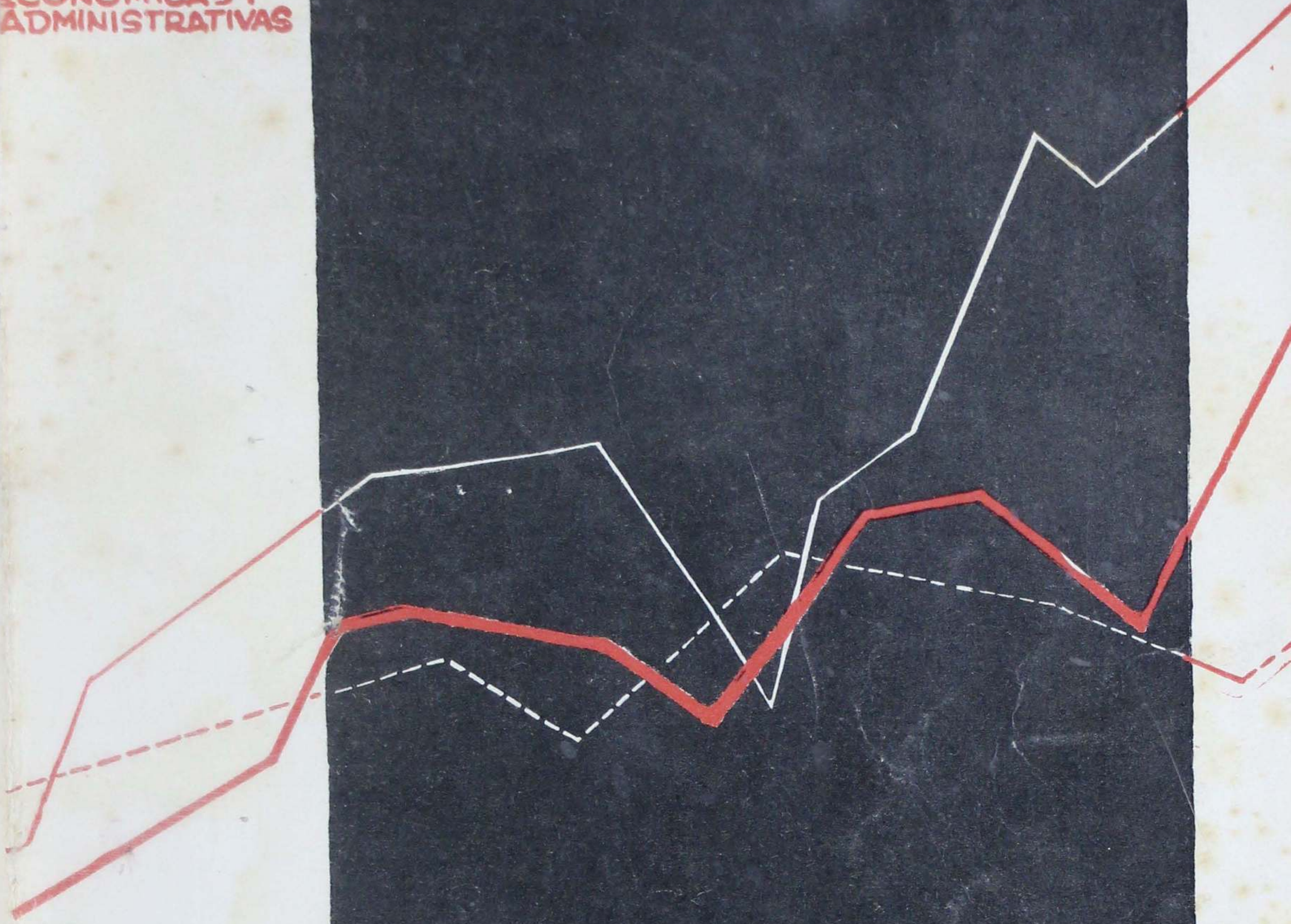


FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONOMICAS Y
ADMINISTRATIVAS



ECONOMIA ADMINISTRACION

y

48

ECONOMIA Y ADMINISTRACION

EDITOR: FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Y ADMINISTRATIVAS DE LA UNIVERSIDAD
CENTRAL

CONSEJO DE REDACCION

Dr. Germánico Salgado
Econ. Manuel Naranjo T.
Lcdo. Carlos Dávalos Rodas
Econ. Juan Salgado
Sr. Gilberto Mantilla

Decano
Subdecano

2ª Epoca

Junio 1962

Nº 48

ARTICULOS

Págs.

Presentación

5

Una doctrina sobre Reforma
Agraria

**Ramón Fernández y
Fernández**

6

Reflexiones sobre la Pre-Revo-
lución Brasileña.

Celso Furtado

38

El Ecuador y el Tratado de Mon-
tevideo

Néstor Vega Moreno

53

DOCUMENTOS

Reflexiones sobre la Universidad
del Futuro.

**Germánico Salgado
Peñaherrera**

81

Convenio celebrado entre la Uni-
versidad Central del Ecu-
ador, la Junta Nacional de
Planificación y Coordinación
Económica y la Agencia pa-
ra el Desarrollo Internacio-
nal de los EE. UU. de Norte
América en el Ecuador.

99

Estructura y Planes de Estudios
de la Facultad de Ciencias
Económicas y Administrati-
vas de la Universidad Cen-
tral.

108

CRONICAS

El Curso Intensivo de Capacita-
ción en Problemas de Desa-
rrollo Económico realizado
en el Ecuador en 1961.

115

Cursillo sobre Desarrollo de Tie-
rras para usos Agrícolas.

120

Cursos Prácticos para el Mejora-
miento de Técnicas Admi-
nistrativas.

124

ARTICULOS

Presentación

Con este número se inicia la segunda etapa en la publicación periódica de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central, que hasta ahora se había titulado "Boletín Trimestral de Información Económica". Dada la estructura que ya había adquirido esa publicación, que rebasaba por completo los propósitos originales de información en materia económica, el Consejo de Redacción ha considerado preferible darle una nueva denominación, organización y formato, que esté más de acuerdo con el carácter académico de la Revista.

La Facultad se propone mantener el interés que siempre tuvo esta publicación para los investigadores de los problemas nacionales y convertirla, en la medida de lo posible, en una fuente de documentos y trabajos que sean utilizables en la docencia.

Sus páginas, como siempre, están abiertas a los economistas y administradores públicos y privados, nacionales y extranjeros, que deseen que sus trabajos sean conocidos y discutidos.

EL DECANO.

Una Doctrina sobre Reforma Agraria

Necesidad de elaborar una doctrina.

Se habla mucho de reforma agraria; pero en los círculos académicos, en las aulas universitarias, el concepto no tiene suficiente solidez. Se requiere elaborar lo que podríamos llamar **la doctrina de la reforma agraria**; explicar qué es, cuándo se necesita, cuáles son los procedimientos que pueden emplearse para hacer una reforma agraria. Abrevamos en textos hechos en las naciones desarrolladas, en que este problema no se tiene, o sus características son muy distintas que en nuestros países; ahí este problema, tal como nosotros lo sentimos, inclusive no es bien comprendido. Por consiguiente no podemos, a base de esos textos, obtener una doctrina o una teoría sobre este aspecto, que sirva de base firme a la acción. Ni siquiera el concepto mismo de reforma agraria tiene una significación en que todos se encuentren acordes. En la Comisión de Reforma Agraria que está funcionando aquí en Quito, hemos pasado horas discutiendo qué es, qué debe entenderse por reforma agraria. Las definiciones hechas en reuniones internacionales dejan mucho que desear. Esto da la medida de la urgencia de elaborar una doctrina. Lo que quiero expresar aquí es apenas un intento dentro de mis li-

(*) Es el texto grabado de dos conferencias dadas en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central, Quito, Ecuador, los días 20 y 25 de abril de 1961.

La Facultad agradece al autor la autorización dada para la publicación de estas conferencias.

mitadas capacidades, una aportación insignificante para la elaboración de esa doctrina. Tal elaboración compete desde luego, a personas más calificadas que quien les habla.

Antecedentes históricos.

La etapa histórica en que a los terratenientes correspondía el poder económico y el poder político, deriva de la Edad Media; pero se prolonga por muchos siglos después del Renacimiento; va desapareciendo; va haciendo crisis en distintas épocas en los diversos países, de acuerdo con la evolución de cada uno; en general experimenta un cambio cuando en cada país llega el momento llamado revolución liberal o reforma liberal.

La reforma liberal deriva del poder económico creciente de la burguesía, que un día se siente suficientemente fuerte y dispuesta a arrebatar el predominio político a una aristocracia terrateniente que lo había venido teniendo. Conseguido el triunfo, los liberales adoptan posturas diversas frente al problema de la propiedad de la tierra —que es el que nos interesa—. Combatían las “manos muertas” eclesiástica y nobiliaria, es decir el estancamiento de la propiedad de la tierra en manos del clero y en manos de la nobleza, que han segregado esa tierra del comercio. Para los nobles, o para los aristócratas terratenientes sus sucesores, la tierra es un blasón, es un motivo de prestigio social, y la conservan en su poder y la heredan como se hereda ese blasón y ese prestigio. Para el clero, de acuerdo con el Derecho Canónico, no se pueden enajenar esas pertenencias, y por consiguiente también se encuentran estancadas, fuera del comercio, las tierras en las manos de la Iglesia.

Preconizan los liberales al desamortizar la tierra, al combatir las “manos muertas”, la movilidad comercial de esa tierra. A favor de los lubricados cauces comerciales, la tierra —piensan— iría a dar a manos del agricultor más apto, lo que provocaría un gran florecimiento de la agricultura. Iría a dar a manos del genuino agricultor, y no de instituciones o individuos que están encima de quien personal y directamente cultiva la tierra. Combatían los liberales los resabios feudales en las relaciones de producción, y así propugnan la dignificación del campesino. Preconizan la propiedad familiar como la forma ideal de tenencia de la tierra. Lo que vaya contra la propiedad familiar menos-

caba el derecho del genuino agricultor, porque supone ponerle encima otra institución u otra persona que se apoderen de parte de los frutos del trabajo de este agricultor.

Les preocupa a los liberales, desde el punto de vista político, debilitar económicamente a la aristocracia terrateniente vencida, para evitar una restauración, y al respecto señalan que la supervalía o incremento no ganado en el valor de la tierra constituye un privilegio injusto que han venido, hasta ese momento, detentando los terratenientes. Al terrateniente —dice Henry George— le basta sentarse a fumar su pipa para estarse enriqueciendo. Esa supervalía debería corresponder al Estado, representante del conjunto de la sociedad. El Estado debe —continúa George— apoderarse de la supervalía, y esto le constituirá una renta enorme que le permitirá abolir todos los impuestos. De paso se trata de hacer depender el sostenimiento del Estado solamente de la clase terrateniente y de desgravar a las clases triunfantes, a la clase comercial, a la clase industrial, a la clase financiera. A esto se le ha llamado, en la historia económica, la idea del impuesto único de Henry George. Se inventa también, por entonces, el principio de que sólo la tierra es capaz de producir una renta, la renta diferencial de David Ricardo, teoría que es una reminiscencia o un perfeccionamiento de las ideas fisiocráticas que indicaban que solamente la agricultura era una actividad realmente productiva. La idea Ricardiana se liga a las posteriores predicciones Malthusianas, y tiene un gran interés en la historia de las doctrinas económicas, como mi muy culto auditorio sabe bien.

Llegan los liberales, aún contrariando sus propias esencias filosóficas, a postular la nacionalización de la tierra. Encuentran como único obstáculo que esta nacionalización debe hacerse en forma indemnizada, no en forma de despojo; y que por consiguiente el rescate de la tierra por parte del Estado costaría tanto, que queda fuera de las posibilidades del pobre Estado liberal, productor de seguridades, simple gendarme en la esquina de la Economía.

Carlos Gide inventa un procedimiento, que parece ingenioso, para ese rescate: pagar las tierras al contado; pero hacer que éstas sean entregables al Estado al cabo de 99 años, como por entonces se acostumbraba hacer con las concesiones ferrocarrileras. Ante la perspectiva de no perder la propiedad de la tierra sino al cabo de tan largo tiempo, y de recibir en cambio un pre-

cio de inmediato, todo el mundo estaría dispuesto a vender, a precio módico. Probablemente por entonces el mundo no se movía tan rápidamente como en la actualidad, de modo que no parecía absurda la idea de una reforma social que se aplazaba una centuria.

Al fin de cuentas, de acuerdo con estas ideas de los liberales, contradictorias y vagas, sobre la propiedad de la tierra, lo que realmente se hace en muchos países es relativamente poco. O la clase terrateniente es todavía muy poderosa económicamente y el triunfo liberal constituye apenas un primer golpe que resiste sin doblegarse; o vienen alianzas entre vencidos y vencedores y la conversión de los propios burgueses en terratenientes, buscando, según la tradición, prestigio social en la propiedad de la tierra; o se afecta sólo la mano muerta eclesiástica, total o parcialmente, a veces para engrosar el patrimonio privado del Estado, a veces para ampliar las posesiones de los terratenientes. En pocos países, como resultado de la reforma liberal, es desalojada, en definitiva, la clase terrateniente y sustituida por la clase campesina. En pocos países la tierra va a dar, en aquel momento histórico, a manos de quienes la trabajan, según el conocido lema.

La depresión crónica de la agricultura.

En cualquier caso, y salvo que la preeminencia de los terratenientes no haya sufrido en realidad menoscabo, de esta pugna entre quienes se dedican a otras actividades y han tomado el poder político, y quienes tienen hegemonía sobre la tierra y sobre la agricultura y no son agricultores y han sido vencidos, surge una situación grave para la agricultura; aparece lo que Ruth L. Cohen llama la depresión crónica de la agricultura, que consiste en el bajo poder de contratación de una actividad que se practica en empresas pequeñas, aun cuando la propiedad de la tierra se encuentre concentrada, frente a las actividades industrial y comercial, que se practican cada vez en una escala mayor, es decir en que las empresas se van concentrando. Sufre la agricultura un retraso técnico relativo. Aparece el éxodo, que tanto preocupó en el siglo pasado y a principios del presente, de los agricultores a las ciudades. Los mejores elementos dejan el campo y las lamentaciones a este respecto se multiplican. Se preco-

niza románticamente el regreso al agro, sin que esto tenga ninguna realización. Se descuida en la política económica, cuando el estado liberal empieza a ejercer funciones de carácter económico, a la agricultura; y aparecen las ideas que yo he llamado "agriculturistas", cuyo concepto de la agricultura es bien peculiar: Le niegan la categoría de actividad económica. No responde la agricultura a los estímulos, a las influencias a que responden las demás actividades económicas, la industria sobre todo. Si los precios bajan, hay veces que el agricultor, contrariando —al parecer— las normas económicas, en vez de producir menos, produce más, porque tiene urgencia de llevar al mercado una mayor cantidad para equilibrar sus ingresos, para obtener un poco más. Si los precios suben el agricultor no aumenta la producción o lo hace solamente a un plazo muy largo, o de plano la disminuye porque prefiere el ocio a un aumento de su ingreso. Hay allí una especial inercia que hace concluir que la agricultura no es un negocio, no es una actividad económica; es, se dice, el medio de vida en que se desarrolla el agricultor; es una forma de subsistencia. Y en vez de ponerse a pensar que esto ocurre por causas circunstanciales o institucionales, se considera como una característica intrínseca de la agricultura, y así se está idealizando y estabilizando un tipo primitivo de agricultura: la agricultura de subsistencia realizada en unidades pequeñas.

El problema agrario.

Todo esto hace que se vaya incubando un problema agrícola, uno de cuyos aspectos es la forma cómo está distribuida la propiedad de la tierra. El retraso agrícola sirvió, al principio, a la industria porque le proporcionaba abundante mano de obra barata; pero a partir de cierto momento frena el desarrollo, porque falta el poder adquisitivo de los agricultores para ampliar el mercado de los productos industriales.

Para afrontar el aspecto del problema agrícola relativo a la distribución de la propiedad de la tierra se postulan las reformas agrarias. Se postulan con la mentalidad tarada por las ideas **agriculturistas** a que me referí. Al principio las reformas agrarias tratan sólo de consumir la revolución liberal. Son un ariete para lanzar a la masa campesina en contra del reducto de la clase terrateniente y acabar de vencerla, sin mucha preocupación por lo que venga después.

El problema se complica cuando aparece en escena un nuevo personaje: el proletariado, y junto con él la lucha de clases. Esto complica también los designios de la reforma agraria. El capitalismo ha sido reacio para permear la agricultura; pero en algunos países comienza a apuntar esa etapa. La agricultura ya no es la actividad del campesino desamparado que trabaja la tierra para consumir los productos y llevar al mercado exiguos excedentes, sino que es objeto de la actividad de empresas capitalistas, iguales a las que trabajan en la industria, en el comercio o en las finanzas. Con esta entrada del capitalismo en la agricultura el campesino se proletarizará; se hará asalariado, engrosará las filas del proletariado nacional y exacerbará la lucha de clases. Por influencia de las doctrinas socialistas la lucha de clases tiende a desembocar en la subversión del régimen capitalista. Para evitar estos efectos, para evitar la proletarización del campesino, se postula ahora, con mayor energía, la necesidad de las reformas agrarias. A fines de la primera guerra mundial se establece alrededor de la U. R. S. S. un llamado "cinturón sanitario de reformas agrarias", para detener el avance del comunismo que se había instaurado recientemente en ese país. La reforma agraria se convierte en un instrumento de paz social y de estabilidad política.

La conclusión que sacamos de todo lo expuesto es que las reformas agrarias han sido acompañadas, con mucha frecuencia, de propósitos eminente o puramente políticos. Sin embargo, hay sin duda un problema de carácter económico involucrado en la idea de hacer reformas agrarias, y se pueden postular y se postulan en las épocas más recientes, por los economistas, reformas agrarias con raigambre, con propósitos, con objetivos de carácter económico. Se encuentra, al proceder así, que no siempre hay congruencia entre los objetivos económicos de la reforma y sus inspiraciones de carácter político social. Entonces, o predominan los propósitos políticos en un plan de reforma agraria, o predominan los propósitos económicos, o se llega a una transacción entre ambas inspiraciones cuando ciertos aspectos de una y otra clase resultan entre sí incompatibles. Esto explica las diferentes y contradictorias ideas que se tienen sobre las reformas agrarias. Así, hay quienes opinan que la reforma agraria es un movimiento exclusivamente político, en que para nada tiene que intervenir el economista, en que no puede intervenir el econo-

mista porque dicho movimiento está fuera de sus conocimientos y de sus aptitudes, y por este camino se llega a afirmar, inclusive, que no pueden hacerse reformas agrarias sino por la violencia y con las armas en la mano. Por otro lado, hay economistas que ven en la reforma agraria un determinante para el desarrollo económico en buen número de los países desarrollados. El desarrollo está ahogado —dicen— por una estructura económico social no progresista, cuya ruptura abrirá los cauces del desarrollo.

Lo más importante de una reforma agraria, hasta el punto en que se puede generalizar, suele ser la ruptura de una estructura económico social anquilosada para favorecer la capilaridad social y la dedicación de energías y recursos a diversificar la economía. Por esto se afirma que la reforma agraria puede ser una piedra miliar del desarrollo económico. Es una conmoción sana, y es frecuente que los países subdesarrollados la necesiten para salir de cierto empantamiento en que se hace difícil la prosecución del desarrollo.

