



ARTÍCULOS

Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico Latinoamericano

Oreste Popescu

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 1, No. 1 (1957): 1º Trimestre, pp. 47-72.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3460>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Popescu, O. (1957). Asistencia Técnica para el desarrollo Económico Latinoamericano. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 1, No. 1: 1º Trimestre, pp. 47-72.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3460>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>

ASISTENCIA TECNICA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO LATINOAMERICANO

I. EL ORIGEN DE LA ASISTENCIA TECNICA

El movimiento en favor de la "Asistencia Técnica" es un fenómeno reciente y tiene su origen en el cambio en la actitud de los políticos y economistas, por lo menos en el mundo occidental, con respecto al destino y la función de las economías de los pueblos jóvenes.

La actitud típica del siglo XIX, dominante en gran medida también hasta la segunda guerra mundial es imperialista con su reverso colonial. Los pueblos que por circunstancias geográficas, históricas y raciales hubieran quedado a la zaga del progreso económico, en virtud de la falsamente interpretada doctrina de la división internacional del trabajo, habían de permanecer para siempre en el estado agrícola-ganadero, considerándose que su función específica fuera en abastecer al mercado mundial con materias primas. Es evidente, que al aceptarse tal tesis, cualquier intento de romper las cadenas del sistema económico colonial, hubiera debido ser señalado como una contravención tanto en la Política como en la Teoría Económica. Para las economías coloniales la ciencia Económica del siglo XIX, no vislumbraba otro horizonte que el estado estacionario agrícola-ganadero. En plena concordancia con tal doctrina las economías coloniales ajustaron efectivamente su conducta en materia económica a las necesidades del mercado mundial, aceptando con resignación un estado de cosas que, como se solía decir, era impuesto por la misma pro-

videncia. Una Política del Desarrollo Económico, si es que hubiera existido, pudo haber tenido cabida a lo sumo para las economías imperiales.

Parece que a partir de la segunda guerra mundial, los políticos y los economistas han cambiado de opinión, sustituyendo la doctrina del imperialismo por la del solidarismo internacional. Puede ser que este nuevo rumbo se haya debido a consideraciones puramente ideológicas. En efecto, es obvio que el que desea sinceramente la paz del mundo, debe al final de cuentas aceptar que ésta es sólo posible si se encuentran caminos y medios adecuados para amortiguar las discrepancias de riquezas entre los pueblos, y por consiguiente, ayudando a imprimir a las economías de los pueblos insuficientemente desarrollados un ritmo más rápido y mejor equilibrado.

Un argumento más poderoso para este cambio de actitud parece ser de orden económico. El reconocimiento del principio de interdependencia de las economías nacionales. Conforme a este punto de vista, no basta más vigilar el desarrollo de su propia economía para asegurar un estado económico estable. Una economía equilibrada dentro de un mundo, con economías desequilibradas deberá terminar forzosamente en el caos y la inestabilidad económica. Pues, la existencia de un estado de desequilibrio económico en una nación, es causa de desequilibrios en las economías de las naciones vecinas y, mediante éstas, del desequilibrio de la economía mundial en su conjunto. Los costos altos en una economía, son pagados no sólo por los consumidores nacionales, sino por los consumidores de todas las economías que mantienen tráfico con la misma. Y si se tiene en cuenta que un desequilibrio económico repercute generalmente en lo social y mediante esto en lo político, es explicable el extraordinario interés que muestran las economías de alto desarrollo para acelerar el ritmo de las de desarrollo mediano o bajo. Los pueblos adelantados han compren-

dido además que un progreso de las economías insuficientemente desarrolladas repercute favorablemente sobre sus propias economías también de otro modo. En efecto, con la intensificación del ritmo de crecimiento, mediante el cual se incrementa el bienestar y, pues, la demanda de bienes de consumo en la economía subdesarrollada, se produce también un incremento de la demanda de equipo y maquinaria en los países más desarrollados, provocando de este modo en éstas un incremento de la producción y del comercio, y por ende, un mayor bienestar. A la faz ideológica, se junta pues, al mismo tiempo, la ventaja material que las economías desarrolladas sacan cooperando para el más rápido y mejor equilibrado desarrollo de las economías insuficientemente desarrolladas.

Y, finalmente no hay que olvidar que la cooperación en el desarrollo económico de los pequeños brinda a los grandes también ventajas de carácter político, ya que en la gran carrera para el poderío mundial entre el Occidente y Oriente, el hecho de estar rodeado de aliados plenamente desarrollados y pues ricos y fuertes, juega un papel decisivo.

Por su parte, los pueblos jóvenes no tienen más motivo para temer que el proceso de industrialización tuviera los tremendos efectos sociales que acompañaron el movimiento industrial del occidente del siglo XVIII y XIX. En nuestra época en el desarrollo económico está implícito el desarrollo social.

De este modo la Política de Desarrollo Económico, otrora el atributo sagrado de unas pocas naciones, alcanza su carácter de universalidad, y como una verdadera "Meca del siglo XX", es anhelada al unísono, tanto por los países maduros, como por los económicamente jóvenes.

II. EL SENTIDO DE LA EXPRESION "ASISTENCIA TECNICA"

Evidentemente, no basta con otorgar a los países económicamente jóvenes la libertad de practicar una política de

desarrollo económico. A la libertad hay que agregarle también el “poder”, los medios, la herramienta para promover un desarrollo económico equilibrado y más veloz. Y este “poder” es un mecanismo con cien llaves, delicados resortes y de manejo sumamente complejo. Debido a su misma naturaleza es precisamente en las economías jóvenes donde, si no escasean integralmente, faltan generalmente los más importantes elementos del mecanismo propulsor del desarrollo económico. Por esto la libertad y el deseo de los organismos del país o grupo de países A, competentes de promover el desarrollo, hay que completarlo con la cooperación de los organismos del país o grupo de países B capacitados o detentores de los medios eficientes de tal política.

