ss.

## ASISTENCIA TÉCNICA

correlativamente, que las naciones poco desarrolladas adviertan que ese esfuerzo no constituye una nueva versión de la vieja aventura imperialista, sino que se trata de una de las más nobles empresas contemporáneas. Sólo así podrá cumplirse el propósito de “servir la causa del género humano”.