Las reformas agrarias deben provocar una alteración del papel que desempeña el capital en la economía agrícola. Antes de la reforma mucho del capital asignado a la agricultura funciona como instrumento de explotación, empobrecimiento y despojo. Después ha de funcionar como medio de producción y de aumento de la productividad. Las reformas agrarias bien logradas no sólo provocan mayor posibilidad de movilización de los ahorros rurales (como consecuencia de mayores ingresos), sino también un aumento de la corriente de capital hacia la inversión industrial (consecuencia del desplazamiento hacia fuera de la agricultura del capital de función negativa señalado) (*). Así la reforma agraria favorece el desarrollo económico; pero debe significar una ruptura y una transformación de la estructura de tenencias de la tierra y de las relaciones de producción existentes.

(*) AZIZ, V.: "The interdependent development of Agriculture and other industries". **Proceedings of the International Conference of Agricultural Economists**. Tenth Conference, 1958. Oxford University Press. Londres, 1960.

En efecto, la reforma agraria tiene las dos caras indicadas. Conviene por ello que, en primer lugar, los estudiosos distingan entre uno y otro de estos aspectos.

Reformas agrarias progresistas y regresivas.

Desde el punto de vista económico, que a nosotros es el que más nos interesa porque lo consideramos el fundamental, las reformas agrarias pueden clasificarse en progresistas y regresivas.

Una reforma agraria regresiva es aquella en que predominan francamente los móviles puramente políticos sobre las finalidades económicas. Estas se han sacrificado a los primeros, o se han ignorado. Se pone la tierra, de acuerdo con este tipo de reformas, en manos del mayor número posible de campesinos, buscando una finalidad de paz social y de estabilidad de las instituciones, pues los campesinos sin tierras representan la fuerza subversiva más importante que puede encontrarse en un país con débil desarrollo industrial. Estas finalidades socio políticas llegan a obscurecer de tal manera los propósitos económicos, que se hace caso omiso de ellos. Se ignoran propósitos tales como aumentar la producción y la productividad, elevar el nivel de vida de los campesinos y crear una base de estructura agraria propicia para el mejoramiento de los métodos agrícolas. En los países donde se ha realizado este tipo de reforma agraria, no es de extrañar que los resultados económicos logrados hayan sido desalentadores. La producción continúa siendo exigua, o se hace más baja, los campesinos siguen sumidos en la pobreza y los métodos usados continúan siendo primitivos. No es raro que después de una reforma agraria de tipo regresivo se haya **cambiado** solamente el aspecto del problema agrario, sin solucionarlo, y aún aumentando su gravedad. Es lo que ocurrió en las reformas agrarias de la Europa Oriental a que hacía yo referencia.

Conviene anotar cuáles son las características distintivas de este tipo indeseable de reforma agraria. Como ya se apuntaba, tratan de hacer accesible la tierra al mayor número posible de personas, hasta pretender hacer propietarios a todos los campesinos del país. Persiguen la existencia de una generalizada pequeña propiedad y, una vez creada, ante el temor de que se reconstituya la grande, ante el temor de que la pequeña propiedad sea reabsorbida, la rodea de seguridades y garantías, de medidas de conservación como se ha dicho, llegando hasta a amor-

tizar la tierra, a separarla del comercio, haciendo que pertenezca, en forma permanente, como patrimonio familiar inalienable a los campesinos dotados, o como patrimonio colectivo a núcleos de población, con características de inmovilidad. Se crea así una estructura institucional inflexible. Además se trata de dotar al campesino de tierras allí donde él se encuentre, o a los núcleos de población —a todos— en donde éstos existan, lo que quiere decir que una reforma agraria de este tipo tiene que emplear las expropiaciones en una escala muy vasta, transformando todo el catastro del país y destruyendo muchas unidades de explotación, con una enorme pérdida de la riqueza nacional. Ante la dificultad de pagar tan crecidas indemnizaciones, la reforma se vuelve confiscatoria, y consecuentemente se desarrolla en un clima de violencia, la cual prevalece por lapsos largos y crea un ambiente inapropiado para el progreso agrícola.

Este patrón de reforma agraria, además de su falta de bondad intrínseca, corresponde a épocas ya rebasadas, en que no existían los actuales medios de producción; es anticuado, su lugar histórico lo podemos señalar a fines del siglo XIX y claro que entonces no tenía muchos de los inconvenientes que ahora pueden señalársele. En ese tiempo todavía la pequeña propiedad familiar desempeñaba, con bastante dignidad, su papel de tipo natural y justo de tenencia de la tierra, porque la agricultura, haciendo analogías con la industria, se encontraba todavía en un estado de avance técnico en que podía florecer y prosperar el artesanado, la producción individual. Hay que estar en guardia en la actualidad respecto a que este tipo de reforma represente lo más revolucionario y lo más radical en su género. Son reformas radicales, en rigor, solamente por lo que respecta a su acometividad, a su falta de escrúpulos; porque dan rienda suelta al impulso ciego de las masas sin saber encauzarlo; porque juegan al aprendiz de brujo; porque satisfacen al anhelo ancestral del campesino de poseer la tierra, sin entender que puede llegarse hasta a poner la tierra en manos de quienes la trabajan, todo en su debida oportunidad histórica, sin destruir, sino robusteciendo la economía de un país. Estas reformas agrarias, que se precian de radicales y revolucionarias, son simplemente un motín campesino desenfrenado que crea efímeras satisfacciones psicológicas, entre ellas la de venganza por oprobios recibidos, sin originar a la postre frutos duraderos y consistentes, resultados eco-

nómicos apetecibles; o son simplemente una estratagema política de un gobierno que se siente inestable y que quiere asegurarse, a todo trance, una victoria electoral.

El problema agrario es una parte del problema agrícola.

Ecuador debe aspirar, con toda su energía de pueblo joven, con toda su decisión porque en ello juega mucho de su futuro, a no caer en una reforma agraria de tipo anticuado, destructivo y demagógico. La reforma agraria ecuatoriana debe propiciar sistemas modernos y la inversión de capitales y el avance técnico de la agricultura. Debe lograrse una revolución agrícola, usando este término en el mismo sentido en el que se usa históricamente el de revolución industrial, al mismo tiempo que la reforma agraria. Y ha de entenderse que al respecto no todo depende de un régimen de propiedad territorial sano y justo, sino que el problema agrícola es lo importante y, dentro de él es inseparable el problema agrario. Ahí donde no haya vías de comunicación, donde falten mejoramientos territoriales, donde no se hayan investigado o se desconozcan los mejores métodos, donde tradicionalmente se haga un uso abusivo de los recursos naturales, el latifundismo será una planta espontánea, imposible de erradicar sin atacar esas otras fases del problema. El régimen de tenencia de la tierra que encontraremos prevaleciendo en una región será, en mucho, no sólo un producto de circunstancias y determinantes históricos que conviene rebasar, sino de falta de adecuación del medio para que aparezca allí un sistema de tenencia más moderno y satisfactorio.

La reforma agraria a que se debe aspirar ha de ser pacífica, constructiva y progresista. Consistirá en la corrección de los defectos que se encuentren en la estructura de la tenencia de la tierra que prevalezca; en la corrección de los defectos solamente, sin querer trastornar, sin objeto, todo lo que se halle, bueno o malo. Al contrario, deberá haber especial preocupación por conservar lo que se encuentre bueno, por ayudar a la riqueza creada, por mover lo menos posible el catastro, sólo hasta el punto en que ya resulte satisfactorio, restableciendo cuanto antes un amplio régimen de tranquilidad y garantías.

Debe, además, la reforma agraria ecuatoriana, encontrar el justo medio entre la excesiva concentración territorial y la

atomización de la propiedad. No caer en el minifundio combatiendo el latifundio; evitar ese movimiento de péndulo que no resuelve nada y que caracteriza a las reformas agrarias de algunos países. Es cierto que no escasean los defensores o cuando menos los explicadores de este movimiento extremista. La subdivisión —dicen— es necesaria no por sus ventajas intrínsecas, sino para destruir un modo de propiedad: el latifundista; después vendrá un reacomodo en sentido contrario para llegar a un modo distinto de propiedad: la explotación capitalista. Es irresistible la tentación de coger por el atajo para evitar un rodeo en camino tan sinuoso.

Proceso escalonado por zonas.

La ley agraria por otra parte no puede hacer tabla rasa con disposiciones concretas aplicables en todo el territorio nacional. Ni en sus metas ni en sus medios la reforma agraria puede ser pareja de una zona económico agrícola a la otra; por eso, y por razones de carácter práctico, por razones de procedimiento, por la necesidad de conjugar, de combinar estrechamente la acción de reforma agraria con las demás acciones de la política agrícola, para promover el desarrollo de la agricultura, se postula la conveniencia de una ley agraria flexible, que se aplique escalonadamente por zonas sucesivas, con un enfoque integral de resolución de los problemas agrícolas y agrarios de cada una de esas zonas, dejando las cuantificaciones y las proporciones en que cada procedimiento de resolución se aplique, a reglamentos o a leyes de carácter zonal, que se elaborarán después de haber pulsado concienzudamente las circunstancias, problemas y conveniencias de carácter local.

Italia ha expedido leyes distintas para distintas regiones específicas, en las que ha desarrollado programas diferentes de reforma agraria, de acuerdo con las condiciones del problema en cada una de esas regiones. En la India la legislación agraria ha sido de carácter local, para las diversas provincias y ha sido en unas provincias más radical y en otras más moderada. En el caso de México la legislación fue de tipo general y la acción diseminada, de acuerdo con las solicitudes de tierra que se presentaban. Se crearon derechos agrarios algo que se debe eludir en una reforma agraria bien hecha.

Se crearon sujetos de derecho agrario, es decir conjuntos de personas que podían presentar solicitudes y esas solicitudes debían ser atendidas por el poder público, de acuerdo con las posibilidades de afectación de las haciendas. Y así fue operándose, a medida que se presentaban las solicitudes; pero se rehuía la atención de aquellas que provenían de zonas donde el problema era más complejo; no se atendían aquellas solicitudes que provenían de zonas con agricultura rica, porque se aceptaba tácitamente que la reforma agraria, al llegar a esas zonas, podía destruir los baluartes de la riqueza nacional. Tuvo que cambiarse de sistema, y cuando la reforma agraria, en su impulso decisivo, llegó a esas zonas ricas, llegó ya acompañada de un criterio de acción integral en toda la región en que se iba a efectuar la distribución de la tierra, y acompañada de un volcamiento de otros servicios de la política agrícola conexos con la reforma, como el crédito, la investigación y la difusión de conocimientos agrícolas, la ejecución de obras públicas indispensables para el fomento de la agricultura, comunicaciones y riegos, y no se limitó solamente a la redistribución de la tierra. La necesidad de seguir adelante sin debilitar económicamente al país hizo que en el caso de México se diera ese viraje hacia la actuación por regiones en su integridad, y hacia la combinación de la acción agraria con la acción agrícola general.

Defectos por corregir.

Al plantearse una reforma agraria como un proceso de corrección de la estructura de la tenencia de la tierra que se encuentre en una zona determinada, o al plantearse los postulados de una política agraria de tipo general, lo primero que conviene precisar en la elaboración de una doctrina de reforma agraria, es lo que hay que combatir; cuáles son, cuáles pueden ser los males por extirpar; identificar los enemigos, entender, al final de cuentas, en qué consiste el problema agrario y el lugar que ocupa dentro del problema agrícola; qué es lo que trata de resolver la reforma agraria.

Un síntoma de la existencia de un problema agrario es una presión de la población campesina sobre la tierra. Si esta presión se debe solamente a sobrepoblación agrícola, a exceso de agricultores en relación con las tierras explotables en un país, no se

acostumbra decir que exista un problema agrario, aun cuando puede suceder que esa presión se interprete como un problema agrario y se siga una política derrotista ante el problema demográfico, tratando de distribuir la tierra entre toda aquella gente en número excesivo que se encuentre en esa región. Con esto se logrará confundir los términos y hacer una reforma agraria de tipo regresivo. En cambio, cuando habiendo poca tierra, o a pesar de haber tierras en mayor o menor abundancia, hay un malestar social porque el campesino pugna sin éxito por alcanzar la posesión de esas tierras, y explotación y opresión de la mano de obra campesina por los terratenientes, entonces sí se habla con licitud de la existencia de un problema agrario, independientemente de los demás aspectos que pueda presentar el problema agrícola. La resolución del problema agrario en sí se enfoca hacia cambios en la estructura de la tenencia de la tierra. En este punto conviene montar guardia en contra de un socorrido sofisma que los enemigos de la reforma agraria arguyen en los países en que hay abundancia de tierras. Dicen que no puede hablarse de reforma agraria, de problema agrario, cuando en realidad sobran tierras. Sí puede hablarse. Cuando las tierras más fértiles y más comunicadas están concentradas en pocas manos, cuando para usar las tierras buenas hay que pagar cánones exagerados y el campesino naturalmente no se conforma con ser enviado a las tierras marginales cuya ocupación se le ofrece a veces gratuitamente, cuando las mejores tierras tienen su explotación mal organizada por defectos de la estructura de la propiedad, cuando hay resabios feudales en las relaciones de producción, entonces hay un problema agrario, y esta es la forma típica como se presentan los problemas agrarios en los países con baja población en lo general y poco desarrollo.

Los enemigos al frente que puede encontrar una reforma agraria, los vamos a clasificar, por razones de método, de la manera siguiente: el latifundismo económico; el latifundismo social; el latifundio natural; el minifundio y la fragmentación de la propiedad. Conviene hacer un análisis de cada uno de estos defectos que puede presentar una estructura agraria y en seguida hacer referencia a las formas cómo puede hacerse el combate de cada uno de esos defectos.

El latifundio económico es la finca grande mal explotada. La palabra latifundio etimológicamente significa sólo "finca

grande". El origen latino de la palabra consiste en que se consideraba latifundio, entre los romanos, todo lo que excedía de una **huebra**, o sea lo que podía cultivar personalmente la familia campesina. Se consideraba que quien acaparaba más tierra de la que podía cultivar estaba desalojando a otros, estaba menoscabando los derechos de otros, y así la palabra latifundio adquirió desde entonces un sentido peyorativo que ha conservado hasta la actualidad. Pero, por los avances de la técnica, ya no es la forma natural, la única forma deseable de posesión de la tierra, aquella en la cual la familia tiene solamente la superficie que puede cultivar. Así como en la industria la producción se ha venido concentrando y ha desaparecido o casi desaparecido la producción individual, el artesanado, porque se han inventado máquinas y procedimientos que exigen el concurso colectivo, así en la agricultura, no en una forma tan notoria, pero sí también en la agricultura, hay una tendencia a la concentración, y el concurso de muchos y la especialización de los trabajadores, y la división del trabajo se vuelven deseables, y, dentro de nuestro régimen capitalista, eso se logra a base de la existencia de un empresario del cual dependan asalariados.

Esta ha sido una evolución natural, que nos lleva a no conformarnos con la definición simplista del latifundio de los antiguos romanos. Los tiempos son muy diferentes. Entonces los tratadistas en economía agrícola, principalmente los tratadistas latinos, pues los sajones en general han ignorado esta clase de problemas porque en sus países no se les han presentado tan agudos, han tratado de afinar el concepto de latifundio, y han distinguido tres clases de latifundio como indiqué; el latifundio económico, el latifundio social y el latifundio natural. El latifundio económico, decía, es la finca de superficie grande, mal explotada. La finca en que concurren en forma desequilibrada los factores de producción: tierra, trabajo, capital y organización, de tal manera que la tierra es abundante, el capital es particularmente escaso, el trabajo que se aplica suele también ser escaso y la organización es deficiente. Hay una definición elegante, por concisa, que indica que el latifundio económico es "la gran propiedad con pequeña empresa".

El defecto consiste en la falta de intensificación, en la carencia de capital, en la ociosidad o cuasi ociosidad de parte de la tierra. Entonces contra el mal latifundio económico, el reme-

dio sería la intensificación, principalmente la aplicación de mayor capital. En el momento en que tuviéramos una explotación grande, en que los factores de la producción ya no concurren en forma desequilibrada; en el momento en que tuviéramos una explotación grande pero bien administrada, bien cultivada, el latifundio económico habría dejado de serlo, y se habría convertido en gran explotación, o gran explotación capitalista, como a veces se le llama.

Según lo anterior, los remedios en contra del latifundio económico parecen quedar fuera de las finalidades y de los procedimientos de una reforma agraria, entendida como una redistribución de la tierra. Pero si consideramos que muchas veces el mal consiste en la deficiencia de organización, es decir en la baja capacidad de los actuales propietarios para la buena explotación de esas tierras, o en que el exceso de magnitud lleva a explotaciones deficientes, convendremos en que el cambio de manos, cuando menos parcial, cuando menos de parte de esas fincas para hacerlas un poco más pequeñas, sí puede ser uno de los recursos de que se valga frente al latifundio económico una reforma agraria entendida como un movimiento de carácter económico, sin tener en cuenta que los móviles socio políticos de la reforma también impulsarán a redistribuir la tierra, aun cuando se encuentre satisfactoriamente explotada. Y esto último nos lleva de la mano al siguiente concepto de latifundio, que es complementario del primero: El latifundio social.

El latifundio social. Una gran explotación puede no tener defectos desde el punto de vista económico, debido a que está eficientemente llevado; pero puede tenerlos, y graves, desde el punto de vista social, y entonces no es latifundio económico, pero es latifundio social. Puede ser, claro, a la vez latifundio económico y latifundio social. Constriñéndonos ahora a aclarar el concepto de latifundio social; éste consistirá: En la extensión desorbitada, excesivamente grande de tierras en manos de una sola persona o de una sola firma. Ya este hecho en sí, independiente de la calidad de la explotación de esa tierra, significa un mal, porque crea malestar entre las gentes; porque crea problemas políticos; porque ni desde el punto de vista social, ni desde el punto de vista político es conveniente admitir esos grandes dominios de una sola persona sobre porciones de territorio na-

cional, grandes dominios cuyo lugar histórico corresponde a la Edad Media europea; pero que en la actualidad no son satisfactorios. Otro aspecto del latifundio social consiste en el absentismo de los propietarios; el propietario no reside en la finca ni la administra directamente; la tiene en segundas manos, ya se trate de un administrador o encargado, ya se trate de aparceros o arrendatarios; el aparcerero o el arrendatario no están tranquilos, no están contentos, porque cultivan esa tierra sin ser propia. No tienen estímulos para hacer mejoras en esa tierra y antes bien tratan de esquilmarla. El propietario obsentista generalmente no cuida de su explotación, sino confía en una persona que puede buscar los medios de medrar para sí misma, y también en esta situación las cosas no marchan bien. Contra el latifundio social, con una mayor razón, la fijación de un determinado máximo y la expropiación de los excedentes de ese máximo es lo indicado.

Finalmente consideran los tratadistas al latifundio natural.

El latifundio natural. No es una categoría congruente con las dos anteriores; pero es un concepto, una noción ilustrativa, que de todas maneras conviene tener en cuenta. El cultivo extensivo no se practica solamente por falta de capacidad para una buena administración, ni solamente por falta de capitales. El cultivo extensivo se practica porque los límites de la intensificación son sumamente estrechos, cuando las tierras son muy poco fértiles, cuando se está muy lejos de los mercados. El cultivo extensivo se practica porque no conviene económicamente intensificar. Ahí sólo las obras públicas, las comunicaciones, el establecimiento de riegos que requiere del esfuerzo del estado porque las obras por hacer quedan fuera de las posibilidades de los particulares, solamente esas acciones son las que pueden combatir el latifundio natural.