Con la expresión “Asistencia Técnica” se alude precisamente a este tipo de cooperación en la política de desarrollo económico de las economías insuficientemente desarrolladas.

La expresión en sí es infeliz, pues tiene poco que ver con la “asistencia” y menos aún con la “técnica” en el sentido usual de estas palabras.

Ya en la VII Reunión Plenaria del “Consejo Interamericano de Comercio y Producción” la Delegación Argentina censuró el uso del término de “asistencia” en este orden de ideas, haciendo notar que “tal vez hubiera sido más feliz utilizar la expresión de “cooperación técnica”, en razón de que, muchas veces, más que una verdadera asistencia o ayuda, se trata de un intercambio de experiencias y de conocimientos entre países de un parecido desarrollo técnico en cuanto al nivel general, pero con marcadas disparidades en ramas particulares. Ello es particularmente exacto con referencia a varias naciones latinoamericanas, cuya mutua acción en esta materia sería más acertado calificarla de “cooperación” que de “asistencia”. Otra cosa es lo que ocurre en las relaciones que en este sentido se han establecido entre las naciones latinoamericanas y los Estados Unidos, ya que entre ellas la disparidad

de nivel técnico es tan pronunciada que sólo puede hablarse de cooperación en casos muy particulares". (1)

Y si recordamos que con el progreso económico de un país insuficientemente desarrollado se provoca al mismo tiempo un incremento de ingreso nacional en los mismos países adelantados, es evidente entonces que la llamada "asistencia" no es otra cosa que una coparticipación en una empresa común, con beneficios distribuidos en común, y esto tanto más en cuanto el país "asistido" participa directa o/e indirectamente también en los gastos de esta empresa. Por lo demás es muy significativo el hecho que los EE. UU., cuya participación en la "asistencia técnica" tiene excepcional importancia, designan sus organismos destinados a resolver este problema con expresiones como: "*United States Technical Cooperation Administration*" (Administración de Cooperación Técnica de los Estados Unidos), o, mejor, "*International Cooperation Administration*" (Administración de Cooperación Internacional).

Menos aún se puede hablar de asistencia "técnica" en el sentido usual de la palabra. Es cierto que a menudo se otorga asistencia "técnica" en el sentido usual, de cooperación para combatir las plagas, para instalación de obras de ingeniería, o formación de personal técnico como químicos, mecánicos, electricistas, etc. Pero todo esto no representa sino un aspecto del programa de desarrollo económico y social. Además de tales colaboradores "técnicos" se necesitan muchas otras categorías: sociólogos, maestros, organizadores, profesores, médicos, estadígrafos, geógrafos, biólogos, historiadores, etc., y sobre todo hombres de negocio y entendidos en asuntos de economía de todas las especialidades y categorías. El sentido en que se emplea aquí el vocablo técnico es pues muy

(1) "La Argentina en la VII Reunión Plenaria del Consejo Interamericano de Comercio y Producción (México, 1954), Buenos Aires, 1955, pág. 81.

amplio, incluyendo a todos los representantes del saber humano y no sólo a los técnicos propiamente dichos. Lo específico de esta cooperación es que debe estar encomendada a los peritos, a los expertos de las diversas ramas del saber vinculadas a la Política de Desarrollo Económico y Social. A tales expertos, indiferentemente del grupo científico que representan, se los suele denominar a veces también en el lenguaje usual como “técnicos”, para destacar precisamente su alta especialización, y distinguirlos de los “legos” que tienen una preparación amplia pero, en cambio, superficial.

El intento de justificar la introducción del vocablo “técnica” con el argumento de que de este modo se alude al hecho que la asistencia no será de orden “político” es sin fundamento, pues como se sabe, también en la ciencia política hay una técnica.

Más fundada parece la contraposición de la “asistencia técnica” con la “asistencia financiera”. En efecto, es factible incrementar el producto nacional sea incrementando la capacidad del factor humano, sea la dosis de capital per cápita. En determinadas situaciones es la falta de capital el elemento frenante del desarrollo, pero “en muchos casos, las dificultades financieras no son el obstáculo principal a la creación de nuevas industrias; más importante es la falta de capacidad, de conceimientos técnicos... destinados a aumentar y diversificar la producción industrial, a perfeccionar las técnicas y a elevar la productividad” (2). De este modo aparece la distinción entre la asistencia financiera y la asistencia técnica. Sin embargo, si bien conceptualmente los dos tipos de asistencia son distintos, funcionalmente no pueden serlo, pues —como lo observaban las mismas Naciones Unidas— “todo programa de asistencia técnica debe tomar en cuenta la importancia de las inversiones y la medida en que pueden obtenerse recursos fi-

(2) *Procesos y Problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados*, Naciones Unidas, 1955, p. 106.

nancieros” (3). Y es lo que ocurre generalmente en la práctica. Muchos organismos gubernamentales, como por ejemplo la “U. S. Technical Cooperation Administration” concentran en su mano las dos tareas, prestando tanto la asistencia técnica como la financiera.

Lo más exacto hubiera sido designar esta actividad con su propio nombre *cooperación en la política de desarrollo económico de las economías poco o insuficientemente desarrolladas*, o, para emplear la autorizada definición de DAVID OWEN, Presidente Ejecutivo de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, “la asistencia técnica no consiste en reemplazar una técnica rudimentaria por una más avanzada, sino más bien en suministrar ayuda, valiéndose de expertos —procedentes de una u otra parte— que colaboran con los países en donde se inician planes y programas para el mejoramiento social y económico” (4). Pero el hecho ya está consumado y el término de “Asistencia Técnica”, que tiene ya general aceptación en el mundo, será difícil borrarlo del léxico.