El concepto es importante porque hay que distinguir entre latifundio económico, falta de intensidad por falta de capacidad de administración o de capitales de los propietarios, y el latifundio natural, falta de intensidad por las razones ya expresadas. Entonces sería absurdo que una reforma agraria aplicara el mismo remedio al latifundio económico que al latifundio natural.

El minifundio y la fragmentación. Finalmente, en una zona que se esté estudiando para hacer en ella una reforma agraria

lo más metódica que sea posible, corrigiendo todos los defectos que ahí se encuentren, se puede hallar otro defecto. Ya no que la propiedad de la tierra esté muy concentrada, sino que la propiedad esté muy subdividida. La subdivisión de la explotación es una cosa y la subdivisión de la propiedad es otra, pero ambas tienen inconvenientes económicos muy parecidos: La subdivisión de las explotaciones estriba en una gran concentración de las propiedades, en las que están establecidos muchos arrendatarios o aparceros en pequeña escala. Esta se combate al combatir el latifundio social. Pero la excesiva participación de la propiedad misma, el minifundismo, requiere métodos especiales. Estos métodos se han aplicado en Europa desde hace mucho tiempo con el nombre de remembración. Francia fue el primer país en que se puso este problema al frente, el de que la tierra estaba dividida en jirones tan pequeños que no podía allí realizarse una agricultura eficiente. Posteriormente otros países han combatido, al mismo tiempo que el minifundismo, el hecho de que la propiedad de cada una de las familias no se encuentre unida en una superficie continua, sino diseminada en multitud de pedazos a veces a distancias relativamente grandes unos de otros. Se requiere en estos casos ver la forma de estimular transacciones de unos agricultores con otros, con la ayuda del crédito, y en el último de los casos proceder a una expropiación **total** para volver a trazar propiedades más racionales, colocando en ellas, claro, de preferencia a los mismos ocupantes seleccionados que estaban allí.

En estos casos el problema es sumamente delicado. En primer lugar, en el combate al minifundismo, nos sobraré gente. Si intensificamos las explotaciones; hacemos obras de riego de manera que se puedan cultivar más productos, etc., quizá logremos que no sobre; pero generalmente sobraré gente, y para no crear problemas sociales, para que esa gente no se sienta desposeída, habrá que buscarle ocupación en otra parte. Esto se puede hacer si se está operando en una región pequeña, pero en todo el ámbito del país resultaría prácticamente imposible colocarla en otras zonas o en otras ocupaciones. Por esto es que las reformas agrarias, aun cuando con frecuencia proscriben drásticamente al latifundio, son relativamente tolerantes en cuanto al combate al minifundio. Pero no debe ignorarse el problema y hacerse todos los esfuerzos por resolverlo, porque el minifun-

dismo es un mal grave. En primer lugar está vinculado con el buen uso de las tierras. El minifundista está muy frecuentemente empleando en cultivos tierras cuya aptitud no es la de cultivos, y así está empobreciendo los recursos naturales del país; y en segundo lugar, ya lo indiqué, el minifundismo tiene serias implicaciones de carácter económico, es decir, obstrucciona gravemente el progreso de la agricultura.

Procedimiento para la corrección de los defectos.

Ahora bien, señalados cuáles son los enemigos al frente en una reforma agraria, voy a describir, aunque sea brevemente, cuál sería el mecanismo más adecuado para realizar una reforma agraria. En primer lugar, ya se dijo que no debe operarse en forma diseminada en todo el ámbito del país, sino concentrando el esfuerzo por zonas económico agrícolas sucesivas. La diseminación de la acción en todo el ámbito del país hace que se pierdan los efectos, hace que se opere en una forma poco metódica, hace que no se cree en realidad un mecanismo racional para llevar a cabo la reforma, y, sobre todo, lo que es muy importante, para acompañarla con las demás acciones de política agrícola laterales que lleven a resolver, al mismo tiempo que el problema agrario, los demás aspectos del problema agrícola de la región de que se trate, en una acción coordinada de propósitos múltiples. Hay, cuando menos, que dejar encaminada la resolución de todos los aspectos agrícolas de la zona a la que llegue la reforma.

El buen resultado de la reforma agraria queda asegurado, porque en esa zona en que se llevó a cabo la repartición de la tierra se volcó un conjunto de acciones laterales de política agrícola, de tal manera que muchas veces los mismos propietarios afectados por la reforma tendrán que convenir en que salieron beneficiados y en que deben bendecir el momento en que la reforma agraria, acompañada de esa corte de acciones de promoción agrícola, llegó a la zona en que se encontraban.

Una ley general, flexible, de tal manera que después pueda planearse la reforma para cada zona económica agrícola en lo particular, es lo más aconsejable, y no una ley que establezca los mismos procedimientos en todo el conjunto del país. Claro que la ley debe tener normas generales de política, ideas gene-

rales sí aplicables a todo el ámbito del territorio, postulados guías que sí deben ser generales para todo el país. Pero el procedimiento mismo, las cuantificaciones, en fin, lo que en concreto haya de hacerse en cada una de las regiones económicas, no debe estar en la ley; sino en una ley reglamentaria o decreto que se expida en relación con esa región económico agrícola. A este punto ya se hizo referencia atrás. Lo que quiero indicar es que en una determinada región hay que observar el catastro, y también observar, mediante estudio, las condiciones en que se desarrolla la agricultura en esa región, y de ahí deducir un programa agrario, específico para la región, que de una buena vez resuelva todos los aspectos del problema que allí se presenta, y que acompañe la reforma agraria con las demás acciones laterales, o cuando menos con las acciones laterales que allí sean urgentes de atender.

De lo anterior se desprende que otra de las características del mecanismo que se propone es la combinación estrecha de la reforma agraria con las otras acciones de la política agrícola, y nunca considerar a la reforma agraria en sí misma como una acción aislada, según ya se había señalado.

Ahora bien, en relación con la manera de redistribuir la tierra, si se encuentra que la tierra en la región está demasiado concentrada, se estará en el caso de combatir el latifundio social y el latifundio económico, en la forma que quedó expresada. Esto se logra fijando máximos permisibles y expropiando los excedentes de las fincas. Los máximos permisibles no deben ser rígidos, ni siquiera dentro de la región de que se trate, sino estar condicionados a diversas circunstancias, y una de las principales es el buen o mal cultivo. Se trata de un tipo de reforma agraria punitiva; se trata de penar sobre todo el latifundio económico, es decir el mal cultivo, el mal uso de la tierra, y naturalmente debe salir penado en mayor grado quien esté en esa condición también en grado mayor. Se requiere establecer un medio para medir en cada finca el grado de latifundismo económico. Determinadas las clases económicas de tierra, porque dentro de la zona hay que hacer una subdivisión de la tierra en clases económicas, que contiene una finca grande, de acuerdo con los estudios que se llevan a cabo previos a la reforma agraria y que no son muy complicados si se tiene método para los mismos, habrá que determinar cuál es la capacidad de absorción de capitales y

de mano de obra por hectárea de cada una de las clases económicas de tierra. Si lo que tiene esa finca está por encima del 75% de la capacidad de absorción, la finca será de cultivo intensivo, así se puede llamar. Si lo que tiene está entre el 50 y el 75%, se le llamará de cultivo moderadamente intensivo. Si está entre el 25 y el 50% se le llamará de cultivo extensivo, y con menos del 25%, la tierra de esa finca se imputará ociosa.

Al mal cultivo, a la ociosidad, deben dirigirse los tiros más certeros de una reforma agraria, de tal manera que inclusive en el momento de las indemnizaciones, esa tierra puede expropiarse sin pago, ya sea porque exista en la legislación el principio de que la tierra pertenece originalmente a la nación, como en el caso de México, y que la nación la concede a los particulares para que la cultiven y el no cumplimiento de esa obligación lleva a su reversión al Estado, o ya sea que exista el principio, como en Ecuador, de la función social, que es más o menos equivalente, de acuerdo con el cual la propiedad privada de la tierra sólo se justifica si cumple con una función social. A medida que se pasa de la ociosidad al buen cultivo, el máximo permisible irá aumentando, hasta ser muy generoso cuando se está en la intensidad de 75 a 100%; pero, aún para las fincas bien explotadas habrá que determinar un máximo, así sea éste generoso, para combatir los excesos de la concentración, una de las formas, ya indiqué, del latifundio social. Las otras formas de latifundio social implicarán rebajas del máximo permisible, fijado en función del grado de latifundismo económico. Por lo que respecta al tratamiento de los minifundios, ya me adelanté a explicar el tratamiento.

Las tierras expropiadas, junto con las tierras del patrimonio privado del estado, junto con las tierras baldías que pertenecen a la nación que se encuentren en la región de que se trata, son las tierras disponibles para adjudicaciones.

Transacción entre finalidades económicas y político sociales.

Dadas las dos fases, los dos aspectos de la reforma que se señalaron al hacer una reforma agraria tiene que haber una transacción entre las finalidades político sociales, que no pueden ignorarse, y la finalidad de desarrollo económico, que menos todavía puede dejarse de lado. Lo importante aquí es que las finalidades político sociales no obscurezcan a las finalidades econó-

micas. Lo importante es no guiarse exclusivamente por las finalidades político sociales.

La unidad familiar.

La indicada transacción se manifiesta principalmente en la postulación de la unidad familiar de explotación como base de las adjudicaciones de la reforma; no como algo que hay que generalizar, pero sí como la unidad más satisfactoria para el proceso de adjudicar las tierras que queden disponibles, como resultado de la reforma, para los efectos de la redistribución.

¿Por qué he dicho que la unidad familiar es la mejor representativa de esa transacción entre lo económico y lo político social, transacción que tiene que caracterizar a las reformas agrarias? Porque la transacción consiste en que la unidad agrícola familiar es, sin duda, ideal desde el punto de vista social, pero no hay bases suficientes para postularla como ideal desde el punto de vista económico. Un estudio de administración agrícola que se hiciera en una determinada región, con mucha frecuencia indicaría que las explotaciones óptimas económicas, las que tienen mejores índices de productividad, no son precisamente, en estos países subdesarrollados, las explotaciones de magnitud familiar, sino explotaciones mayores.

En realidad, el concepto teórico de óptimo económico se extiende desde cierta magnitud, generalmente mayor que la familiar, hasta magnitudes mucho mayores. Desde cierta magnitud en que ya pueden aprovecharse fácilmente todas las ventajas de la técnica agrícola, por la capacidad de absorción de capitales y por la categoría cultural del empresario, hasta magnitudes mucho mayores, a partir de las cuales la extensión de la finca y las dificultades consiguientes de buena administración empiezan a operar como factor limitante. Entonces el concepto de óptimo económico, desde el punto de vista teórico, se vuelve sumamente amplio; pero desde el punto de vista empírico puede determinarse en una cierta región, a base de una encuesta de administración agrícola (o economía de la producción como también se le llama) y, estratificación con magnitudes, encontrar aquella en que los índices de productividad sean más satisfactorios. Entonces, tanto desde el punto de vista teórico como desde el punto de vista empírico, se encontrará comúnmente la situación de

que no podemos apoyar la afirmación, cuando menos en estos países, y ni siquiera en los países desarrollados, diría yo hasta donde llegan mis conocimientos, de que la magnitud familiar sea la óptima económica.

Por eso dije que la magnitud familiar, bandera casi de las reformas agrarias, representa una transacción entre los dos aspectos que tienen las reformas agrarias. Dicha transacción, en una reforma agraria bien planeada, se debe reflejar de la siguiente manera:

a) No postular como general la magnitud familiar. No vamos a perseguir que toda la agricultura del país se realice a base de magnitudes familiares; no vamos a perseguir una estructura agraria ideal ni homogénea en ningún respecto; sino la corrección de los defectos que presente la estructura agraria prevaleciente. Vamos a tomar como base de las adjudicaciones la magnitud familiar; pero no a propender que toda la agricultura del país se convierta a unidades familiares.

b) No petrificar la magnitud familiar que resulte como producto de la reforma agraria; sino permitir su posterior concentración, la cual operará a manera de una selección espontánea entre los adjudicatarios de la reforma. Dicho de otra manera, no crear como producto de la reforma patrimonios familiares inalienables. El patrimonio familiar inalienable encarcela al pequeño agricultor dentro de la parcela que se le concedió; le ata a ella con vínculos excesivamente rígidos, lo cual impide la flexibilidad del sistema de tenencia y la movilidad de la población que deben acompañar al desarrollo económico; impide las adaptaciones del sistema de tenencia a los requerimientos de la técnica agrícola en constante progreso.

c) Incluir entre los enemigos por combatir a las explotaciones inferiores a la familiar, es decir a los minifundios.

d) Calcular la magnitud familiar de explotación con amplitud. Indudablemente, desde el punto de vista económico, los inconvenientes de las magnitudes inferiores a la familiar son mucho más graves que los que pueden tener las magnitudes que van desde la familiar hasta la óptima económica. Entonces, con el objeto de rehuir en lo posible los inconvenientes del minifundio; con el objeto de no —como ya dije— caer en el minifundio combatiendo el latifundio y crear un problema agrario de distintas características que el que se resolvió en un proceso racional

de reforma agraria, debemos tratar de calcular la magnitud familiar, base de las adjudicaciones, con amplitud.

Se considera generalmente como magnitud familiar, aquella capaz de dar al agricultor y a su familia un ingreso satisfactorio. Esta definición no es, a mi juicio personal, aceptable. En primer lugar porque nunca nos pondremos de acuerdo en lo que es un ingreso satisfactorio. Este es un concepto sumamente elástico. En segundo lugar, porque la agricultura tiene como característica que el ingreso de los agricultores va disminuyendo a medida que disminuye la fertilidad de las tierras que están en cultivo, y sobre todo, a medida que aumenta la distancia a los mercados. Esta observación, tan vieja como la economía clásica, servía de base a David Ricardo para elaborar su teoría de la renta diferencial. Y todavía hay más argumentos en contra de la definición de la empresa familiar o unidad familiar en función del ingreso. Vamos a suponer una finca que alcanza a ser cultivada por la familia campesina, desarrollando todo su esfuerzo, y aún ayudándose, en las épocas de mayor actividad agrícola, de jornaleros temporales; y que esta finca no proporciona a dicha familia un ingreso satisfactorio, de acuerdo con la medida de éste en que al final de cuentas hayamos convenido. De nada nos sirvió en tal caso el concepto del ingreso, porque la unidad familiar —después de dedicar a ella todo su esfuerzo la familia— no alcanza a conseguir ese ingreso satisfactorio. Seguramente estamos en tierras demasiado pobres o demasiado alejadas de los mercados, y por consiguiente en tierras cuya explotación económica, cuya explotación como negocio, es imposible. No tendría objeto crear allí unidades de tamaño familiar, y, si se crean, no serían satisfactorias desde el punto de vista económico.

En todos los países existe, por lo demás, un sector más o menos amplio de la agricultura que es económicamente submarginal. El desarrollo económico va reduciendo el tamaño de este sector; pero es difícil eliminarlo por completo; se va paulatinamente eliminando solamente a medida que se consigue el desarrollo. En ese sector de la agricultura submarginal, si se hacen cuentas, resulta que los agricultores pierden dinero; pero ellos no hacen cuentas porque no valorizan su trabajo y porque lo que persiguen de la agricultura es la mera subsistencia. Ese sector existe y no podemos eliminarlo de un día para otro.

Pongamos el caso, ahora, de una familia media campesina que puede cultivar 20 hectáreas; pero, de acuerdo con los cánones que nos establecimos, el ingreso satisfactorio lo tiene con 10. ¿Por qué hemos de fomentar la desocupación temporal? ¿Por qué hemos de establecer agricultores a medias y reducirles el ingreso que podrían obtener ocupando todo su tiempo, simplemente porque con determinada cantidad de hectáreas ya obtuvieron lo que consideramos arbitrariamente como satisfactorio?

Creo que con esto es suficiente para que desechemos por absurda la definición de la magnitud familiar a base del ingreso satisfactorio. Y ya de lo dicho puede deducirse que la base de la definición de la magnitud familiar debe ser la capacidad de cultivo de la familia. Lo que la familia media pueda cultivar en cada clase económica de tierras y en cada zona económico agrícola del país, esa es la magnitud familiar para esa clase de tierras y para esa zona económica agrícola. ¿Cómo va a cultivar? ¿Con los métodos actuales que prevalezcan? Entonces, en el momento en que cambien los métodos le faltará tierra. Debemos ver un poco hacia el futuro y, con la idea de calcular con amplitud la magnitud familiar y no exiguamente, agregar a la definición: lo que la familia media pueda cultivar utilizando los mejores métodos; los mejores métodos no en el sentido de todos los avances de la técnica que pueden observarse en los países más desarrollados del mundo. Tardarán mucho tiempo quizás algunos de estos métodos en poder ser utilizados económicamente dentro del país; entonces debemos agregar "con los mejores métodos económicamente aconsejables". ¿Económicamente aconsejables de momento? Pudiera suceder que una situación de opresión sobre la mano de obra, que un nivel muy bajo, a veces artificialmente bajo, de los salarios, hiciera económicamente desaconsejables aun pequeñas substituciones de mano de obra por bienes de capital. Entonces el concepto de económicamente aconsejables de los mejores métodos debe tener cierta latitud, cierta visión hacia un futuro no muy lejano; pero sí hacia cierto futuro en que hayan desaparecido las condiciones de baratura de la mano de obra que impiden en la actualidad el uso de algunas técnicas. Podemos admitir el uso de la tracción mecánica, podemos admitir el uso de la combinada, para poner ejemplos, en el caso de los cereales y de tierras planas. Pero quizá no pongamos todavía el uso de la cosechadora de maíz; el uso de la pizcadora

mecánica de algodón; el uso de la cortadora mecánica de caña de azúcar; porque la observación de los distintos países nos indica que el momento en que puedan usarse económicamente las máquinas citadas está todavía muy lejano, y no así el momento en que puedan utilizarse económicamente las otras máquinas que cité en primer lugar.

Los requerimientos de mano de obra —y seguimos completando por pedacitos la definición— varían extremadamente en el curso del año. Hay épocas de máxima actividad de la empresa agrícola. Y hay épocas en que la mano de obra se necesita en mínimas o nulas cantidades. Entonces, si quisiéramos que la familia lo hiciera todo en la empresa de magnitud familiar, tendríamos que darle una superficie demasiado pequeña y la mayor parte del año la pasaría en una ociosidad parcial. A nuestra definición debemos agregar, pues, por esta razón y porque es muy difícil a base de diversificación la estabilización de los requerimientos de mano de obra en el curso del año: "con el uso de asalariados temporales" y "sin el uso de asalariados permanentes". Lo último ¿por qué? Porque si se usan asalariados permanentes, digamos por definición, ya no se trataría de una explotación familiar. Sin embargo, hay quien admite— en esto no hay un criterio general— el uso de asalariados permanentes, siempre que la mayor parte de las labores agrícolas sean realizadas por el agricultor y su familia. Yo desterraría este concepto, porque en el momento en que empiezan a aparecer los asalariados permanentes no se trata ya, propiamente cuando menos, de una explotación de tamaño familiar.

Integrando nuestra definición, unidad familiar es la superficie que puede cultivar la familia media campesina, con la ayuda de asalariados temporales, sin la ayuda de asalariados permanentes, y con los mejores métodos económicamente aconsejables.

La cooperativa de producción.

Estaba señalando cuáles son los resultados a los cuales nos lleva el hecho de señalar la magnitud familiar como la unidad ideal para las adjudicaciones agrarias. Ese señalamiento —dije— representa una transacción; y la transacción se manifiesta en la política agraria de distintas maneras, como lo he señalado. Otra manifestación sería dejar un lugar en las adjudicaciones, al lado de la magnitud familiar de explotación, a las cooperativas

de producción. La cooperativa de producción es teóricamente muy superior, desde todos los puntos de vista, a la unidad familiar. Hay quienes creen que la cooperativa de producción debería ser **la base** de las adjudicaciones agrarias y no la unidad familiar, porque si bien la unidad familiar tiene ventajas sociales y desventajas económicas o cuando menos algunas desventajas económicas, la cooperativa de producción reúne ventajas sociales y ventajas económicas. La ventaja social podría ser que no proletariza al campesino, lo saca de su condición de asalariado, y sin embargo, desde el punto de vista económico, permite a las explotaciones aprovechar las ventajas de la agricultura en grande escala. La ventaja social queda relativamente neutralizada por el hecho de que el campesino es casi siempre muy individualista y se siente mucho más satisfecho cuando tiene la propiedad, cuando tiene un patrimonio individual, personal, que cuando tiene un patrimonio de carácter colectivo. Por lo demás, la cooperativa de producción o tenencia en común de las tierras es una forma difícil de manejar; difícil de administrar con éxito; tiende la responsabilidad a diluirse; se necesita estar constantemente ideando y moviendo estímulos para que el agricultor no se sienta simplemente asalariado, sino que se sienta copropietario. A los anticipos que se le dan durante el año, como jornales, a cuenta de utilidades, tenderá a llamarlos jornales y no anticipos. Probablemente se entronice en la cooperativa algún grupo no deseable que maneje las cosas en favor de sus intereses personales y en contra de los intereses de la mayoría a que representan. El estado deberá estar vigilando continuamente por el éxito de la cooperativa de producción, porque de otra manera probablemente venga una tendencia hacia la disolución, creada a base de pugnas internas entre los componentes de la cooperativa. Esta vigilancia puede ser tan estrecha que convierta a la cooperativa en finca de estado. Por estas razones, cuya historia está viva en muchos países, inclusive en los socialistas, no ha sido fácil manejar con éxito, ni allí, a estas cooperativas de producción. Lo conveniente en una sana política agraria, parece ser dejar un lugar a estas organizaciones ahí en donde la necesidad del trabajo colectivo sea palmaria por alguna razón, por ejemplo la existencia de un sistema de riego en que no va a ser posible ir regando parcela por parcela, sino que conviene regar continuamente; o el uso de la tierra para ciertos cultivos en que la me-

canización lleva a la necesidad de hacer las labores con mucha más economía en conjunto y no terminar con una parcela para comenzar con la siguiente y así sucesivamente. Ahí donde exista cierta educación, cierta tendencia hacia la solidaridad social y la ayuda mutua, y, sobre todo, ahí donde exista voluntad de los campesinos para trabajar dentro de este tipo de organización, porque de ninguna manera vamos a hacer —sería contrario a la doctrina cooperativa y a cualquier norma humana y democrática— que trabajen forzados dentro del sistema colectivo de uso de la tierra.

Otro efecto de la transacción a que me refería, es la admisión del hecho de que, si bien para las tierras de labor en términos generales no tiene la unidad familiar mayores inconvenientes económicos, y aun para ciertos cultivos no tiene ningunos inconvenientes económicos, para ciertas tierras y para ciertas actividades agrícolas sí tiene inconvenientes importantes. Entonces debemos excluir esas tierras y esas actividades agrícolas de la partición en magnitudes familiares por una parte, y al mismo tiempo, al afectar las fincas grandes existentes debemos señalar máximos permisibles generosos a esas tierras y a esas actividades agrícolas en que la partición, la subdivisión, puede tener inconvenientes serios. Las tierras de labor destinadas a cultivos son las únicas, o casi únicas, que pueden constituir empresas familiares. Concordantemente, en la propiedad grande podemos señalar máximos más pequeños para las tierras de labor destinadas a cultivos, y quedarían fuera de este tratamiento las siguientes categorías de tierra: Desde luego las no susceptibles de uso económico y las tierras cuya aptitud sea la forestal y los pastizales y no los cultivos. La ganadería, para realizarse con éxito, requiere superficies grandes, y lo mismo explotaciones forestales racionales. En estos casos el máximo permisible, si éste es el mecanismo por el que opta la reforma, debe ser mayor, y los excedentes de las fincas privadas, y las tierras nacionales o baldíos con que se cuenta para las adjudicaciones deben darse a cooperativas de producción y no a individuos, en áreas suficientemente extensas.

Las tierras de pastos y bosques.

Lo anterior suscita la cuestión de los pastos comunales, un sistema de tenencia muy conocido históricamente o en el tiempo

presente en muchos países. Puede haber todavía regiones, en un país subdesarrollado, que se presten para la constitución de esta clase de tenencia; pero en general se trata de una forma anticuada, que ya no funciona. La reforma agraria mexicana se hizo de una manera muy peculiar: Se resucitó una institución colonial; la tierra adjudicada pertenece no a individuos sino a los pueblos, en propiedad comunal. Se le resucitó porque se razonó de esta manera: Las haciendas se han venido ampliando y se tiene un alto grado de concentración de la tierra —esto se decía antes de la reforma agraria—, porque las tierras comunales de los pueblos han sido usurpadas por las haciendas. Los pueblos en la actualidad están ahogados, rodeados por los límites de las haciendas circundantes, sin que puedan tener las facilidades de tierras de que anteriormente gozaran. Hay que reivindicar esas tierras para sus legítimos propietarios, que son los pueblos. Posteriormente se encontraron dificultades para hacer la reivindicación, porque los títulos no existían, porque se habían perdido o eran ininteligibles aun para los mejores paleógrafos, y entonces se dijo "dotar de tierras a los pueblos"; pero el origen fue la restitución de tierras que les habían sido usurpadas.

Así se resucitó la institución colonial de que los pueblos son los propietarios de las tierras. En la colonia los pueblos tenían tierras de labor llamadas de común repartimiento, tierras para atender a los servicios públicos, que administraban los ayuntamientos y que se llamaban "los propios", y tierras de pastos y de montes, que se llamaban "el ejido" (después de la reforma se llamó ejido al conjunto de las tierras comunales de los pueblos; de manera que se cambió la significación original colonial del término). De la misma manera que entonces tenían los pueblos en propiedad comunal toda clase de tierras, así se les dotó de tierras de labor y de tierras de pastos y de bosques. La primera corrección que hubo que hacer en este proceso de exhumación, indudablemente muy difícil porque a la historia nunca se le puede dar vuelta para atrás como a las películas cinematográficas, fue no titular al común del pueblo, sino titular a nombre de determinadas personas, estableciendo el procedimiento de trasmisión hereditaria de los derechos que tenían dentro de esa comunidad. Pero el problema a que yo me iba a referir es el de las tierras de pastos y de bosques. Con las tierras de labor inmediatamente se adaptaron los campesinos al sistema, porque

era relativamente fácil, legal o económicamente (parcelación económica se le llama allá a la que hacen los mismos campesinos), distribuir esas tierras entre todos sus tenedores, en parcelas individuales, y cada quien ponerse a cultivar su parcela. Pero ¿y los pastos? ¿Y los montes?

Refirámonos a los pastos, que al final de cuentas los bosques constituyen algo análogo. Con los pastos, el tiempo en el cual el pueblo tenía una superficie grande a su salida, un "ejido de una legua de largo" como dice Felipe II en la Ordenanza en que estableció esta institución, el tiempo en que se tenía ahí ese terreno para un uso común indistinto, "para que los indios tengan sus ganados sin que se revuelvan de otros de españoles" según dice textualmente dicha Ordenanza, aquél tiempo en que esto funcionaba bien porque había abundancia de tierras en relación con la población y en relación con los animales por llevar a pastar, había pasado. Ahora habría necesidad de establecer una reglamentación rígida si los animales eran de propiedad individual y el pasto comunal, a fin de que cada uno pudiera pastar sólo cierto número de cabezas. Lo que sucedió fue que fracasó la dotación de tierras de pastos, pues el uso que generalmente los pueblos hicieron de ellas fue darlas en arrendamiento a los terratenientes particulares para que ampliaran sus ganaderías. Y así ha venido corriendo el tiempo, y los pastos de los ejidos los usan ahora los terratenientes no ejidatarios para pastar sus animales, y pagan una cierta cantidad, una renta o regalía, a los ejidatarios por el uso de sus tierras. ¿Para esto, para hacer una explotación indirecta, se hace una reforma agraria?

Otro paso que se dio en vista de estos resultados fue establecer las concesiones temporales de inafectabilidad ganadera. Lo cual, al final de cuentas, sin entrar en detalles, fue ampliar las inafectabilidades en el caso de la actividad ganadera, es decir declarar hasta en magnitudes sumamente amplias vedada la entrada de la reforma agraria. Es hasta ahora —para terminar el relato sobre México— que el Gobierno, sin derogar lo referente a la inafectabilidad ganadera, sino en relación a las tierras de pastos que ya poseen los ejidos, está organizado "el ejido ganadero", es decir, propugnando que los ejidatarios reivindiquen esas tierras una vez más, aboliendo los contratos de arrendamiento, y dándoles crédito y asistencia técnica suficientes para

que, en cooperativas de producción, en forma colectiva porque de otra manera no funciona, establezcan ganados propios en sus tierras propias.

Mecanismos de las adjudicaciones.

Un aspecto que conviene dejar bien aclarado es la forma más conveniente de desencadenar una reforma agraria. Hay dos formas, cuya diferencia pudiera expresarse así:

La primera consiste en entender la redistribución de la tierra como repartir las tierras que quedan disponibles en virtud de la reforma, entre los hombres. Esta es la forma indeseable: repartir tierra entre los hombres. La segunda consiste en repartir **hombres** entre la tierra disponible, de acuerdo con la capacidad de la absorción de trabajo humano de esa tierra que queda disponible en virtud del proceso de reforma. Es la forma más racional y deseable.

Pero lo anterior debe aclararse, porque se presta a una confusión. Se presta a pensar que se está defendiendo la idea, que no es sino un esguince a la reforma agraria, de que a la gente debe llevársela a ocupar las tierras vacantes, las tierras baldías abundantes en muchos países, y no debe tocarse la propiedad privada ya existente. Se ha pretendido recientemente presentar como ideal el postulado de "una reforma agraria sin expropiaciones", lo que podríamos parafrasear como "una reforma agraria sin reforma agraria". Como ya dije antes, no se trata de eso. Cuando existe en las regiones ya pobladas, ya cultivadas, ya ocupadas, un sistema de tenencia defectuosa, con tierra demasiado concentrada, con tierra demasiado diseminada en su propiedad o con fragmentación, no hay que echar la resolución del problema hacia otro lado en donde no existe, sino resolverlo donde existe, es decir corregir esos defectos donde se encuentren, atacar esos defectos de la tenencia de la tierra que están impidiendo el progreso de la agricultura. Al decir que deben distribuirse hombres entre la tierra y no tierra entre los hombres, lo que quiero indicar es que las tierras que queden disponibles, en virtud del proceso de correcciones, deben ser objeto de ocupación por individuos seleccionados (y el elemento selección es completamente indispensable en una reforma agraria bien planeada); en la forma de colocar a esos agricultores, como dije ya, de

acuerdo con la capacidad de esas tierras para absorber ocupantes.

Otra forma más clara de decir lo anterior es la siguiente: La reforma agraria debe desencadenarse como un proceso correctivo de los defectos que presente la estructura de la tenencia de la tierra, sin crear sujetos de derecho agrario. No debe desencadenarse a partir del derecho que se otorgue a ciertas personas para obtener, en virtud de la reforma, un pedazo de tierra. Las expropiaciones que haga la reforma agraria no deben ser expropiaciones a petición de sujetos de derecho agrario, sino expropiaciones de oficio, para corregir los defectos de la estructura agraria en la región de que se trate.

Este punto es importante porque existe mucha legislación que desencadena la reforma agraria a partir de la creación de sujetos de derecho agrario. Una ley venezolana principiaba diciendo: "Todo venezolano mayor de 18 años, apto para la agricultura, tiene derecho a que se le dote de un pedazo de tierra". O ese derecho iba a ser completamente ficticio, o esa ley llevaría a subdividir las tierras en forma igualitaria entre todos los individuos destinados a la agricultura, lo que es casi inconcebible y, en el supuesto de que se realizara, llevaría a un minifundismo generalizado, y no resultaría de ninguna manera constructivo, sino destructivo. Habría, si ese derecho se ejerciera hasta su fin último, realmente una involución económica en el país, en vez de estarse favoreciendo una evolución. La ley mexicana no habla de individuos, de todo ciudadano mayor de 18 años como la ley venezolana; pero también desencadenó la reforma a partir de la creación de sujetos de derecho agrario. El sujeto en ese caso fue el poblado. Todo poblado que no tenga más de 10 mil habitantes, que no sea capital de Estado, etc. etc., y en que puedan censarse veinte o más individuos sin tierra dedicados a la agricultura, tiene derecho a pedir la dotación de tierras, y las tierras se le han de dar en propiedad comunal a ese poblado si existen fincas afectables, es decir mayores del máximo permisible, en un radio de siete kilómetros alrededor del poblado. El resultado fue que las fincas afectables en un radio de siete kilómetros alrededor del poblado eran generalmente cinco, o diez, o veinte; un número grande. En cada finca el propietario se reservaba la parte que él escogía, y lo demás quedaba como afectable, y el ejido se concedía al pueblo tomando un pedazo de una finca, otro pedazo de otra finca y así sucesivamente. La

tierra adjudicada al poblado quedaba diseminada en fracciones dispersas. Esto es incidental; pero ilustra los inconvenientes de crear sujetos de derecho agrario y operar a base de peticiones de esos sujetos, las cuales se van presentando en todo el ámbito del país, unas allá y otras acá, y se van atendiendo de acuerdo con el turno en que se presentaron y las posibilidades del instituto agrario para ir las satisfaciendo.

Buena disposición para hacer la reforma.

He encontrado en este país algo muy notable, y que hace que puedan hacerse augurios muy promisorios: una disposición general o casi general para hacer una reforma agraria. Esta es realmente una circunstancia feliz. Ahora solamente debe recomendarse cuidado para no caer en una reforma agraria mal diseñada. Creo que en mis pláticas he distinguido, de manera clara, cuáles son las características de una reforma agraria mal diseñada y cuáles son las de una reforma agraria bien diseñada. He indicado también que una reforma agraria bien diseñada no debe ignorar los aspectos político sociales, sino que debe transar con ellos. Si se hace en el Ecuador una reforma agraria de este tipo, metódica, bien pensada, pacífica, sin violencia, con una visión integral del problema agrario y agrícola, esto significará la apertura de un amplio portón hacia el porvenir.

Reflexiones sobre la Pre-Revolución Brasileña

El presente y el futuro.

En mis contactos con la juventud universitaria de todo el Brasil, en el año que acaba de terminarse, pude observar cuán grandes ansiedades dominan los espíritus. Se ha hecho aguda la conciencia de que el País se encamina hacia transformaciones de gran alcance; que bajo nuestros piés, como una corriente profunda, trabajan fuerzas insondables. Y todos, o casi todos los jóvenes, desean comprender lo que está ocurriendo, pretenden participar conscientemente de esas transformaciones, quieren asumir una posición activa y poder contribuir para moldear un porvenir que les pertenece por excelencia. Sé bien que indecisa e insegura muchas veces, la juventud está confiante. Y está exigiéndonos a todos una definición clara de posiciones: que sepamos escoger con valentía los objetivos y métodos que habremos de utilizar en la lucha por la conquista del futuro.

Permítaseme, pues, que utilice esta oportunidad para hacer algunas reflexiones en torno de cuestiones que me fueran planteadas por hombres y mujeres jóvenes, recién salidos de las universidades de varias regiones del Brasil. Presento estas reflexiones como una declaración personal franca, para que podamos continuar el diálogo, muchas veces interrumpido cuando apenas habíamos tocado lo esencial.

(*) Conferencia pronunciada en Sao Paulo, Brasil, el 25 de enero de 1962. El autor, ex-Economista de la CEPAL, es actualmente el coordinador del programa de desarrollo del Nordeste del Brasil, en calidad de Superintendente de la SUDENE.

La primera de esas cuestiones dice respecto al desmedido costo social del desarrollo que se viene realizando en el Brasil. El análisis económico se limita a exponer friamente la realidad. Sabemos que el desarrollo ocurrido en los últimos decenios, de que tanto nos enorgullecemos, en nada benefició tres cuartas partes de la población del País. Su característica principal ha sido una creciente concentración social y geográfica del ingreso. Las grandes masas que trabajan en los campos y constituyen la mayor parte de la población brasileña no obtuvieron, prácticamente, ningún beneficio de ese desarrollo. Más aún: esas masas vieron reducirse, en términos relativos, su nivel de vida, en comparación con el de los grupos sociales ocupados en el comercio y en otros servicios. El obrero industrial, que representa una especie de clase media dentro de la sociedad brasileña, creció numéricamente en términos relativos y, sin embargo, no mejoró apreciablemente su nivel de vida. También aquí hubo un empeoramiento relativo, pues con el gran aumento del empleo urbano en los servicios, los obreros presenciaron la ascensión relativa de otros grupos sociales de ingresos más altos.

Pero no es solamente en lo que respecta a la concentración del ingreso que el desarrollo viene presentando aspectos sociales extremadamente negativos. En efecto, a causa del anacronismo de la estructura agraria, ese desarrollo provocó, en muchas partes, un aumento relativo de la renta de la tierra, premiando grupos parasitarios. A falta de una política consciente que preservase la acción del Estado y su carácter social se improvisó, en nombre del desarrollo, una estructura de subsidios que muchas veces premió, de preferencia, las inversiones superfluas o aquéllas que permitían, dada la distribución del ingreso y los precios relativos, una concentración aún mayor en manos de grupos privilegiados. Por medio de la simple donación de capital, los subsidios cambiables y crediticios transfirieron hacia unas pocas-manos grandes riquezas sociales.

En el plano político-administrativo las distorsiones son aún más evidentes. La ampliación de la acción del Estado que trajo el desarrollo, no habiendo sido acompañada de las necesarias reformas de base en el propio Estado, aumentó enormemente el coeficiente de desperdicio. Por otro lado, la acción creciente del Estado en el campo de las inversiones, conjugada a aquella ineficiencia, creó condiciones propicias a la apropiación ilícita de ca-

pital a costa del pueblo. Los grandes contratos de obras públicas pasaron a ser fuente corriente de acumulación rápida de fortunas dentro y fuera del Gobierno.

Comprendo la indignación de la juventud ante ese cuadro: ahí están supuestos representantes del pueblo elegidos por los contratistas de obras, ahí está la alianza de la máquina feudal con las partidas presupuestarias produciendo parlamentarios que van a votar otras partidas con fin idéntico. Esos hechos que antiguamente constituían las reglas ocultas del juego, hoy aparecen transparentes para los más ingenuos.