Más importante que el problema terminológico es la cosa misma. Aquí no se trata sólo de una cuestión de ingeniería y menos aún de química. Se trata sobre todo de un problema específicamente económico, que es la Política de Desarrollo Económico, en toda su vastedad y toda su complejidad: “Così intesa, l’assistenza tecnica finisce con l’identificarsi col programma di sviluppo economico” (5). Y, sobre todo, hay que tener en cuenta que en el desarrollo económico está implícito también el desarrollo social: “Todos los programas de asistencia técnica están encaminados a lograr el equilibrio entre

(3) *Asistencia Técnica para el desarrollo económico*, Naciones Unidas, 1949, pág. 7.

(4) *Compartiendo técnicas y conocimientos. Ejemplos de asistencia técnica*, Naciones Unidas, 1953, pág. 2.

(5) VINCENZO APICELLA: *L’Assistenza Tecnica*, en la obra *Atti del Convegno di Studi su l’Organizzazione Internazionale e lo Sviluppo delle Economie Arretate*, Ed. Cedam, Padova, 1954, pág. 185.

el desarrollo económico y el desarrollo social" (6). "Uno de los primeros objetivos del desarrollo económico consiste en mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las clases obreras. Si estas condiciones no mejoran francamente, el sentimiento de explotación, tan extensamente difundido y tan peligroso para la paz del mundo, acrecentará en vez de disminuir, y esto proporcionará un terreno fértil a la agitación política, la inestabilidad interior y las recriminaciones del exterior. Por otra parte, sin un mejoramiento de las condiciones de trabajo y de las relaciones sociales, la aportación de nuevos materiales y de mejoras de métodos de producción no producirá todos los resultados esperados. La asistencia técnica en este campo constituye, pues, una parte indispensable de todo programa global de desarrollo económico" (7). "Ningún progreso técnico puede ser duradero si no va acompañado del progreso social y cultural correspondiente" (8).

Surge de aquí que una cooperación integral en la política de desarrollo económico implica la capacidad y voluntad de cumplimiento de dos tareas distintas:

- a) cooperación en la elaboración del plan general de desarrollo económico y social, o, como se suele también llamar, la "programación del desarrollo económico"; y
- b) cooperación en la ejecución de la política de desarrollo económico y social, en todas sus ramas y en todas sus etapas.

III. CLASES DE ASISTENCIA TÉCNICA

Las modalidades de asistencia técnica son tan diversas como son múltiples en su naturaleza, estructura y magnitud

(6) *La nueva revolución industrial*, Naciones Unidas, 1956, p. 3.

(7) *Asistencia Técnica para el desarrollo económico*, Naciones Unidas, Mayo de 1949, pág. 30.

(8) *Ibidem*, pág. 228.

tanto los organismos susceptibles de brindar su cooperación, como las unidades económicas a recibirla.

1. *Asistencia técnica multilateral y bilateral*

Desde el punto de vista de los organismos que otorgan la asistencia técnica, aparecen en primer lugar los organismos internacionales. Algunos de estos prestan una asistencia universal, otros regional. Históricamente hablando, fueron las Naciones Unidas, quienes, recogiendo las sugerencias expresadas en varias conferencias internacionales, de Hot Springs (1943), de Filadelfia y Bretton Woods (1944), y volcadas después en la Carta de San Francisco (1945) abrieron la más poderosa campaña en favor de la asistencia técnica. En una primera etapa iniciada con la famosa resolución del 14 de diciembre de 1946, cada uno de los organismos especializados practicaba una política bastante autónoma y con programas de asistencia independientes. Pero, a partir de 1949 estos programas "ordinarios" fueron completados con un programa "ampliado" que coordina la acción de las NU y de sus organismos especializados (FAO, UNESCO, OIT, OMS, OACI, UIT, OMM, BIRF, FMJ) mediante un organismo especial, la "Junta de Asistencia Técnica" (JAT) de las Naciones Unidas. Paralelamente con el enfoque universalista, las Naciones Unidas trataron de promover también la cooperación regional, creando para tal fin las Comisiones Económicas Regionales: para Asia y Lejano Oriente (CEALO), para Europa (CEE) y para América Latina (CEPAL). Exclusivamente regional orientada es empero la Comisión Permanente de Asistencia Técnica creada dentro del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA. Un papel similar juega para los pueblos de Asia Meridional y Sudoriental el Plan de Colombo promovido por el Commonwealth Británico. Con todo el apoyo con que cuentan todos esos organismos internacionales

cionales gubernamentales, los técnicos en la materia observan no obstante que la fuerza financiera de ellos sigue siendo todavía insuficiente en relación a las apremiantes necesidades de inversiones previstas en sus respectivos programas de asistencia técnica. Este esfuerzo necesita urgentemente el apoyo de los organismos internacionales no gubernamentales.

Pero al lado de los organismos internacionales que otorgan una asistencial multilateral, hay que agregar la cooperación de algunas naciones, con sus típicos programas bilaterales. Entre estos figuran, por la importancia de su programa, en primer lugar los Estados Unidos. El famoso "cuarto punto" del discurso del Presidente Truman del 20 de enero de 1949 dio su buena fruta también en su propio suelo. La ICA. (*International Cooperation Administration*) adscripta al Departamento de Estado, es ya un organismo cuya eficiencia, generosidad y experiencia en materia de asistencia técnica ha sido reconocida en muchas repúblicas latinoamericanas. Si bien más modesto en cuanto a los medios financieros, el Reino Unido se anticipó ya desde 1929 con un programa de "Desarrollo y Bienestar Colonial" reforzado en 1950 con la creación de la "Corporación de Desarrollo Colonial" (*Colonial Development Corporation*). Finalmente hay que mencionar el programa de asistencia técnica que la Unión de las Repúblicas Soviéticas puso en marcha en el período de postguerra en los países de su órbita política: Bulgaria, Rumania y China continental. Un carácter más bien regional político lo tiene el Consejo de Asistencia Económica Mutua creado en 1949 para la Europa oriental por la URSS y sus satélites: Albania, Alemania oriental, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania.