Podría objetarse que antes era peor: las elecciones eran formales y una oligarquía decidía por cuenta propia lo que había de llamarse voluntad del pueblo. Pero esa objeción ya no vale para los jóvenes de hoy. Todos saben que si las cosas son tan transparentes es porque está a nuestro alcance poder mudarlas. Que si sabemos donde está el defecto somos conniventes si no tratamos de erradicarlo.

Y ahí está la otra faz —el lado positivo— del desarrollo: éste trabajo para dentro del país, sus centros de decisión, lo armó para autodirigirse, le impuso la conciencia del propio destino, hizole responsable por lo que el mismo tiene de erróneo.

En el fondo de nuestra intranquilidad presente encontramos esta verdad simple: sabemos donde están los errores de nuestro desarrollo desordenado, sabemos que está a nuestro alcance poder erradicarlos o aminorarlos y sabemos que tenemos conciencia de ello. Por eso, somos responsables y por eso nos sentimos intranquilos.

Una filosofía de la acción.

Mas los jóvenes de hoy no se limitan a diagnosticar la realidad presente. El análisis no tiene otro objetivo sino el de darnos un guía para la acción. En efecto, ese mismo análisis apunta hacia la necesidad de acción. La conciencia de que somos responsables por lo mucho de errado y antisocial que ahí está, crea un estado de intranquilidad que sólo puede ser superado por la acción.

Este es el segundo punto en el cual me gustaría detenerme: la necesidad de una filosofía que nos oriente en la acción. Mucha gente aquí y fuera del Brasil me ha preguntado por qué existe tanta penetración de marxismo en la actual juventud brasile-

ña. La razón es simple: el marxismo, en cualquiera de sus variantes, permite traducir el diagnóstico de la realidad social en normas de acción. Debemos abordar ese asunto con absoluta franqueza si pretendemos mantener un diálogo eficaz con la juventud idealista y actuante de esta época. Qué viene a ser el marxismo de una gran parte de nuestra juventud? Creo que podemos encerrarlo en unas pocas actitudes, independientemente del análisis que las fundamente:

a) El reconocimiento de que el orden social que ahí está se basa, en buena medida, en la explotación del hombre por el hombre, fundando el bienestar de una clase, que abriga muchos parásitos y ociosos, en la miseria de la gran mayoría.

b) El reconocimiento de que la realidad social es **histórica**, por consiguiente en permanente mutación, debiendo el orden presente ser superado.

c) El reconocimiento de que es posible identificar los factores estratégicos que actúan en el proceso social, lo que abre las puertas a la política conciente de reconstrucción social.

Del último punto resulta una actitud positiva y optimista con respecto a la acción política, que corresponde perfectamente a las ansiedades de la juventud.

Si vamos a la esencia de esa filosofía, encontramos, por un lado, el deseo de liberar al hombre de todas las ataduras que lo esclavizan socialmente permitiéndole que se afirme en la plenitud de sus potencialidades, por el otro, descubrimos una actitud optimista con respecto a la autodeterminación consciente de las comunidades humanas. Trátase, en última instancia, de una etapa superior del humanismo, ya que, colocando al hombre en el centro de sus propias preocupaciones reconoce, con todo, que la plenitud del desarrollo del individuo sólo puede ser alcanzada mediante la orientación racional de las relaciones sociales.

Cualquiera que sea el nombre que se le atribuya, es imposible combatir frontalmente esa doctrina, pues encierra las ansiedades profundas del hombre moderno. Sus raíces más vigorosas vienen del humanismo renacentista, que recolocó en el ser humano el foco de su propio destino, y su optimismo congénito emana de la Revolución Industrial que dio al hombre el control del mundo exterior.

Si pretendemos mantener un diálogo fecundo con la nueva generación, debemos entendernos sobre lo que es realmente fun-

damental. Relegaremos a un segundo plano aquello que es simplemente operacional y que por definición tiene que estar subordinado a los fines visados. Por ejemplo: no sería posible atribuir más que un carácter operacional a la propiedad privada de los medios de producción, a la empresa privada. Estamos todos de acuerdo en que la empresa privada es simplemente una forma descentralizada de organizar la producción y que debe estar subordinada a criterios sociales. Siempre que exista conflicto entre los objetivos sociales de la producción y la forma de organización de ésta en empresa privada, será necesario tomar medidas para preservar el interés social. Por otro lado, a medida que se va alcanzando mayor abundancia en la oferta de bienes, esto es, en las etapas superiores del desarrollo menor importancia van teniendo las formas de organización de la producción y mayor el control de los centros del poder político. De estos últimos es que se dictan, en última instancia, las normas de distribución y de utilización del ingreso social, en forma de consumo público y privado.

Cabe por lo tanto preguntar: ¿cuáles son los objetivos fundamentales en torno de los que podríamos unirnos, ésto es, que son irreductibles porque constituyen los elementos últimos de nuestra concepción de la vida? Creo que es de absoluta importancia que establezcamos con claridad esos objetivos, pues de lo contrario confundiremos medios con fines, o transformaremos en nuestros fines aquéllo que para otros son apenas medios. Tenemos el derecho de hacer esta reflexión independientemente del problema de la preeminencia rusa o americana con respecto a los destinos del mundo. Subordinar el futuro de nuestra cultura a las conveniencias de orden táctico de uno u otro de los grandes centros de poder militar moderno es dar la lucha por perdida de antemano, dada la carencia total de objetivos propios finales. Debemos considerar como un dato de la realidad objetiva contemporánea el "impase" existente entre los polos del poder político-militar. Considerarlo como un dato, significa que está fuera de nuestro alcance modificar en forma decisiva la relación de fuerzas. Cualquiera que sea nuestra posición, debemos reconocer que la solución última de ese "impasse" no podrá ser anticipada ya que la guerra continuará a presentárenos como una actitud de desesperación, de pérdida total de la fe en el futuro del hombre. La eficacia máxima de cualquier modificación en

nuestra posición, desde el punto de vista del gran "impasse", será simplemente de orden táctico. En esta forma, aquello que para nosotros podrá significar la definición de los fines últimos, desde el punto de vista de los grandes intereses del poder mundial tiene sólo importancia secundaria.

El reconocimiento de esa realidad nos impone el deber supremo de definir con claridad los objetivos de nuestra acción política en función de nuestro propio destino de pueblo y cultura. En otras palabras: nuestra impotencia ante el "impasse" mundial tiene como reverso un mayor margen de libertad en lo que respecta a la determinación de los propios objetivos. Y como suele acontecer, ese margen mayor de libertad trae consigo una conciencia más clara de responsabilidad.

Es sobre esa tela de fondo de auto-determinación y conciencia de responsabilidad que debemos proyectar los objetivos irreductibles de la acción política. Creo que esos objetivos podrían ser fácilmente traducidos en términos del análisis anterior en las expresiones humanismo y optimismo con respecto a la evolución material de la sociedad. En lenguaje más corriente: libertad y desarrollo económico.

He usado la palabra humanismo porque la libertad puede ser entendida también en términos del individualismo del siglo XIX, en que lo individual, muchas veces, se contraponía a lo social. Pero no dudemos un instante de que lo que está en el centro de todas las aspiraciones e ideales de la juventud actual es un auténtico humanismo. Lo que preocupa a la juventud es el aspecto antihumano de nuestro desarrollo. Es el hecho de que el contraste entre el desperdicio y la miseria se torne más agudo cada día. Allí están las poblaciones rurales que viven sobre la tierra pero no pueden plantar para comer y pasan hambre casi todos los días del año. Allí están ciudades capitales de Estados con diez por ciento de la población registrada en los hospitales como tuberculosa. Y sabemos que todo eso puede ser remediado, que ya desapareció de gran parte del mundo. Por ello lo que está en centro de las preocupaciones de los jóvenes es el hombre, la angustia ante su envilecimiento; y la conciencia de que somos corresponsables por esa abyección.

El desarrollo económico es, en sentido estricto, un medio. Con todo, constituye un fin en sí mismo, un elemento irreductible de la forma de pensar de la nueva generación, la convicción

de que el ensanchamiento de las bases materiales de la vida social e individual es condición esencial para la plenitud del desarrollo humano. Estamos en posición antitética a la leyenda del buen salvaje. No nos seducen los mirajes de "una nueva Edad Media". No nos conmueven las inquietudes de aquéllos que ven en el progreso técnico las simientes de destrucción del "hombre esencial". Es específico de la nueva generación ese optimismo con respecto al desarrollo económico, esa confianza de que la lucha por el dominio del mundo exterior no es sino el camino de la conquista del hombre por él mismo, el desafío final a sus potencialidades de ser superior.

Los fines y los medios,

Llegamos aquí al punto central de nuestras reflexiones: definidos los objetivos auténticos ¿Cómo ponernos de acuerdo para la acción? ¿Cómo prevenir que la lucha por objetivos intermedios o secundarios nos haga perder de vista los fines verdaderos? Es éste un problema extremadamente complejo, pues la experiencia histórica de los últimos decenios creó la apariencia, para los países subdesarrollados, de una opción forzada entre libertad individual y rápido desarrollo material de la colectividad. Esa falsa alternativa ha sido presentada por contendores de ambos lados de la controversia, esto es, en defensa de la libertad o del bienestar de las masas.

En efecto: es un hecho más o menos evidente que el rápido desarrollo material de la Unión Soviética, hasta hace poco país subdesarrollado, se basó, parcialmente, en métodos antihumanos. Las apropiaciones de los excedentes agrícolas, destinadas a financiar el desarrollo industrial, fueron hechas "manus militari", mediante colectivización compulsiva y represión violenta de toda resistencia. Para justificar ese método drástico, se creó la "teoría" de que el campesino es fundamentalmente individualista y que la única forma de superar ese "individualismo" es imponer la colectivización. Es la teoría de la salvación por el castigo. Sin embargo, todos sabemos que la productividad agrícola deriva principalmente del nivel técnico de la agricultura; que ningún "individualismo" campesino puede contraponerse a la elevación de ese nivel técnico, y que el ingreso real del sector agrícola está determinado por los precios relativos de lo que produce y de lo que compra el campesino. La apropiación directa del producto excedente del sector campesino, realizada en la Rusia

Soviética, se debió al hecho de que ése era el método administrativamente más fácil. Y por esa facilidad administrativa se pagó el enorme precio en vidas humanas conocido. Mas aún, aunque dejásemos de lado la dolorosa experiencia agraria soviética, cabe reconocer como evidencia universal que el rápido desarrollo económico de los países de economía colectivista ha estado acompañado de formas de organización Político-Social en que se restringe más allá de los límites de lo que consideramos tolerable todas las formas de libertad individual. Estas restricciones si bien que aceptadas voluntariamente en las fases de ardor revolucionario, difícilmente pueden ser toleradas como formas normales de convivencia humana.

Hay que reconocer, no obstante, que desde el punto de vista de las masas de los países subdesarrollados, el argumento de la experiencia histórica de los países socialistas, con su pérdida de libertad individual, ha sido de reducido alcance. Ello porque dichas masas, como no tuvieron cualquier acceso a formas superiores de vida pública, no pueden comprender el verdadero alcance del argumento. Mas aún: la supuesta alternativa libertad-desarrollo rápido puede resultar peligrosa para la libertad como aspiración colectiva, pues podría inferirse que la libertad a que tiene acceso una minoría se paga con el sacrificio del bienestar de grandes mayorías. Si llegásemos a admitir como una tesis válida que el desarrollo económico de los países socialistas fue la contraparte del cercenamiento de las libertades cívicas, deberíamos también aceptar como verdadero el corolario de que el precio de la libertad que gozamos se paga con el retardo del desarrollo económico general.

Aún menos eficaz, desde el punto de vista de las masas de los países subdesarrollados, es la versión más directa del argumento según el cual el desarrollo de los países socialistas está siendo obtenido con enorme costo humano inclusive mediante formas de trabajo semiesclavo. Lo que ocurre es que los pueblos subdesarrollados están dispuestos a pagar un precio, por el desarrollo, aun cuando ese precio sea muy alto. Y esto porque saben, a través de la dura experiencia de la miseria en que viven, el precio altísimo que pagan para continuar subdesarrollados. ¿Cuántos millones de vidas son segadas, anualmente, en un país como el Brasil, por culpa del subdesarrollo? Cuántos millones de vidas son consumidas por el hambre y por el desgaste físico pro-

vocado por formas primitivas de trabajo, antes de que alcancen la plena madurez? Cuántos millones de seres humanos por año están sin que tengan acceso a la alfabetización o a cualquier otra oportunidad de participar en las manifestaciones media y superiores de la cultura? Pocos hay entre nosotros que tengan conciencia del carácter antihumano del subdesarrollo. Cuando comprendemos eso, fácilmente explicamos por qué las masas están dispuestas a hacer todo para superarlo. Si el precio de la libertad de algunos debiera ser la miseria de muchos, estemos seguros de que sería escasa la probabilidad de que permaneciésemos libres.

Si tuviésemos que aceptar como real esa alternativa, estaríamos frente a un "impasse" fundamental, derivado de una contradicción entre los objetivos últimos, vale decir, entre las metas que deseamos alcanzar. La explicación colateral de que esa contradicción puede ser superada mediante el sacrificio de las generaciones presentes en beneficio de las futuras es totalmente falaz, pues no podemos estar seguros de que los valores destruidos hoy puedan ser mañana reconstruidos. A menos que aceptemos la teoría lineal según la cual a cada grado de desarrollo material de la sociedad corresponde otro de desarrollo de los demás valores, teoría ésta que implicaría el abandono del objetivo humanístico que antes formulamos, ya que sólo el desarrollo económico sería variable independiente en nuestro sistema de filosofía social.

La universalidad con que se viene insistiendo en la referida doctrina, se debe a que la misma ha sido deducida de maneras diferentes por contendores antagónicos. Aquéllos que se dicen defensores de la libertad la deducen del hecho de que las modificaciones estructurales en el orden social, necesarias a una rápida aceleración del desarrollo de los países subdesarrollados, sólo han sido viables con la supresión de las libertades fundamentales del hombre. Aquéllos que argumentan del lado opuesto deducen la misma alternativa del otro hecho histórico de que el único método eficaz para introducir las modificaciones sociales necesarias al rápido desarrollo ha sido la revolución de tipo marxista-leninista, que por su naturaleza exige la implantación de rígida dictadura. En esa forma, se reconoce por ambos lados que las transformaciones sociales son causa eficiente de la aceleración del desarrollo material en países subdesarrollados.

Por un lado, se comprueba que esas transformaciones, allí donde han surgido, vienen acompañadas con la supresión de las libertades fundamentales. Por el otro, se postula que el método eficaz para lograr tales transformaciones engendra la rígida dictadura.

La discusión en torno de esta materia de tanta importancia, ha sido obscurecida por una gran confusión de conceptos, inconsciente o intencionada. Ahora más que nunca es necesario que hagamos una clara distinción entre aquellos objetivos últimos, de los que no debemos alejarnos en la lucha por el perfeccionamiento de las formas de convivencia social —que fueron incorporadas a la filosofía social de Marx, pero que constituyen elementos de una concepción más amplia del mundo y que está en gestación en el Occidente desde el Renacimiento —de las técnicas elaboradas para la consecución total o parcial de esos objetivos. El marxismo-leninismo es una de esas técnicas. Postula la inevitabilidad de la revolución violenta, liderada por un partido de profesionales de la revolución, debiendo el nuevo orden ser asegurado por un régimen dictatorial, el cual perdurará durante un período de transición de duración indefinida. Es necesario no olvidar que esa técnica fue forjada y perfeccionada en la lucha por la destrucción de una estructura político-social totalmente rígida, que era el zarismo. La experiencia histórica de los últimos decenios ha demostrado que, aplicada contra otra estructura rígida —la China nacionalista y de la ocupación japonesa, la Cuba de Batista, son ejemplos conspicuos— esa técnica revolucionaria, que exige disciplina espartana en la base y la audacia de dirección de un Alejandro, puede ser de elevada eficacia.

Sin embargo, no se puede decir lo mismo con respecto a las sociedades abiertas. El ejemplo de Europa Occidental parece ser concluyente: grandes máquinas partidarias de orientación marxista-leninista quedaron traumatizadas frente a una realidad político social en permanente mutación. La explicación de ese hecho histórico no es difícil: el marxismo-leninismo reconoce en el Estado —que define como "fuerza especial de represión"— la dictadura de una clase, la burguesía. La unidad de acción revolucionaria está facilitada por la clara definición de objetivo. Pero a partir del momento en que el estado deja de ser simple dictadura de clase para transformarse en un sistema compuesto,

representativo de varias clases, si bien que bajo la égida de una, aquella técnica revolucionaria pierde eficacia. La necesidad de discriminar entre lo que el Estado hace de bien y de mal, desde el punto de vista de una clase, exige una capacidad de adaptación que no puede tener un partido revolucionario monolítico.

De la experiencia histórica cabe inferir que, solamente allí donde la revolución de tipo marxista-leninista tuvo éxito, fueron alcanzadas profundas transformaciones sociales, causa eficiente de un gran desarrollo económico. Por otro lado, la misma experiencia histórica indica que la revolución de ese tipo solamente tuvo lugar donde la estructura político social era rígida y anacrónica. De la conjunción de esas dos observaciones de base histórica, resulta aquella falsa alternativa. Donde hubo revolución social ya había dictadura. Y el método empleado para destruir la dictadura traía implícita la necesidad de sustituirla por otra. De ahí que unos hayan deducido que las transformaciones sociales engendran pérdida de las libertades fundamentales y otros, que la aceleración del desarrollo sólo puede ser garantizada por un régimen dictatorial.

Dualidad de la estructura político-social brasileña.

Consideremos ahora de frente el problema brasileño. A la luz de la experiencia histórica no es difícil explicar por qué la clase campesina, en el Brasil, es mucho más susceptible de ser trabajada por técnicas revolucionarias, del tipo marxista-leninista, que la clase obrera, si bien que, desde el punto de vista de la ortodoxia marxista, esta última debería ser la vanguardia del movimiento revolucionario. Es que la nuestra es una sociedad abierta para la clase obrera pero no para la campesina. En efecto: nuestro sistema político permite que la clase obrera se organice para llevar a efecto, dentro de las reglas del juego democrático, sus reivindicaciones. No obstante, la situación de los campesinos es completamente diferente. Como no poseen ningún derecho, no pueden tener reivindicaciones **legales**. Si se organizan se deduce que lo hacen con fines subversivos. La conclusión necesaria que tenemos que sacar es la de que la sociedad brasileña es rígida en una gran parte: aquélla formada por el sector rural. Y con respecto a esa porción es válida la tesis de que las técnicas revolucionarias marxistas-leninistas son eficaces.

Llegamos, así, a una conclusión de extraordinaria importancia para nosotros: la existencia de una dualidad en el proceso

revolucionario brasileño. En la medida en que vivimos en una sociedad abierta, la consecución de los supremos objetivos sociales tiende a asumir la forma de aproximaciones sucesivas. En la medida en que vivimos en una sociedad rígida, esos objetivos tenderán a ser alcanzados por ruptura cataclísmica.

Me voy a permitir una reflexión más sobre métodos revolucionarios: basándose el marxismo-leninismo en la substitución de una dictadura de clase por otra, constituiría un retroceso, desde el punto de vista político, aplicarlo a sociedades que hayan alcanzado formas de convivencia social más complejas, vale decir, en las modernas sociedades abiertas. Ese retroceso se traduciría en sacrificio de los objetivos mismos que antes definimos como esenciales. Si es verdad que la ampliación de la base material traída por el desarrollo facilita al hombre una vida más plena, no es menos cierto que la forma de organización político-social constituye el marco dentro del cual se afirman las manifestaciones superiores de la vida del hombre. Si bien sea probable que en el futuro coexistan el pleno desarrollo material y las formas de organización político-social capaces de permitir la plena afirmación de los valores humanos, en la etapa histórica en que nos encontramos no ocurre así necesariamente. Haber logrado formas superiores de organización político-social representa una conquista por lo menos tan definitiva cuanto haber alcanzado un nivel elevado de desarrollo material. Desde este punto de vista, en una sociedad abierta, donde se hayan alcanzado formas de convivencia social complejas, la revolución de tipo marxista-leninista representa un obvio retroceso político. La experiencia histórica ha mostrado que cuando ello ocurre —como en el caso de algunos países de Europa Central— el socialismo como forma de humanismo se pervierte. No siendo posible pasar de una sociedad abierta hacia una dictadura sin crear un clima de frustración social, se produce una reversión de valores en muchos planos. No permitiendo el régimen dictatorial que el hombre ocupe el papel que le cabe en la sociedad, se hace necesario elevar al primer plano una serie de mitos sociales que se superponen a los verdaderos valores humanos. En esa forma el desarrollo material puede ir paralelamente con la consolidación de un orden social basado en principios que son lo contrario de aquello que estaba en la esencia de los ideales humanísticos revolucionarios.

Si deseamos llegar a la esencia de los problemas que tenemos que enfrentar, debemos formular claramente la pregunta: ¿qué viabilidad tiene la revolución brasileña de efectivarse por los métodos marxistas-leninistas? Creo que existen dos posibilidades de que eso ocurra. La primera está ligada al problema agrario. No debemos olvidar que más de la mitad de la población brasileña está directamente ligada al sector agrario. En la medida en que éste se conserve con la rigidez actual, todo movimiento reivindicatorio que surja en los campos tenderá a asimilar rápidamente técnicas revolucionarias del tipo marxista-leninista. Tenemos así, en la corriente del proceso revolucionario brasileño, un importante sector de vocación marxista-leninista que en determinadas condiciones podrá prevalecer. La consecuencia práctica sería el predominio, en la revolución brasileña, del sector de menor evolución político-social. Los auténticos objetivos de nuestra evolución político-social anteriormente definidos en términos de humanismo, estarían parcialmente frustrados de antemano.

La segunda posibilidad de efectivación de una revolución de tipo marxista-leninista está ligada a un retroceso político-social. Observamos que ese tipo de revolución es poco viable en una sociedad abierta, a menos que sea impuesta de fuera para adentro, como ocurrió en algunos países de Europa Central. Con todo, no se excluye la posibilidad de un retroceso en nuestra organización político-social. La imposición de una dictadura de derecha, haciendo rígida toda la estructura político-social, crearía condiciones propicias para una efectiva regimentación revolucionaria del tipo marxista-leninista. Aún en este caso lo más probable es que el sector revolucionario agrario tendiese a predominar. La substitución de una dictadura por otra sería, con todo, mucho más fácil que la imposición de una dictadura al sector social urbano que estuviese disfrutando de formas de organización político-social superiores. Sin las condiciones objetivas determinadas por un retroceso político-social en el país, la única posibilidad de revolución del tipo marxista-leninista deriva de la persistencia de la estructura agraria anacrónica.

Directrices para la acción.

Creo que ya avanzamos suficientemente para atrevernos a inferir algunos principios que nos puedan guiar en la acción po-

lítica. No tendremos dificultad en ponernos de acuerdo con respecto al objetivo fundamental, que es el hombre en su plenitud, libertado de todas las formas de explotación y sujeción. Somos humanistas por encima de todo. Ese objetivo solamente podrá ser alcanzado si nos organizamos socialmente para llegar a mantener un elevado ritmo de desarrollo económico y si ese desarrollo se lleva a cabo con verdadero criterio social.

En la realidad brasileña presente, para efectuar esa política es menester introducir con decisión importantes modificaciones en nuestras estructuras básicas. Como no nos preparamos para esas modificaciones y las ansiedades colectivas se agudizan día a día, transformado el desarrollo en imperativo político, hemos pasado a vivir una auténtica fase pre-revolucionaria. De esa manera, las técnicas de transformación social y los métodos revolucionarios ocupan al presente el primer plano de las preocupaciones políticas.

En vista del grado de desarrollo alcanzado por nuestra estructura social y política, debemos considerar como un retroceso los métodos revolucionarios que desemboquen necesariamente en formas políticas dictatoriales bajo la égida de clases sociales, grupos ideológicos o rígidas estructuras partidarias. Para evitar la preeminencia de técnicas revolucionarias de ese tipo, es necesario:

- a) Prevenir toda forma de retroceso en nuestro sistema político social, y
- b) Crear condiciones para una mudanza rápida y efectiva de la anacrónica estructura agraria del país.

Esas directivas de orden general deberán ser detalladas en normas de acción específicas. Para evitar un retroceso social no basta desear que ello no ocurra: es necesario crear condiciones objetivas de carácter preventivo. El retroceso en la organización político-social no vendrá al acaso y sí como reflejo del pánico de ciertos grupos privilegiados ante la presión social creciente. No permitiendo las estructuras rígidas adaptaciones graduales, la marea montante de las presiones tenderá a crear situaciones precataclísmicas. En esa situación los grupos dominantes son tomados de pánico y se lanzan a soluciones de emergencia o golpes preventivos. En cambio si las modificaciones fueran progresivas o graduales el sistema político-social resistiría.

La tarea fundamental en el momento presente consiste, por tanto, en dar mayor elasticidad a las estructuras. Tenemos que caminar con audacia hacia modificaciones constitucionales que permitan realizar la reforma agraria y modificar en la base la maquinaria administrativa estatal, el sistema fiscal y la estructura bancaria. Tenemos que subordinar la acción estatal a una clara definición de objetivos de desarrollo económico y social, cupiendo al parlamento establecer directivas, pero retirándose a los políticos locales el poder de discriminar partidas presupuestarias. Tenemos que dar al Gobierno los medios para penar efectivamente a aquéllos que malversan fondos públicos, para controlar el consumo superfluo y para dignificar la función de servidor del Estado. Debemos tener un estatuto legal que discipline la acción del capital extranjero, subordinándolo a los objetivos del desarrollo económico y de la independencia política. Debe el Gobierno disponer de medios para conocer el origen de todos los recursos aplicados en los órganos que orientan la opinión pública. Y por encima de todo debemos tener un plano de desarrollo económico y social a la altura de nuestras posibilidades y en consonancia con las ansiedades de nuestro pueblo.

¿Qué debemos hacer para transformar en normas de acción esos deseos y aspiraciones? creo que la tarea más inminente es la de organizar la opinión pública para que la misma se manifieste orgánicamente. Cabe a los estudiantes, a los obreros, a los empresarios, a los intelectuales, quizá a los campesinos a través de sus organizaciones incipientes, iniciar el debate franco de aquello que esperan de los órganos políticos del país. Los problemas más complejos deben ser objeto de estudios sistemáticos por grupos de especialistas, debiendo las conclusiones ser objeto de debate general. El país está maduro para comenzar a reflexionar sobre su propio destino. De los debates generales y de las manifestaciones de la opinión pública deberán surgir las plataformas que servirán de base a la campaña política para la elección de un nuevo Parlamento este año.

Estoy convencido de que a la juventud ha de caberle, una vez más, la dirección de esta gran movilización de la opinión pública nacional por la auténtica causa del desarrollo de nuestro país.

El Ecuador y el Tratado de Montevideo

La presente conferencia está basada en el propio texto del Tratado de Montevideo; en sus notas aclaratorias; en los estudios realizados por la CEPAL sobre el Tratado; en los informes de las reuniones de Consulta sobre Política Comercial para Colombia, Ecuador y Venezuela; en los trabajos realizados por la Comisión de Asesoría Económica de la Cancillería sobre las conveniencias e inconveniencias del ingreso del Ecuador al Tratado de Montevideo, Comisión en la que participé como miembro; en las deliberaciones y resoluciones de la Tercera Reunión de Consulta sobre política Comercial entre Colombia, Ecuador y Venezuela, celebrada en Quito, del 7 al 10 de diciembre de 1960, en que tuve oportunidad de participar.

La exposición que haga responde, por tanto, no a un criterio personal, únicamente, sino a la posición del Ecuador sobre el problema.

La conferencia comprenderá los siguientes puntos:

- I.— Antecedentes del Tratado.— Bases filosóficas y Prácticas del multilateralismo.
- II.— Contenido del Tratado de Montevideo:

(*) Profesor de las Facultades de Ciencias Económicas de las Universidades Central y Católica del Ecuador.

El texto de este artículo fue preparado originalmente para una conferencia que debía sustentarse en febrero de 1961. Para esta publicación, ha sido actualizado por el autor, con pequeñas modificaciones.

- 1.— Programa de liberación del intercambio.
- 2.— Expansión comercial, complementación industrial y desarrollo económico.
- 3.— Organos de la Asociación.
- 4.— Plazo para el cumplimiento del Tratado.

III.— Vacíos del Tratado.

IV.— Incidencias y Efectos Económicos del Tratado de Montevideo para el Ecuador.

- 1.— Estructura económica del Ecuador.
- 2.— Incidencias y efectos económicos de las disposiciones del tratado de Montevideo para el Ecuador.
 - a) Liberación del intercambio.
 - b) Expansión del intercambio y complementación económica.
 - c) Formación de capital.
 - d) Implicaciones específicas de algunas cláusulas y principios del Tratado de Montevideo para el Ecuador.

V.— Conclusiones.

DESARROLLO

I.— ANTECEDENTES DEL TRATADO.— BASES FILOSOFICAS Y PRACTICAS DEL MULTILATERALISMO.

El multilateralismo en los convenios comerciales, en la actualidad, responde a una filosofía y a una conveniencia práctica. La filosofía que rige el multilateralismo es la misma que rige la cooperación mutua y la asistencia técnica recíproca para solucionar los problemas económicos, sociales, culturales, etc. individuales y colectivos, de todos los países del orbe como lo estatuye la Carta de las Naciones y, en términos regionales, la Carta de la Organización de Estados Americanos. Ese mismo punto filosófico requiere, para ser cumplido, de la utilización de todos los adelantos de la técnica para satisfacer las necesidades crecientes de la población, si no ha de quedar al margen de la civilización moderna.

El punto de vista práctico está en que no hay país del mundo, en la actualidad, que sea autosuficiente. El comercio internacional, se presenta entonces como la solución para abastecer en todos los países igualmente de todos los artículos y mercaderías necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población moderna.

Antiguamente, cuando las necesidades humanas eran pequeñas, porque el hombre no había descubierto un sinúmero de objetos que facilitan la vida, le hacen más agradable y la prolongan, pudo haber países autosuficientes porque se autoabastecían en todas sus necesidades que eran elementales.

Con el devenir de los tiempos las necesidades aumentaron y el comercio interregional e internacional tomaron auge y en tan alto grado que los países hicieron depender su riqueza y poderío en el volumen del comercio internacional, fundamentalmente exportador, principio sustentado por el Mercantilismo.

El crecimiento de la industria y la necesidad de completar en términos satisfactorios economías diferentes, llevó al mundo a la suscripción de tratados bilaterales. Pero también estos van resultando insuficientes e inadecuados, tanto porque no son suficientemente complementarios como porque el tamaño de la empresa moderna requiere grandes mercados en condiciones ventajosas para la distribución de sus productos.

La verdad es que el comercio internacional ha podido llevar a todos los rincones del Universo los más variados productos de los distintos países del orbe, pero los impuestos de importación y exportación y el conjunto de trabas aduaneras han hecho que los precios de esos productos se encarezcan tanto que, al no estar al alcance de la población de bajos ingresos, no han cumplido su función social.

El desarrollo económico y social requiere la popularización de los productos mediante precios adecuados, para cumplir los postulados filosóficos modernos del desarrollo. La manera como el mundo los va cumpliendo es doble: la una se refiere a la disminución de costos; y la otra, a la fácil disponibilidad de los artículos para el consumo del público. La técnica moderna, a causa de procesos mecánicos de gran velocidad y alta precisión ha disminuído grandemente los costos. Pero esta baja de costos puede

quedar completamente anulada ante las trabas y gravámenes aduaneros puestos por los países importadores. La población de éstos no puede, entonces, gozar de los bajos precios originados por los bajos costos de la alta técnica. El remedio es entonces la suscripción de convenios aduaneros y comerciales en términos multilaterales, porque los bilaterales, por insatisfactorios y discriminatorios, van eliminándose en el mundo moderno.

La tendencia hacia el multilateralismo ha tenido sus realizaciones fundamentalmente en Europa, tal vez, entre otras razones, por la configuración geográfica misma de sus países en donde se ha formado el Benelu que es una unión aduanera de Bélgica, Holanda, (Nederland) y Luxemburgo; la Organización Europea de Cooperación Económica, formada por 18 naciones y que va a ser reemplazada por la Organización de Cooperación Económica y desarrollo (OCED) en que, a más de los países europeos, se incluyen Estados Unidos y Canadá; la Comunidad Económica de Europa, (originada por el Plan Marshall) y la Asociación Europea de Libre Comercio, formada por seis países de Europa Occidental: Bélgica, Holanda, Francia, Alemania, Italia y Luxemburgo. En América Latina tenemos la Zona de Libre Comercio en Centro América que comprende 5 países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; el Mercado Común formado por tres de ellos: Guatemala, Honduras y Salvador con miras a integrar también a Nicaragua; el Banco de Desarrollo Centroamericano y la Zona de Libre Comercio, establecida por el Tratado de Montevideo, suscrito por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, ratificado por todos, a excepción del Paraguay y Bolivia, y al mismo que ingresaron con posterioridad Colombia y Ecuador; sin contar con la Carta de Quito. Con aspecto mundial tenemos el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), que es posiblemente el propulsor de varios de los acuerdos aduaneros de efecto multilateral que han sido señalados.

Además de las argumentaciones anteriores y de la tendencia de los diversos países al multilateralismo conviene aquí destacar las ventajas del sistema múltiple expuesto por la CEPAL que ha jugado importante y decisivo papel en favor del pronunciamiento por el multilateralismo en América Latina.

Las principales ventajas que se señalan son:

1.—El hecho de ser más de dos los países participantes aumenta las posibilidades de diversificación y crecimiento sano del intercambio.

2.—Establece estímulos para mejorar el aprovechamiento de los factores productivos, contribuyendo a que la economía de los países asociados se coloque gradualmente en situación de dar a dichos factores satisfactorio nivel de empleo en condiciones competitivas.

3.—Franquea oportunidades —difícilmente proporcionadas por los tratados bilaterales— para participar en acuerdos de complementación industrial y establecer así en el territorio nacional plantas que no podrían funcionar en condiciones económicas satisfactorias si se sustentaran en la sola demanda del mercado interno.

4.—Hace posible o menos árdua la solución de problemas tales como los del crédito para el financiamiento de las exportaciones y los derivados del transporte internacional.

5.—Permite preparar bases comunes de negociación, para llegar a entendimientos comerciales o de otro carácter —que raramente resultan de la acción aislada— con terceros países o grupos de países; y

6.—Facilita, sobre la base de acuerdos de complementación industrial, la obtención del crédito de instituciones financieras internacionales.

II.—CONTENIDO DEL TRATADO DE MONTEVIDEO.

El Tratado de Montevideo contempla fundamentalmente un programa de liberación del intercambio y otro de expansión comercial y complementación económica, tendientes en todo momento a acelerar el desarrollo económico de los países miembros.

1) Programa de liberación del Intercambio.

Dentro del programa de liberación del intercambio estipula la eliminación de gravámenes y otras restricciones, que se lo irá realizando progresivamente, a base de listas nacionales y una lista común hasta la liberación total del comercio, en un período de doce años.

a) Hay que destacar dentro del programa el principio de reciprocidad tendiente fundamentalmente a las medidas no restrictivas que los demás países miembros de la zona tendrán que acordar en favor de un país que sufre, como consecuencia de las concesiones del acuerdo, desventajas acentuadas y persistentes en su comercio. "La reciprocidad, por tanto, no es mera compensación de liberaciones de derechos aduaneros sino una equivalencia de las corrientes de comercio promovidas por las concesiones", a fin de no desequilibrar la balanza comercial y de pagos.

b) Asimismo, con el fin de no dejar en ningún momento a un país miembro de la zona en condiciones peores que las que eventualmente pudiera gozar un tercer país, se establece la cláusula de la nación más favorecida, que consiste en un acuerdo por el cual cada uno de los signatarios de un tratado de comercio promete aplicar al otro los derechos de aduana que él podría aplicar eventualmente en el futuro a terceros países, si los derechos para estos países fueren inferiores a los del tratado.

En el Tratado de Montevideo la cláusula del tratamiento de la nación más favorecida tiene el carácter de extensión automática incondicional a todos los países miembros de la Asociación, y, en cuanto a su amplitud, se extiende a cualquier ventaja o privilegio, con independencia de su naturaleza, y abarca tanto las de orden aduanero y administrativo como las de tipo cambiario. Por tanto, los tratados preferenciales entre dos países se extienden automáticamente a los demás países miembros, quedando "exceptuados del tratamiento de la nación más favorecida solamente las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieren para facilitar el tráfico fronterizo, entre países miembros o no de la asociación".

El trato preferencial se extiende también a los capitales públicos o privados de la zona.

Pero el Tratado de Montevideo va más allá. Para evitar que las ventajas obtenidas para un producto mediante negociaciones arancelarias se vean anuladas o reducidas a causa de impuestos internos aplicados a dicho producto, en tal forma que su nivel de precios signifique una restricción indirecta a las importaciones, el Tratado establece, en su artículo 21, el principio general de la no discriminación en materia de tributación interna y en el Art. 22 trata de evitar que los impuestos para productos provenientes de la zona, cuando no hay producción nacional

del producto en cuestión, sean excesivamente altos que restrinjan las importaciones.

c) Estos principios de la cláusula del tratamiento de la nación más favorecida y de la no discriminación en materia de tributos internos sólo tienen ciertas excepciones, como cláusulas de salvaguardia y para preservar el principio de reciprocidad y de equilibrio, cuando un país tenga situaciones de emergencia, como el caso de que el exceso de importaciones proveniente de la zona amenace gravemente las actividades productivas nacionales, o por persistente desequilibrio en la balanza de pagos. Para combatir cualquiera de estas situaciones la parte contratante afectada podrá recurrir a las demás partes contratantes y obtener su concenso para aplicar medidas restrictivas, siempre que estas medidas no sean discriminatorias, no afecten al consumo normal del país en cuestión y sean solamente temporales.

d) Por fin, con el objeto de la liberación del intercambio, el Tratado de Montevideo tiene, en sus artículos 51 y 52, disposiciones concernientes a la libertad de tránsito y a la proscripción del subsidio a las exportaciones. Las mercancías en tránsito provenientes de o destinadas a un país de la zona gozarán en los demás de libertad de circulación, previo el pago del servicio únicamente. De la misma manera que se condena la discriminación sobre tributación interna, asimismo se prohíbe el subsidio para exportación o consumo interno de cualquier producto que perturbe las condiciones normales de competencia en la zona.