Frente a tan poderoso despliegue de fuerzas en el orden internacional parece extraño que en el orden interno de los Estados, donde se plantea el mismo problema de discrepancia

de desarrollo entre las varias provincias y territorios de la nación respectiva, la asistencia técnica es casi inexistente.

2. *Asistencia técnica en regiones políticas, geográficas y económicas.*

Si contemplamos ahora la naturaleza de los espacios económicos que las mencionadas entidades toman en consideración en sus programas de asistencia técnica, debemos hacer la distinción entre los grandes espacios y los de tamaño menor. Los grandes espacios son de naturaleza geográfica; algunos, como el espacio americano de OEA, de naturaleza geográfica pura; otros, como el espacio latinoamericano de CEPAL de naturaleza geográfica con matices culturales; y finalmente otros, como el espacio asiático meridional y sudoriental o, también el relativamente pequeño espacio centroamericano (que desde 1952 es objeto de un programa de integración económica multinacional), de naturaleza geográfica con matices políticos. Los espacios menores, por contrario, han sido determinados todos según el criterio político y se identifican, por consiguiente, con los espacios o territorios nacionales de los Estados. Resulta de lo expuesto que no se ha respetado un criterio uniforme en la selección y determinación de los espacios económicos para los programas de asistencia técnica. No se quiere insinuar con esto que el procedimiento de los organismos empeñados en esta actividad fuera, por esto, reprochable. Por contrario, creemos que el camino elegido ha sido muy correcto en la práctica. Pero, a una pregunta de si este proceder fuera también completo, es fácil entrever una contestación negativa. En efecto, es evidente que no hay razones para detenerse con la aplicación del criterio geográfico sólo en la determinación de los espacios económicos de gran tamaño. ¿Por qué no proseguir aplicando el mismo criterio en la determinación de los espacios económicos de segunda, tercera,

cuarta y, si hace falta, de cualquier otra magnitud menor? Precisamente en nuestro espacio americano la aplicación de este criterio debería ser sumamente fructífera en vista de su relativa inmensidad espacial (recuérdese que muchas de nuestras provincias sobrepasan en extensión a la mayoría de los países europeos) y a la preponderancia (debida a la baja densidad demográfica y técnica, esto es, baja dosis de capital por unidad de superficie) que dentro de los demás factores la tiene el factor geográfico en el desarrollo. Si a los pueblos de mucha historia corresponde aplicar un criterio histórico, a los pueblos de mucha geografía hay que aplicarles, con preferencia, el principio geográfico en el programa de asistencia técnica. Sin embargo, las Naciones Unidas, aunque no aplicaron a escala este criterio, conocen bien sus ventajas. En efecto, en una de sus publicaciones destacan que “existen problemas científicos comunes a vastas regiones del mundo, por ejemplo, los de las zonas llamadas áridas, los de la zona tropical húmeda (por ejemplo, la cuenca del Amazonas) y los de las altiplanicies (por ejemplo, los Andes y el Himalaya). Para cada una de estas regiones se requieren estudios sobre las condiciones de vida de los seres humanos y de los animales, sobre los problemas de producción y energía y, en las zonas áridas, sobre los métodos más económicos y más eficaces de utilización del agua” (9). “Parecería pues conveniente crear centros de investigación industrial para el aprovechamiento de los recursos en materias primas sobre una base regional, más que sobre bases nacionales” (10). Por consiguiente, la división del espacio americano debería efectuarse para fines de política de desarrollo económico no sólo según el criterio político; sino también geográfico. Al lado de las regiones políticas (los Estados) debemos confeccionar el mapa americano de las regiones

(9) *Asistencia Técnica para el desarrollo económico*, Naciones Unidas, Mayo de 1949, pág. 29.

(10) *Ibidem*, pág. 66; ver además, págs. 69, 70 y 74.)

geográficas y medir y programar el desarrollo económico también en función de las mismas. Así aparecerá, sin duda, un gran reino o (si se quiere) paisaje del Chaco, otro de la Cordillera Meridional de los Andes, otro de la Cuenca de las Amazonas o del Río de La Plata y muchos otros más. Si los organismos internacionales ya empeñados en la obra de asistencia técnica no pueden atender con la misma intensidad esta nueva tarea, derivada de la aplicación del criterio geográfico, que las viejas, ⁽¹¹⁾ es precisamente el deber de los demás organismos internacionales, deseosos de cooperar en la misma obra, de intentar abarcarla.

Pero, al mismo tiempo, hay que proseguir con la aplicación del criterio geográfico hasta el fin, adentrándose en el

- (11) "En el programa de la UNESCO se establece que esta organización coadyuvará a la creación de institutos científicos dedicados al estudio de los problemas relacionados con el desarrollo de determinadas regiones. El Instituto Nacional de la Hilea Amazónica, constituye un ejemplo de este tipo de institutos... Su programa comprende el estudio de los recursos de la región, e investigaciones encaminadas al desarrollo social y económico de la región. Se está examinando la creación de otros dos institutos, uno de los cuales se especializará en el estudio de las zonas áridas..." (*Ibidem*, pág. 232).

"La UNESCO... podría estudiar e inventariar recursos naturales y elaborar planes para el desarrollo de estas regiones.

El desarrollo económico suscita, como es natural, problemas enteramente diversos en las diferentes regiones. Estas regiones pueden ser clasificadas en un reducido número de categorías fundamentales. Los problemas importantes propios de cada tipo de región requieren un acabado estudio científico a fin de que el desarrollo económico se apoye en un sólido conocimiento de carácter técnico. Las diversas regiones se pueden clasificar en: zonas áridas, zonas tropicales húmedas, altiplanos y regiones costaneras. En cada uno de los casos será necesario efectuar un estudio de las condiciones de la vida humana y animal, de la producción de energía, de la hidrografía, de la utilización de los recursos vegetales y minerales, y de las correlaciones existentes entre esos diversos aspectos de la región. Dichos estudios podrían efectuarse con mayores ventajas en institutos adaptados a cada tipo de región". (*Ibidem*, págs. 224-245; ver también págs. 251-252 y 258).

mismo espacio nacional. Aquí también es menester elevar un mapa de las provincias geográficas y enfocar la programación de la asistencia técnica en función de las mismas, de igual modo como debería (todavía hay que hablar en futuro) hacerse con la programación en función de las provincias administrativas. Como se ve, hay todavía mucha tierra virgen, también en la programación del desarrollo económico latinoamericano.

La división de los espacios según criterios políticos y geográficos, así como se ha procedido parcialmente por los organismos internacionales, permitirá, sin duda, allanar muchas dificultades del camino de la política de desarrollo económico, pero con esto todavía no se habrán agotado todas sus posibilidades. Queda aún por explorar una importante si no la más importante fuente metodológica de los programas de asistencia técnica. Y hay que agregar que de esta posibilidad no se ha hecho hasta el presente casi ningún uso en la práctica. Se trata del tercer criterio de selección y determinación de los espacios económicos: el criterio económico.

Podría sorprender que en la división de los espacios económicos, antes del criterio económico, los economistas, justamente los economistas, hayan preferido criterios políticos y geográficos. Pero el hecho está presente y no se lo puede negar. La explicación puede encontrarse, sea en el que el campo de la economía espacial sólo recientemente ha empezado a ser labrado por la Teoría Económica, sea en el que la aplicación de este criterio en la práctica es una operación sumamente engorrosa (12). Sea cual fuere la causa de esta deficiencia, lo cierto es que se impone la imperiosa necesidad de superarla con urgencia. Es menester, por consiguiente, levantar junto con los mapas de las regiones políticas y geográficas, el mapa de las

(12) Véase sobre el particular mi estudio "La Razón Económica" publicado en *Económica, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Año I, Nº 3-4, enero-junio de 1955, La Plata.

regiones económicas (en el sentido estrecho) de las Américas. De este modo se obtendrán nuevas y más profundas luces para la Asistencia Técnica, sin olvidar que a la vez se dispondría también de una valiosa herramienta para la solución del problema de la integración económica de las distintas regiones americanas.

3. *Asistencia técnica general y parcial.*

Generalmente se admite el que para asegurar pleno éxito a la política de desarrollo económico es menester accionar simultáneamente sobre todos los resortes del mecanismo económico, en todos sus sectores y en todas las direcciones. Pero en la vida real cada organismo económico tiene una estructura y naturaleza distinta de la de los demás. Y también distintas son las posibilidades de cooperación de los organismos internacionales. De aquí resulta que si bien teóricamente la programación debe ser integral y pues única, en la práctica hay una gran variedad de clases de asistencia técnica de tipo particular. Para asegurar el éxito de la política de desarrollo económico es menester entonces sincronizar en la práctica las distintas clases de asistencia técnica particular. De aquí el ineludible imperativo de coordinación de los esfuerzos, con el fin de evitar superposiciones, o, lo que es peor, claros a lo largo del programa de desarrollo económico.

La asistencia técnica particular, si bien en realidad toma ^{se} infinidad de formas, puede agruparse para fines de estudio en ^{las} dos categorías: según la naturaleza de la asistencia y según el sector económico que abarca.

Las clases según la naturaleza de la asistencia técnica se agrupan a su vez alrededor de las dos etapas que atraviesa toda política de desarrollo: el estudio y la ejecución.

Ya que "el primer paso en el desarrollo debe consistir en ^{si} una evaluación realista de las condiciones y necesidades

específicas” (13) del país respectivo, es evidente que también la primera etapa de la asistencia técnica debe consistir en la investigación de la estructura económica del país respectivo y, como consecuencia de ésta, del plan de desarrollo respectivo. Es lo que constituye en el lenguaje de CEPAL la “Programación del desarrollo”. Esta tarea es, sin duda, muy compleja. Y estos, tanto en el aspecto teórico (lo que CEPAL llama “Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico”) como en el práctico. En el terreno teórico generalmente se han aceptado como guía los modelos de crecimiento de DOMAR y HARROD. Pero se olvida que en torno a estos mismos modelos se inició en el seno de la Teoría Económica una intensa polémica (14) y esto precisamente en cuanto a su aplicabilidad en los países subdesarrollados. En el terreno práctico estamos peor aún. Nuestros conocimientos sobre la estructura de las distintas regiones latinoamericanas son reducidísimos, a pesar de los heroicos esfuerzos hechos por los economistas de los distintos países y de los de CEPAL y OEA. Se hablaba anteriormente del peligro de la superposición de esfuerzos. Es el momento de limitar la validez de este principio. Pues justamente en esta clase de asistencia, la superposición no sólo que es deseable, sino que es imperativa. También en la ciencia vale el aforismo: “Una golondrina no hace verano”. Para descubrir la verdad y pues progresar en la ciencia es menester labrar el campo decenas y centenares de veces. Entre nosotros la investigación científica debería ser no objeto de burla sino de culto. Cualquier organismo nacional o internacional que deseara cooperar en materia de asistencia, téc-

(13) *Asistencia Técnica para el desarrollo económico*. Naciones Unidas, 1949, pág. 9.