2.—Expansión comercial, complementación industrial y desarrollo económico.

El segundo objetivo del Tratado de Montevideo se refiere a la expansión comercial y complementación industrial de los países de la zona con miras a acelerar el crecimiento económico de la región.

a) Los acuerdos de complementación industrial previstos en el Tratado en sus artículos 15, 16 y 17, no son precisamente partes integrantes del Tratado. Dentro del espíritu y la letra de éste pueden los países celebrar acuerdos de complementación industrial con el objeto de integrar las economías regionales.

Los acuerdos de complementación industrial se han de armonizar con la liberación de gravámenes a las materias primas

necesarias para determinadas industrias, creando economías complementarias o integradas para la fabricación de un producto.

Asimismo, se podrá celebrar acuerdos de complementación industrial con miras a ampliar el mercado para ciertos productos industriales. En este caso, la apertura del mercado en un país (A) para un producto del país (B) debe estar compensado por la extensión del mercado en el país (B) para un producto del país (A).

Es sabido que, en la técnica moderna, para operar económicamente en ciertas industrias y en ciertas fases productivas, es necesario trabajar en economías de gran escala, esto es, con grandes plantas cuya producción excede, por tanto, al abastecimiento del mercado interno de un país, cuando la población consumidora de ese país, como es el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos, es muy reducida.

En esta fórmula se encuentra, por tanto, la única posibilidad de industrializar los países latinoamericanos y acrecentar su tasa de desarrollo que, de otra manera, estarían condenados a la producción agrícola y, por tanto, al subdesarrollo.

b) Dentro de este mismo principio de complementación económica, el Tratado de Montevideo preve disposiciones especiales para el comercio de productos agrícolas. Estas disposiciones se refieren a la posibilidad de celebrar acuerdos para intensificar el comercio de productos agrícolas complementarios, originarios de distintas partes contratantes; la posibilidad de limitar las importaciones de productos agropecuarios a lo necesario para cubrir los déficits de producción nacional y de nivelar los precios de los productos agrícolas importados a los de producción nacional.

El artículo 30 impide la utilización de las restricciones anteriores para realizar programas de incremento de productos agrícolas a costos superiores a los imperantes a la fecha de celebración del tratado, porque esto sería ir contra los países productores de bienes agrícolas y que basan su comercio internacional en los mismos.

Estos artículos referentes a disposiciones especiales sobre la agricultura parecerían implantar una discriminación en favor de los países no agrícolas, porque los primeros podrían restringir las importaciones de productos agrícolas pero los segundos no podrían restringir la importación de productos industriales que

compitan con la incipiente industria propia. Quiero encontrar yo una compensación general a esto en favor de los países agrícolas en el Artículo 23 que dice: "Las partes contratantes podrán autorizar a cualquier parte contratante a imponer con carácter transitorio, en forma no discriminatoria y siempre que no signifiquen una reducción del consumo habitual en el país importador, restricciones a la importación de productos procedentes de la zona, incorporados al programa de liberación, cuando ocurran importaciones en cantidades o en condiciones tales que causen o amenacen causar perjuicios graves a determinadas actividades productivas de significativa importancia para la economía nacional".

c) En el afán de atraer al seno del Tratado también a países subdesarrollados se les ha abierto las puertas en condiciones tales que no se sientan perjudicados y encuentren más bien las vías expeditas para su desarrollo. Con este criterio se ha incorporado al Tratado el Capítulo VIII que trata de las "medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo".

El tratamiento favorable que recibiría un país por el reconocimiento por parte de los demás miembros de la zona como de menor desarrollo económico relativo da posibilidades al país de obtener de otra parte contratante ventajas que ésta última no podría extender a las demás partes contratantes. Es pues una excepción a la cláusula del tratamiento más favorable. Asimismo le posibilita adoptar medidas unilaterales, que no han de ser confundidas con las que puede adoptar un país en virtud de las cláusulas de salvaguardia, para ampliar el período de restricción de gravámenes, adoptar medidas especiales tendientes a conjurar los desequilibrios de la balanza de pagos, adoptar medidas tendientes a proteger la producción nacional. Las obligaciones por parte de los demás países miembros en favor del país de menor desarrollo económico relativo están encaminadas a prestar su contingente para la obtención de recursos técnico-financieros para fomentar la industrialización del país subdesarrollado y elevar los niveles de productividad de determinados sectores de la producción.

3.— Organos de la Asociación.

El capítulo IX del Tratado se refiere a los órganos de la Asociación. Estos son la Conferencia que es el cuerpo legislativo

de la Asociación y está formada por delegaciones de la totalidad de las partes contratantes.

El Comité es el órgano permanente y ejecutivo de la Asociación, obligado a cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Tratado. Está integrado por un representante permanente de cada parte contratante.

El Comité tendrá además una Secretaría dirigida por un Secretario Ejecutivo y dotada de personal técnico. El Secretario Ejecutivo es el Secretario General de la Conferencia.

4.— Plazo para el cumplimiento del Tratado.

Por lo demás, el Tratado será cumplido en su totalidad en un período de 12 años, período en el que las partes contratantes irán reduciendo los gravámenes a las listas nacionales de importación, que constituyen su compromiso individual, como país, en un 8 por ciento, de modo que, al llegar al duodécimo año, el producto incluido en las listas esté completamente libre de todo gravamen o restricción. Los artículos de la lista común, que requieren decisión expresa de todas las partes, al cabo de 12 años circularán libremente en la zona.

III.—VACIOS DEL TRATADO.

Frente a todas estas disposiciones que se ha venido examinando, el Tratado de Montevideo, como dice la Comisión de Asesoría Económica de la Cancillería ecuatoriana que estudió este problema, tiene ciertos vacíos u omisiones.

“El Tratado no establece un sistema uniforme de pagos para el comercio en la zona que podría ser hecho con moneda libremente convertible o por acuerdos de compensación, mediante una unión de pagos, que facilite, por un régimen de pagos multilaterales, la reglamentación de todas las transacciones entre las zonas monetarias de las partes contratantes”.

En las discusiones de Montevideo se plantearon tesis distintas por parte del Fondo Monetario Internacional y la CEPAL. El primero propugnaba la liquidación de saldos en moneda libremente convertible, mientras que la segunda preconizaba el establecimiento de una agencia central que actuaría como una cámara de compensación y además canalizaría el crédito, determi-

naría el mecanismo a través del cual se convertiría al multilateralismo los saldos de cuentas bilaterales y, además, actuaría como centro de recopilación estadística y estudio de los problemas de pago. El método establece un sistema de crédito y convertibilidad muy limitada. El sistema fue criticado por el Fondo y en definitiva no se adoptó ninguno de ellos.

El Tratado tampoco establece un sistema uniforme para las inversiones extranjeras en la zona, para conseguir el desarrollo económico integrado.

IV.—INCIDENCIAS Y EFECTOS ECONÓMICOS DEL TRATADO DE MONTEVIDEO PARA EL ECUADOR.

Conocidas de manera detallada, las disposiciones del Tratado de Montevideo, conviene analizar cómo incidirían esas disposiciones en la economía ecuatoriana y qué efectos económicos tendrían.

Fácil es comprender que para analizar una incidencia y pronosticar los efectos económicos de una disposición, no basta examinar la disposición misma sino el sujeto que va a cumplir esa disposición. Las repercusiones económicas de una misma disposición son distintas de acuerdo a la economía a que se aplique. Concretamente los efectos económicos del Tratado de Montevideo serán distintos para cada uno de los países signatarios.

La incidencia del Tratado de Montevideo en la economía ecuatoriana dependerá de su estructura. Hay por tanto, que hacer un análisis, aunque somero, de la realidad económica ecuatoriana, de modo de tener, si no una fotografía, por lo menos un mapa o un diseño de esa realidad.

1.— Estructura Económica del Ecuador.

El Ecuador está clasificado entre los países de menor desarrollo económico relativo por una serie de circunstancias desfavorables.

a) La población, formada por grupos heterogéneos, en su mayor parte de escasas capacidades técnicas y bajísimo grado de educación y, por tanto, de bajísima productividad y de ingresos mínimos que limitan grandemente su capacidad de consumo, y obligan a un gran número de personas a llevar una economía

de subsistencia, consumiendo su propia producción, sacada de la agricultura mediante técnicas rudimentarias de cultivo.

b) La agricultura que ha dado alrededor del 36 por ciento del producto nacional bruto ocupa, sin embargo, el 50 por ciento de la población económicamente activa; el 68 por ciento del total de la población depende de esta actividad. Pero, a pesar de ser la agricultura la actividad preponderante del Ecuador, ésta es bastante elemental y restringida. Es restringida porque apenas un 8 por ciento del total de su superficie es cultivada y un 5 por ciento más está constituida por bosques y pastizales, reduciéndose el área aprovechada a un 13 por ciento del total.

Su pésima distribución que consagra en el país sistemas rudimentarios de trabajo, no favorece tampoco su rendimiento, que es de los más bajos por hectárea cultivada en América Latina.

c) La industria es incipiente, de modo que la mayor parte de los productos manufacturados tienen que ser importados, para pagar los cuales el país depende de la exportación de cuatro productos principales, banano, cacao, café y arroz y uno que otro artículo de exportación marginal.

1.—La escasez de materias primas, de energía eléctrica o de otra clase, la falta de minerales, la escasez de combustibles, la falta de mano de obra calificada, la estrechez del mercado consumidor, la falta de capitales, de espíritu de empresa y de técnicas modernas constituyen obstáculos muy graves para el desarrollo industrial.

2.—Todas estas circunstancias y fundamentalmente la pobreza han hecho que la mayor parte de las actividades manufactureras se dirijan hacia la artesanía, de técnicas rudimentarias y bajísima productividad, que junto con la informalidad del elemento humano que se dedica a ella, falta de educación y responsabilidad, han hecho que artesanía y pobreza en el país sean concomitantes y complementarias.

3.—La falta de capitales es enorme. Sólo para acondicionar al país con las obras infraestructurales que posibiliten el desarrollo industrial en que tendrá que entrar lo más rápidamente posible si no quiere verse a la zaga de los países del continente, requiere de grandes capitales —porque es necesario hacer en pocos años lo que no se ha hecho en siglos— que el país no está en condiciones de afrontarlo, requiriéndose, por tanto, del crédito externo. Asimismo, el conocimiento tecnológico es tan

insuficiente que se requiere la asistencia técnica exterior, tanto de organismos internacionales como gubernamentales, para acelerar el crecimiento.

2.— Incidencias y efectos económicos de las disposiciones del Tratado de Montevideo para el Ecuador.

A la luz que proporciona el rápido esbozo de la estructura económica del país que se acaba de hacer, se puede estimar las repercusiones económicas del Tratado de Montevideo para el Ecuador.

Se había anotado que dos eran las metas fundamentales del Tratado: la liberación del intercambio y la expansión comercial y la complementación industrial en orden a obtener un desarrollo económico más acelerado de los países miembros.

a) Liberación del intercambio.

Los artículos que exporta el Ecuador son productos agrícolas; en cambio, importa productos industriales.

Los productos agrícolas tienen baja elasticidad-precio de la demanda, baja elasticidad-ingreso de la demanda y baja elasticidad-precio de la oferta.

En términos teóricos y generales, debido a la primera característica, la rebaja de precios de nuestros productos en el mercado internacional, debido a la eliminación de gravámenes y otras restricciones previstas en el Artículo 3º del Tratado, no originaría un fuerte incremento en la demanda por los productos ecuatorianos y, de hecho, el incremento de la demanda sería menos que proporcional a la disminución de precios. La expansión del mercado para los productos de exportación del Ecuador no sería, por tanto, muy amplia.

La baja elasticidad-ingreso de la demanda por los productos agrícolas significa que un aumento del ingreso de las personas no se desplaza precisamente a la compra de productos agrícolas, en general alimenticios, por lo que, inclusive, si aumenta el ingreso de los países importadores, no aumentaría su consumo de productos agrícolas.

La baja elasticidad-precio de la oferta indicaría que, inclusive en el caso de aumento de la demanda, dada la naturaleza de los productos agrícolas, el Ecuador no podría satisfacer, al

menos a corto plazo, ningún aumento de demanda. La ampliación de los cultivos requiere programas de crédito muy amplio, no fácil de obtenerlo, y luego, desde la iniciación de los cultivos hasta la obtención de la primera cosecha se requiere de un período de gestación más o menos largo, lo que impide una satisfacción inmediata de mayores demandas, desplazándose el mercado hacia otras áreas y repercutiendo en una oscilación de precios.

Los productos industriales, en cambio, tienen alta elasticidad de oferta y demanda y es de suponer que la rebaja de los precios de los productos importados, a causa de la disminución de gravámenes y el aumento del ingreso personal que se espera para el país, mediante los programas de fomento, incidirían en una alta propensión a importar artículos industriales, pudiendo traer eventualmente desequilibrios en la balanza comercial.

Este análisis teórico hay que aplicarlo al comercio del Ecuador con la zona y también con Colombia que decidió adherirse al Tratado, en la Tercera Reunión de Consulta sobre política comercial Grancolombiana, en la reunión de Quito, Diciembre de 1960 y con Venezuela por un posible ingreso futuro. De hecho tanto Ecuador como Colombia integran actualmente la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, por resolución de sus respectivos Gobiernos.

En primer lugar hay que anotar que los principales productos de exportación del Ecuador son competitivos en el área; esto quiere decir que también otros países producen los mismos artículos y tal vez con costos menores y mejores condiciones.

Banano producen Colombia, Perú, Brasil, Bolivia y Paraguay, siendo el Brasil el mayor proveedor del área del cono sur del continente. México está abastecido por Centro América, a más de su propia producción. En realidad, como único mercado para el banano, dentro de la zona, nos queda Chile, cuyas importaciones de banano en los últimos años han sido crecientes, llegando a 29.5 millones de sucres en 1959.

El café está prácticamente eliminado del mercado de la zona. Las pequeñas importaciones que de este producto hacía Chile han sido reducidas al mínimo. Es natural, hay dos grandes proveedores de café, en la zona: Brasil y Colombia, a más de otros productores menores, como Perú, Bolivia, Paraguay.

El cacao es, en realidad, el producto que más amplio mercado ha tenido en la zona. Colombia ha sido un gran importador

de este producto dentro del área. Los valores de las exportaciones de cacao en los años 1957, 1958 y 1959 han sido de 74.3, 57.1 y 65.6 millones de sucres, respectivamente; también ha habido exportaciones esporádicas y de pequeño volumen al Perú, a Chile, a la Argentina, al Uruguay y a Venezuela.

Han constituido pequeños importadores esporádicos de arroz, posiblemente para cubrir déficits eventuales internos, el Perú, Chile, Venezuela y Colombia.

Se puede decir más bien que el pequeño comercio exportador que ha habido en la región ha girado alrededor de productos marginales, siendo los más importantes frutas, sombreros de paja toquilla y productos farmacéuticos.

Si a esto añadimos las dificultades y los altos costos de transporte en la zona, puede diluirse cualquier pequeña esperanza de ampliar, a corto plazo, el mercado para los productos ecuatorianos de exportación.

Correlativamente a las exportaciones, las importaciones del Ecuador de productos provenientes de la zona han sido muy pequeñas. En realidad el comercio importador con la zona apenas representa alrededor del 3% de las importaciones totales del Ecuador. Es de esperar, sin embargo, que, dada la naturaleza de los productos que se importan, en su mayor parte manufacturados, la disminución primero y luego la eliminación de gravámenes desplace el comercio importador hacia la zona. Esto podría compensar la balanza comercial, actualmente favorable al Ecuador, ya que frente a un 3% del comercio importador se tiene alrededor del 10% del comercio exportador. Un análisis detallado de la balanza comercial con los distintos países de la zona indicaría que la situación no es la misma con todos. La balanza comercial nos fue favorable en los tres años estudiados, con Chile, Argentina, Bolivia, Venezuela y Colombia. Nos fue desfavorable en los tres años con Uruguay, Brasil y México. La balanza comercial con el Perú fue positiva en 1957 y negativa en los años subsiguientes; con Paraguay fue positiva en los años 1957 y 1958 y negativa en 1959; sólo en el conjunto de la zona la diferencia nos favorece.

En el aspecto fiscal, la rebaja de derechos de importación para artículos de la zona, hasta llegar a la exoneración total, podría traer pequeños desequilibrios presupuestarios tanto para el Estado como para las entidades partícipes en los derechos

arancelarios y otros gravámenes, que constituyen la principal fuente de financiamiento.

Los gravámenes entre arancelarios y no arancelarios de importaciones provenientes de la zona fluctúan entre 10 y 17 millones de sucres en los años 1957 — 1959, que representa entre el 2.2 y el 3.5% de los gravámenes totales a la importación. Si la disminución de gravámenes hay que hacerlo en un período de 12 años (Art. 2) a un promedio anual de 8%, la incidencia del tratado en dichos gravámenes con perjuicio del Fisco y de las Entidades partícipes oscilaría apenas entre un 0.18 y 0.28 por ciento. En las condiciones actuales, la incidencia, por tanto, es muy pequeña. Este desequilibrio fiscal podría agrandarse por un incremento de relaciones comerciales de libre importación con la zona. Pero este desequilibrio sería transitorio, mientras dure el proceso de transformación del sistema fiscal con otro basado en otras fuentes de tributación, que de todas maneras tendrá que realizar el país.

En el aspecto fiscal, el impacto, a lo menos a corto plazo, no sería muy grande en términos absolutos. En cambio traería problemas institucionales complejos. En el Ecuador el comercio importador está sujeto a dos clases de gravámenes: los propiamente aduaneros que son los que constan en el Arancel y otros gravámenes adicionales creados con leyes especiales, que representan entre el 60 y 80% de los impuestos arancelarios, o sea entre el 40 y 45% del total.

Estos impuestos adicionales destinados a financiar instituciones u obras específicas impedirían el cumplimiento cabal del tratado de Montevideo o, en su defecto, habría que modificar completamente la legislación para que los partícipes no sufran disminuciones.

El Tratado, por otra parte, incidiría también sobre los derechos consulares y las tasas portuarias en aquella parte en que no corresponde a la simple remuneración de los servicios prestados.

En el aspecto cambiario, el Ecuador se ha adelantado a los requerimientos del Tratado de Montevideo, mediante la unificación del tipo de cambio para las importaciones de mercaderías, mediante Decreto Ley de Emergencia N° 33, de julio de 1961, que, a su vez, exigió una reforma del Arancel de Aduanas que también el Gobierno acaba de dictarlo. El cambio múltiple es, en efecto, incompatible con las normas del Tratado, ya que im-

plican discriminación. De no haberlo hecho antes, habría que dictar ahora la unificación del tipo de cambio.

Por fin, el Ecuador tiene problemas de industrialización. Las industrias incipientes necesitan protección arancelaria. La disminución y eliminación de gravámenes a la importación podrían traer graves dificultades a las industrias nacionales, que tendrían que competir con artículos extranjeros, eventualmente más baratos.