(14) Véase sobre el particular: GASTÓN LEDUC, “*Le sous-développement et ses problèmes*”, en *Travaux du Congrès des Economistes de Langue Française*, 1952, y KLAUS ROSE, “*Der Erkenntniswert der Wachstumsmodelle*” en *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, tomo 168, Nº 5-6.

nica, tiene como primer deber precisamente el de fomentar las investigaciones sobre cualquier tipo de problemas de desarrollo económico. La primera tarea debe consistir en verificar los resultados obtenidos por los anteriores investigadores, pues, en la ciencia la cooperación se realiza mediante la crítica bien entendida.

La segunda etapa es la ejecución del programa de desarrollo inclusive la creación del ambiente favorable al mismo. Estabilidad política, paz social, nivel sanitario y cultural adecuado, formación profesional, formación de una mentalidad empresaria racional, eficacia de la administración pública, racionalización y organización, son todos y cada uno en parte elementos indispensables, directos o indirectos de la política del crecimiento de productividad y con esto del ingreso nacional. El grueso de los organismos internacionales dedicados a la asistencia técnica han concentrado sus esfuerzos en la solución de este tipo de tareas. Todas las formas o clases de asistencia técnica que están inscriptas bajo el rótulo de "servicios técnicos de asesoramiento", "formación profesional", "proyectos de demostración", "centros de experimentación" y "difusión de informaciones técnicas" prestadas por las Naciones Unidas y sus organismos especializados, de "proyectos regionales de adiestramiento" que son la médula del Programa de OEA, o, finalmente, de "servicios" que son la forma típica de cooperación técnica prestada por los Estados Unidos en América Latina persiguen uno y el mismo fin: el incremento armónico y equilibrado del ingreso nacional del país que solicita la asistencia técnica.

Las clases de asistencia técnica según el sector que se abarca, pueden agruparse en dos grandes categorías primarias, según que se persigan finalidades productivas (económicas en sentido estrecho) o distributivas (sociales) del ingreso nacional.

La asistencia técnica social abarca una amplia variedad de programas vinculados a problemas fundamentales de polí-

tica social en lato sentido: salud, nutrición, vivienda, educación, así como los problemas surgidos de las relaciones obrero-patrono, consumo-producción y campo-ciudad ⁽¹⁵⁾. Que una mejora de todas estas condiciones sociales constituye, a la larga, la mejor y más eficaz garantía del progreso económico, es un conocimiento que no se necesita ni comentar, ni subrayar. Pero es menester recordar que el sector social y el económico se condicionan recíprocamente: así como una eficaz política social es a largo plazo la mejor garantía de la política productiva, del mismo modo una política productiva equilibrada y veloz constituye a corto plazo la única base sana de una política social durable y progresista.

La asistencia técnica económica en sentido estrecho abarca, por consiguiente, el sector productivo en sus dos principales aspectos: uno vinculado a los factores de producción y otro a las ramas de producción. En el campo de los factores productivos las modalidades de asistencia técnica giran en torno a los problemas particulares de cada uno de los factores productivos: la capacidad de organización de empresas y de aceptación de riesgos, el capital, la mano de obra y especialización profesional, y las materias primas, los combustibles y demás recursos naturales ⁽¹⁶⁾; pero también es susceptible de configuraciones en torno a problemas generales, como por ejemplo el de las modalidades más convenientes de la política de incremento de productividad ⁽¹⁷⁾. En el campo de las ramas de producción también es posible un doble enfoque: asistencia técnica especializada para cada una de las ramas productivas: actividades primarias (industrias extractivas),

(15) Ver detalles en la obra de las Naciones Unidas, *Estudio Internacional de los Programas de Desarrollo Social*, 1955.

(16) Véanse amplios detalles en la publicación de las Naciones Unidas, *Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados*, págs. 35 y sgte.

(17) Ver detalles en el informe de CEPAL en la publicación de las Naciones Unidas. *La Cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, 1954, págs. 45 y sgtes.

secundarias (industrias de transformación) y terciarias (servicios); o también asistencia técnica para la solución de problemas comunes al conjunto de las ramas productivas de las economías insuficientemente desarrolladas: insuficiencia de los servicios básicos, disparidad en el desarrollo de las distintas ramas productivas, deficiencia del mercado nacional, etc.

IV. LA ASISTENCIA TÉCNICA EN LATINOAMÉRICA.

Los principales organismos internacionales gubernamentales que prestan asistencia técnica en América Latina son las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y los EE. UU.

Las Naciones Unidas y sus organismos especializados suministran asistencia técnica como parte tanto de su programa regular como del programa ampliado. Mientras los organismos especializados, como FAO, ICAO, OIT, UNESCO, OMS, UNICEF, BIRF y FMI, ofrecen asistencia cada uno en su campo de actividad, las Naciones Unidas por el intermedio de su Administración de Asistencia Técnica de la Secretaría General (NU-AAT) trata de cubrir los campos restantes. Así, la OIT asiste a los gobiernos en los problemas obreros y de la productividad del factor trabajo, la OMS en los problemas sanitarios, lucha contra enfermedades contagiosas y capacitación del personal médico, la UNESCO en terreno científico y educacional, el BIRF en la formulación de los programas de desarrollo y la NU-AAT en los diversos ramos vinculados con la asistencia social, la administración pública y la programación del desarrollo económico. En el marco del programa ampliado, la Junta de Asistencia Técnica (JAT) integrada por los jefes de la NU-AAT y los seis principales organismos especializados, trata de corregir el unilateralismo de los programas por cada organismo, y coordinarlos con la finalidad de crear programas globales por cada país. Si bien

la CEPAL es un organismo de las Naciones Unidas, por el enfoque regional de sus problemáticas se ha transformado prácticamente en un organismo típicamente interamericano. Entre los principales programas de asistencia técnica desarrollados por las Naciones Unidas y sus organismos especializados en América Latina pueden mencionarse a título ilustrativo los siguientes: el programa de integración económica de la América Central, la creación del Instituto de Investigación Tecnológica Industrial para la América Central, el estudio del transporte y el seminario en centroamérica, el programa de capacitación en problemas de desarrollo económico en la sede de CEPAL, la reunión de expertos en industria siderúrgica latinoamericana de Bogotá, el centro de demostración en materia de estadísticas demográficas y sanitarias en Santiago de Chile, el Seminario interamericano de ingreso nacional en Santiago de Chile, la Escuela de Administración Pública de Río de Janeiro, el Seminario de administración presupuestaria de Méjico, la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, la Misión para el estudio de los problemas de las poblaciones indígenas de la América Central (Bolivia, Ecuador y Perú), el Estudio de los centros locales en América Central y el Caribe, la Reunión de Expertos en preparación de personal auxiliar para el desarrollo de comunidades de América Latina, el Seminario sobre bienestar rural en Río de Janeiro, los Asesores para América Latina para desarrollar programas y proyectos nacionales y regionales de bienestar social, y otros (18).

El programa de asistencia técnica de la Organización de los Estados Americanos si bien desde el punto de vista de su fuerza financiera, el más modesto, reúne en cambio a las ventajas derivadas a su rasgo multilateralista, la de ser un organismo exclusivamente americano. El punto de partida de esta

(18) Ver detalles en la publicación de las Naciones Unidas, *La Asistencia Técnica en la América Latina*, 1953.

actividad la constituye la resolución del Consejo Interamericano Económico y Social del 10 de abril de 1950, intitulada "Programa de Cooperación Técnica de la Organización de los Estados Americanos". El organismo director del programa es el "Comité Coordinador de Asistencia Técnica" (CCAT) integrado por representantes de la Secretaría General de OEA y de sus organismos especializados: el Instituto Indigenista Interamericano, el Instituto Americano Internacional de Protección a la Infancia, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, el Instituto Interamericano de Estadística, el Instituto Panamericano de Geografía e Historia y finalmente la Oficina Sanitaria Panamericana. La principal característica de este programa consiste en que concentra sus esfuerzos fundamentalmente en una sola clase de asistencia. "Desde sus comienzos el Programa ha estado básicamente orientado a establecer centros internacionales de adiestramiento, a donde los Estados miembros tienen derecho a enviar becarios, los cuales reciben instrucción de tipo especializado que ofrecen profesores de reconocida competencia contratados internacionalmente. Tales centros, además de impartir adiestramiento, realizan asimismo trabajos de investigación y ofrecen servicios de consulta a todos los países miembros de la Organización por igual" (19). Para tener una idea sobre la actividad de la OEA en el campo de la asistencia técnica, enumeramos a continuación los nueve proyectos del programa correspondiente al año 1954: el Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística Económica y Financiera, en Chile, el Centro Interamericano de vivienda, el Centro Interamericano de estudios avanzados de planeamiento urbano y regional, la Escuela Normal Rural Interamericana, el Centro Interamericano de Enseñanza para la evaluación de recursos naturales, el Seminario de trabajo

(19) *Informe del Secretario General de la OEA correspondiente al año económico 1953-1954*, publicado en *Anales de la OEA*, vol. VII, Nº 1, 1955, pág. 88.

sobre administración de servicios de protección a la infancia, la Enseñanza Técnica para el mejoramiento de la agricultura y de la vida rural, el Centro Panamericano de Aftosa y el Centro Panamericano de Zoonosis (20). Las ventajas de esta clase de asistencia técnica indirecta son, según la opinión del ex-Secretario General de la OEA, DR. ALBERTO LLERAS, las siguientes: 1) es más económico este procedimiento de ayuda técnica que la ayuda técnica directa; 2) sirve, en cada caso, ilimitadamente a todos los países que quieran utilizar debidamente el centro de asistencia técnica en cada rama; 3) crea grupos de técnicos locales, cuyo valor es más permanente y general que si se envía ayuda técnica a un país para un proyecto determinado; 4) no entra en conflicto o competencia con la ayuda técnica de las Naciones Unidas, que se ofrece de preferencia para proyectos específicos de los gobiernos interesados, y a solicitud de ellos; 5) crea un interés permanente en la asistencia técnica por parte de los gobiernos, especialmente en el caso de aquellos que sirven de sede a los centros de entrenamiento; 6) estimula y fortalece los servicios de institutos, universidades y centros de investigación de la América Latina; 7) es más fácil de administrar que cualquier otro tipo de proyecto siendo además su administración más económica; 8) se puede calcular mejor su costo y no se corre el riesgo de que por insuficiencia de recursos fracase un proyecto determinado, como puede ocurrir en el caso de la asistencia técnica directa (21),

Los Estados Unidos han desarrollado en América Latina un amplísimo programa de asistencia técnica. El organismo central encargado con la supervisión del programa es la *International Cooperation Administration* (ICA) mientras en los países que reciben asistencia se designan, a medida

(20) Ver detalles en el *Informe del Secretario General de la OEA*, op. cit., págs. 80 y sgtes.

(21) *La Administración Pública en la América Latina*, consejo Interamericano Económico y Social, Unión Panamericana, 1955, págs. 70-71.

que la extensión del programa lo requiere, "Directores de Cooperación Técnica" con mayor o menor autonomía, según los casos. Los campos de predilección de la asistencia técnica norteamericana han sido la agricultura y la salud. Dentro del considerable volumen de asistencia técnica prestada en el pasado, han beneficiado casi todos los países latino-americanos. Argentina, el único país latinoamericano que había quedado fuera, se sumó finalmente a las otras 19 repúblicas americanas participantes del programa de asistencia técnica norteamericano. (Acuerdo General de Cooperación y Asistencia Técnica suscripto el 3 de junio de 1957). Si bien es unánimemente reconocido que la Cooperación Norteamericana merced a su poderoso apoyo financiero, ha sido muy eficiente; se destaca a veces que por ser una cooperación de tipo bilateral, lleva en sí algunas desventajas. He aquí las observaciones que un técnico norteamericano, JOHN B. BLANDFORD (jr.) hizo al respecto: "Por razones legales y para obtener el respaldo popular, en los textos legislativos se hace hincapié en que las partidas aprobadas con tal fin ayudan a promover en última instancia la seguridad nacional de los Estados Unidos. De lo cual se deduce inevitablemente que la operación del programa debe ser consistente en general con los más amplios objetivos políticos, económicos y militares de los Estados Unidos. Tales vinculaciones, que caracterizan a todo programa bilateral, carecen de significado excepto cuando las relaciones se aparten de lo normal. Un gobierno que se encuentra en apuros económicos y políticos puede solicitar y recibir un considerable volumen de asistencia técnica, junto con una gran ayuda económica, acompañada quizá de respaldo político. Por otro lado, cuando las relaciones entre los gobiernos son menos que cordiales, puede ocurrir, que no se pteste en absoluto asistencia técnica debido a algún conflicto de intereses, real o imaginario, de índole política, económica o militar". Y el mencionado estudioso no vacila en ex-

presar su fe de que con “una organización administrativa estable, una máxima desvinculación de los objetivos económicos, políticos y militares de los Estados Unidos, así como una mayor autonomía de los directores en los distintos países fortalecería considerablemente el programa” (22). La clase de asistencia técnica prestada por la ICA es el *servicio*. “Por años éste ha constituido la médula del programa de cooperación técnica de los Estados Unidos en la América Latina. Recién al iniciarse los trabajos de asistencia técnica en los campos de la agricultura, la salud y la educación los *servicios* establecieron relaciones de cooperación entre los gobiernos de los Estados americanos las que, en general, se han mantenido. Los resultados positivos derivados de este instrumento de mutua colaboración entre gobiernos, en donde muchos nacionales trabajan junto con unos cuantos técnicos de los Estados Unidos, han sido abundantes y son bien conocidos. El *servicio* ha tratado siempre de obtener, durante cierto tiempo, suficiente autonomía dentro de un ministerio que haga posible el intercambio completo de asistencia técnica, libre de las trabas ocasionadas por la política, el papeleo innecesario o la falta de fondos. A su debido tiempo el *servicio* declara la misión terminada, devolviendo la operación inicial de una instalación física, tal como una clínica, un hospital, un mercado o un laboratorio. En aquellos casos en que el *servicio* ha asumido la responsabilidad de operar un programa nacional, ya sea en agricultura, salubridad o educación, parece existir la tendencia a continuar con tal actividad arguyendo que el gobierno sede no está aún en condiciones de hacerse cargo de ella. Por regla general el *servicio* no se preocupa de la organización administrativa general de un ministerio ni trata de preparar al ministerio para que asuma más tarde el programa de *servicio*” (23).

(22) *La Administración Pública en la América Latina, op. cit.*, págs. 72 y sgtes.

(23) *La Administración Pública en la América Latina, op. cit.*, pág. 73.

V. CONCLUSIONES

La asistencia técnica es una nueva institución en la realidad económica latinoamericana.

Como en cualquier obra nueva, también aquí nos encontramos en la etapa de experimentación y, por consiguiente, es todavía prematuro hacer el balance de los resultados. Deberá pasar mucho tiempo antes de poder ver los frutos del movimiento de asistencia técnica americana. Esto se comprende de por sí, pues en la política de desarrollo económico se deben preferir no las medidas que tienen un efecto inmediato pero efímero, sino aquéllas que, si bien generalmente requieren mucho tiempo en producir sus efectos, se adaptan merced a su carácter secular, mejor a la naturaleza específica del desarrollo económico.

Sin embargo el examen del problema efectuado en este trabajo nos permite recoger una serie de reflexiones para una política de asistencia técnica latinoamericana.

La presencia de múltiples organizaciones con finalidades diferentes hace obvia la necesidad de una más estrecha coordinación de la asistencia técnica latinoamericana.

Para asegurar plena eficiencia a los programas de asistencia es menester coordinar también los esfuerzos de los que reciben asistencia técnica, asegurando en la programación y ejecución del desarrollo económico homogeneidad de pensamiento y unidad de miras de los distintos sectores interesados en el crecimiento económico del país respectivo.

Si bien se ha reconocido la importancia de la política regional como instrumento al servicio del crecimiento económico, este principio ha sido aplicado generalmente en la escala internacional. Será indispensable, por lo tanto, seguir con la aplicación de este principio también en la escala nacional.

El enfoque regional no deberá fundarse sólo sobre unidades espaciales de carácter político, y tampoco limitarse a

unidades espaciales de carácter geográfico. Paralelamente a estos empeños será conveniente iniciar nuevos enfoques sobre la base de los espacios típicamente económicos tanto en la escala interna de cada país como en la continental.

En este poderoso movimiento las Facultades de Ciencias Económicas de los países latinoamericanos tienen una función bien precisa: habrá de dictarse en cada una cursos especializados sobre el "Desarrollo económico" y crearse "Institutos de asistencia técnica", para la región económica a que pertenece.

DR. ORESTE POPESCU
Profesor de Dinámica Económica de la
Universidad Nacional de La Plata