A este aspecto desfavorable que acabo de anotar hay que añadir una posible desventaja más tanto desde el punto de vista de calidad de los artículos importados como del drenaje de divisas por importaciones liberadas. El problema se presentaría en estos términos. Si los productos industriales provenientes de la zona tienen un precio FOB superior a los que provienen de otros países, digamos de Estados Unidos de Norteamérica o de Europa, pero cuyo precio de mercado local, a causa de la exoneración de derechos, es menor, el Ecuador tendría que hacer mayores desembolsos de divisas, drenaje que perjudicaría al país y disminuiría su capacidad para importar.

b) Expansión del intercambio y complementación económica.

Frente a los efectos a corto plazo que acabamos de anotar, en general desfavorables a la economía ecuatoriana, tenemos los efectos a largo plazo debido a la expansión del intercambio y a la complementación económica.

El Tratado, en sus artículos 16 y 17 preve la posibilidad de celebrar acuerdos de integración económica y complementación industrial en términos regionales.

Este hecho amplía considerablemente el mercado consumidor para ciertos productos. Si bien el comercio actual con la zona, como se ha visto anteriormente, es muy reducido, la exoneración paulatina de los derechos aduaneros, consulares y recargados cambiarios podría incrementar considerablemente el mercado para las exportaciones del Ecuador.

No habría mucha posibilidad de expandir grandemente los artículos tradicionales de exportación del Ecuador, pero podría abrirse campo, previos programas de fomento, para productos tanto agrícolas como industriales.

El Ecuador está empeñado en varios programas de fomento agrícola, pecuario, pesquero e industrial y aspira a poder expan-

dir su comercio exportador, en vista de la ampliación del mercado, con los productos siguientes, a más de los tradicionales:

Productos Agrícolas:

- 1.— Frutas frescas y en conserva a Perú, Chile y Venezuela.
- 2.— Cebada de cerveza a Colombia.
- 3.— Cebada ordinaria a México.
- 4.— Flores de Piretro y Piretrina a toda América.
- 5.— Cereales a Colombia y Perú.
- 6.— Lana de Ceibo a toda América.
- 7.— Ganado en pie y carne de res, y eventualmente,
- 8.— Algodón de fibra corta, tabaco negro y patatas.

Productos Industriales:

A estos productos agrícolas habría que añadir ciertos productos industriales que el Ecuador produce actualmente o cuya producción puede reservarse para el futuro. Siendo la limitación del mercado nacional uno de los obstáculos para la expansión industrial del Ecuador, la ampliación del mercado para la industria sería una de las ventajas positivas del ingreso al mercado común. Las posibilidades de expansión industrial para la exportación estarían basadas en las ventajas absolutas y relativas que tendría el país, de acuerdo a la dotación de factores de producción.

Los artículos industriales susceptibles de exportarse, cuya producción tendría que intensificar el país, serían:

1.— Industrias alimenticias:

- 1.— Carne en conserva.
- 2.— Productos lácteos, queso, leche condensada, mantequilla.
- 3.— Conservas de legumbres y frutas, néctares y jaleas.
- 4.— Conservas de pescado.
- 5.— Aceites y grasas vegetales.
- 6.— Azúcar refinada. El Ecuador cuenta para ello con grandes posibilidades de expansión.
- 7.— Confites y chocolates que constituirían el complemento lógico de los programas de fomento del cultivo del cacao.

II.— Industrias de bebidas.

Cervezas y maltas, principalmente a Venezuela.

III.— Industria Textil.

- 1.— Hilos de lana y tejidos de artesanía y folklore. Sería complemento del programa de fomento ovino en su primera parte.
- 2.— Algodón de fibra corta.
- 3.— Cuerdas y cordeles con una posibilidad muy remota de exportación pero que vale la pena ser considerada.

IV.— Industria de Calzado y Vestido.

- 1.— Calzado.— Es posible una exportación a Venezuela.
- 2.— Sombreros y manufacturas de paja toquilla.

V.— Industria de la madera y corcho (excepto muebles).

- 1.— Esculturas, tallados y juguetería de madera.
- 2.— Balsa, mangle y otras maderas duras.

VI.— Industria del cuero y pieles.

- 1.— Cuero en crudo y pieles preparadas.
- 2.— Artículos de talabartería, estuchería y guarnicionería.

VII.— Industria del Caucho.

- 1.— Caucho en bruto.

VIII.— Industrias químicas:

- 1.— Derivados del banano: barnices, ácido tánico.
- 2.— Productos farmacéuticos.
- 3.— Grasas industriales.
- 4.— Polietileno.
- 5.— Insecticidas a base de piretrina.

IX.— Industrias Metálicas:

- 1.— Varillas y mallas de construcción.
- 2.— Cerraduras.

X.— Industrias de minerales no metálicos.

- 1.— Cerámica, loza y alfarería, para exportación en especial a Venezuela.
- 2.— Azufre.

XI.— Industrias de precisión.

Montaje de las siguientes máquinas y aparatos:

- 1.— Máquinas de coser.
- 2.— Máquinas de escribir.
- 3.— Máquinas de calcular.
- 4.— Aparatos fotográficos.
- 5.— Relojería.

XII.— Manufacturas diversas.

Discos.

De acuerdo a la realidad económica del país, el Ecuador se clasifica entre los países de menor desarrollo relativo y como tal puede acogerse a las ventajas o al trato preferente previsto en el Artículo 32, literal a) del Tratado, para esta clase de países y reservarse la producción de ciertas ramas industriales para las cuales el país tiene posibilidades, siendo el mercado interno el factor limitante principal.

Esta posibilidad, por lo demás, está de acuerdo al Art. 16 que permite la integración y complementación económica por medio de acuerdos bilaterales de complementación industrial.

También conforme al trato preferente para los países de menor desarrollo relativo, Art. 32, literal d), el Ecuador podría proteger algunas ramas de producción nacional, encontrándose entre estas las siguientes:

- 1.— Industrias del calzado y del vestido.
- 2.— Industria de llantas.
- 3.— Industrias del cartón.
- 4.— Industria del cemento y artículos de cemento.
- 5.— Materiales de construcción.
- 6.— Pilas y acumuladores eléctricos.
- 7.— Artículos plásticos y juguetes.
- 8.— Discos.

c) Formación de capital.

Una de las mayores ventajas del mercado común sería una más acelerada capitalización del país, tanto a base de ahorro interno como de inversiones del exterior, por las perspectivas de mayores beneficios para las industrias que dispondrían de un amplio mercado consumidor, que, de otro modo, no se podrían instalar en mucho tiempo en el país, desviándose el capital exterior hacia otras zonas.

Esta circunstancia determinaría un cambio de la estructura actual del país, de una economía agrícola con bajos niveles de ingresos y sujeto a fuertes desequilibrios, por fluctuaciones desordenadas, tanto en la producción como en los precios, a una economía industrial más dinámica, más productiva y más estable.

Sería la única manera de absorber la mano de obra ocupada en actividades marginales, así como también del exceso de trabajadores del campo con bajísimos ingresos.

d) Implicaciones específicas de algunas cláusulas y principios del Tratado de Montevideo para el Ecuador.**Cláusula del tratamiento de la Nación más favorecida.**

De acuerdo a esta cláusula, de aplicación inmediata e incondicional, el Ecuador entraría a la Zona de Libre Comercio extendiendo a la zona todas las ventajas que conceda y recibe de otros países en virtud de tratados bilaterales, sean estos países miembros de la zona o estén fuera de ella.

El Ecuador tiene celebrados convenios comerciales con algunos países que no constituyen mayor compromiso, excepto el Acuerdo con Colombia, mediante el cual los dos países se hacen considerables concesiones. Cabe, entonces, preguntarse cuáles serían la suerte y la incidencia de estas concesiones?

Hay varias posiciones que Colombia y Ecuador podrían adoptar al respecto: 1) Entrar con el Acuerdo sin modificaciones ni condiciones. En este caso los beneficios recíprocos se extenderían

a toda la zona, con lo cual nuestras exportaciones a Colombia podrían tener fuertes competidores y, en cuanto, a las importaciones, el país podría verse en corto tiempo lleno de mercaderías de distinta procedencia con bajísimos o nulos aranceles.

2.— La segunda posibilidad es que, de acuerdo al Art. 32 del Tratado, por ser el Ecuador país de menor desarrollo relativo, Colombia no extienda a los demás países, siempre que estos lo consientan, las concesiones que otorga a sus importaciones procedentes del Ecuador, pero que las concesiones que éste otorga a los artículos colombianos tienen que ser extensivas a los demás países miembros. Se asegura así el mercado colombiano, en situación ventajosa, para los artículos ecuatorianos pero se deja la puerta abierta a la invasión de artículos extranjeros al Ecuador.

3.— Considerar el comercio entre Colombia y Ecuador, como tráfico fronterizo. El Tratado de Montevideo no define el concepto de tráfico fronterizo, por lo cual puede haber muchas interpretaciones, pero de todos modos una interpretación semejante al comercio entre Colombia y el Ecuador sería muy forzada y no admitida por los demás países.

4.— La cuarta medida es que el Ecuador y Colombia revisen su tratado comercial para ponerlo en condiciones aceptables y congruentes con el Tratado de Montevideo, antes de ingresar en éste.

La resolución de los dos países ha sido en este sentido.

V.— CONCLUSIONES.

Los puntos salientes del análisis anterior podríamos resumirlos en las siguientes conclusiones:

a) **Estructura Económica del país.**

1.— El Ecuador es un país de estructura agrícola, con insuficientes fuentes de ocupación, circunstancia que determina una reducida movilidad del trabajo, empleo en actividades marginales y desocupación oculta.

2.— El país necesita activar su proceso de desarrollo industrial, pero para ello existen las siguientes limitaciones:

a) Limitado mercado interno, originado fundamentalmente en el bajo ingreso nacional y la mala distribución del ingreso personal.

b) Conservación de una estructura agrícola feudal, con la presencia del latifundio, por un lado, y del minifundio, por otro, y ausencia de una reforma que corrija este defecto estructural.

c) Falta de concurrencia de capitales extranjeros debido a que el país no presenta condiciones atractivas para instalaciones industriales.

3.— Dentro de la estructura económica actual del país, el incremento del desarrollo agrícola no permite alcanzar la ocupación plena de los factores de producción, especialmente trabajo, a niveles remunerativos, y la industria no puede desarrollarse a una tasa conveniente debido a falta de capitales, condiciones infraestructurales y limitación del mercado interno. Por otra parte, cierto tipo de industrias que son fundamentales para el desarrollo económico y que no son remunerativas sino más allá de cierto *mínimum* de producción, no serían susceptibles de establecerse por las razones anotadas.

4.— Las exportaciones están integradas, fundamentalmente, por productos primarios, lo cual ha determinado que los términos de intercambio nos sean desfavorables y vayan deteriorándose cada vez más.

5.— Los términos de intercambio desfavorables, frente a las necesidades crecientes de importación, tanto de bienes de capital como de consumo, y la no concurrencia del capital extranjero en los términos compensatorios requeridos, hacen para el Ecuador muy difícil el financiamiento de su desarrollo económico a la tasa mínima que el crecimiento de su población lo requiere.

6.— Las condiciones del mercado internacional de productos agrícolas tienen perspectivas poco halagadoras para el futuro debido al incremento de la producción de artículos similares en

nuevas zonas competitivas, que, a su vez, están siendo protegidas por los acuerdos de mercado común celebrados entre los países Europeos.

b) . . Comercio con los países latinoamericanos:

7.— En términos generales, la composición del comercio exterior del Ecuador con los países latinoamericanos consiste en exportaciones de productos primarios e importación de productos manufacturados y semimanufacturados, con las consiguientes desventajas de la naturaleza de tal intercambio.

c) La no participación en el Mercado Común.

8.— El no ingreso del país a la Zona de Libre Comercio, acarrearía la siguiente situación:

a) El mercado latinoamericano de productos agropecuarios ecuatorianos permanecería estacionario o con tendencias a disminuir, excepción hecha, probablemente, de aquellos artículos en los que mantenemos ventajas comparativas absolutas y un marcado nivel de especialización.

b) Nuestra dependencia de los mercados de Estados Unidos y Europa para exportar, aumentaría en mayor grado.

c) El proceso de desarrollo industrial no podría activarse por las condiciones estructurales anotadas, las mismas que se agudizarían, lo cual determinaría la permanencia del país con características de subdesarrollado.

9.— Se ha manifestado una marcada tendencia hacia la integración de mercados regionales, tendencia que parece que irá acentuándose y perfeccionando sus sistemas en el futuro. En estas condiciones, una política aislacionista del Ecuador perjudicaría a su débil estructura económica.

d) El ingreso al Mercado Común.— Efectos a corto plazo.

10.— Con el ingreso del país a la Zona de Libre Comercio, seguramente se incrementarán las exportaciones de productos agrícolas a los países de la zona, así como la de productos industriales.

11.— El Ecuador continuará importando las mismas mercaderías de los países de la zona, con tendencia a incrementarse, además de otros productos que desplazarán a similares importados de países extraños a los de la Zona de Libre Comercio, en la medida en que los mismos se incluyan en las listas que deberán negociarse.

12.— Si se produjeran desequilibrios en la balanza comercial, éstos pueden ser corregidos a través de negociaciones. El espíritu de la Carta de Montevideo es el desarrollo de las relaciones comerciales en términos de equilibrio.

13.— El ingreso del país a la Zona de Libre Comercio presupone un cambio fundamental en su régimen tributario, el cual se proyecta realizarlo, de todas maneras.

e) Efectos a largo plazo:

14.— Se puede esperar un desarrollo del proceso de industrialización, a base de un mayor y mejor aprovechamiento de los factores de producción en los que el Ecuador tenga ventajas comparativas absolutas y relativas.

15.— Empleo de materias primas originarias de los países de la zona de Libre Comercio.

16.— Efecto multiplicador en la ampliación de las relaciones comerciales a consecuencia de un desarrollo económico acelerado de los países miembros.

17.— Desarrollo de las economías de transporte.

f) **Condiciones:** El Ecuador ha condicionado su entrada en el Tratado de Montevideo a los dos aspectos siguientes: 1) Trato preferencial de nación de menor desarrollo relativo y 2) Revisión previa del Acuerdo Comercial con Colombia para ponerle en términos adecuados al Tratado de Montevideo.

De hecho, el Gobierno del Ecuador resolvió ingresar a la Zona de Libre Comercio Latinoamericana, como consecuencia de

la Tercera Reunión de Consulta sobre Política Comercial entre Colombia, Ecuador y Venezuela, celebrada en Quito, del 7 al 10 de diciembre de 1960, resolución que fue ratificada por el Congreso el 3 de noviembre de 1961. Para que el Tratado de Montevideo tenga su plena aplicación para el Ecuador, el país tiene que negociar las listas de los artículos para los cuales hará concesiones a las demás Partes Contratantes, negociación que tendrá lugar en la próxima Conferencia de ALALC en México. Es de esperar que los delegados ecuatorianos en asunto de tanta trascendencia económica para el país, adopten las mejores resoluciones, tanto en lo que respecta a las listas como a la manera práctica de gozar del trato preferencial de País de menor desarrollo económico relativo, como ha sido calificado. Sólo así el Tratado de Montevideo tendrá los efectos favorables a que el Ecuador aspira.

DOCUMENTOS

Reflexiones de la Universidad del Futuro

Es difícil hablar de la Universidad. Es difícil decir con palabras lo que para todos, maestros y alumnos, es la Universidad. Hemos vivido tanto a su vera, de un modo tan intenso, que referirse a ella es hablar un poco de sí mismo. Y así como, al pasar la vida, recordamos con dulzura y nostalgia, a ratos con reproche, todo cuanto hicimos y dejamos de hacer, así también, al mirar las huellas de esta Universidad, que son nuestras huellas, no podemos evitar el reflexionar en lo que hizo y ha dejado de hacer. Que toda vida está llena de lo que dejó de hacer, de lo que no vivió, y la existencia sólo es tal cuando reconoce su propia limitación. Así pues, en esta ocasión, quiero hablar más de lo que se dejó de hacer que de lo que se hizo, porque el futuro de la Universidad depende más de la autocrítica que del elogio; y deseo referirme más a lo que se debe conseguir que a lo que ya se alcanzó, porque el destino se gesta en la insatisfacción y no en el sosiego.

Pero la Universidad Central ha hecho mucho. Desconocer que en estos claustros se han puesto los cimientos a la convivencia social, es negar el aporte a la consolidación de la patria de generaciones de ecuatorianos, que, con sus profesiones, han hecho más por ella que todas las clases dirigentes tradicionales que, para desgracia del Ecuador, lo han conducido desde la Independencia. Siempre que de la mediocridad ambiente ha surgido un

(*) Texto del discurso de orden dado por el autor, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, en la Sesión Solemne por el día de la Universidad Central, el 18 de Marzo de 1962.

esfuerzo por escaparse a la prisión de las convenciones y crear interpretaciones propias, siempre que se ha despertado un anhelo por reivindicar la patria de los intereses de grupos y de círculos; siempre que descolia algún esfuerzo noble y constructor, ha de buscarse la semilla que dejó en las mentes jóvenes la Universidad Ecuatoriana.

Desconocer que de la Universidad ha brotado ese amor a la libertad que es nuestra máxima característica colectiva, la gloria nacional por excelencia, es negar una historia de pureza y valor que hemos vivido en nuestra hora todos cuantos hemos pasado por la Universidad. La Universidad nos forjó para ser libres y sólo por ese hecho la Patria le debe la creación del ideal colectivo más poderoso, a la postre el único válido, para la supervivencia nacional.

Es el lugar y el momento de hablar de "supervivencia nacional". No nos engañemos confiando en que el mundo de mañana será el mismo que conocemos. El cambio se anuncia, está en el aire, y en este cambio, sin duda cataclísmico, el destino de nuestra nacionalidad, de nuestro pueblo y de nosotros mismos dependerá de la medida en que nos vinculen ideales colectivos y del grado en que aprendamos a vivir a la altura de los tiempos, no por debajo de ellos. Es misión de la Universidad ecuatoriana dar a nuestra patria la orientación y la fe que necesitará para atravesar entera y fortalecida por esta época enigmática, que aculta un mundo en el que quizás tendremos que aprender nuevamente a vivir y a convivir, que es al fin lo mismo.

2.— De intención he comenzado con una referencia a la turbia e imprecisa atmósfera en que vive el Ecuador y el mundo. Si se ha de hablar de la Universidad, es mejor dirigirse sin vacilaciones a su razón de ser y preguntarse si la forma como ha sido concebida y como está organizada es adecuada a sus fines; si, en definitiva, la Universidad está en condiciones de cumplir su fin social, su "misión", como diría Ortega y Gasset, incluyendo en una palabra los aspectos racional y afectivo de la finalidad. Sucede, sin embargo, que esa misión es mutable, como son infinitamente variables los fenómenos sociales en los cuales debe cumplirse. La Universidad se explica y justifica en el seno de la sociedad, y la función que de ella se espera dependerá inevita-

blemente de la estructura de la sociedad y de las tensiones que en ella actúen. La finalidad de la Universidad, su para que varía en la misma medida en que cambian las circunstancias de la vida social y sólo hay un camino para saber por dónde debe ir: analizar las viscosidades de la sociedad de que forma parte, sus circunstancias, y derivar de ellas las tareas que debe realizar para contribuir a darle equilibrio, cohesión y dinamismo. De allí que es lícito hablar siempre de reforma universitaria, porque en la frase se halla explícita la necesidad del continuo cambio; pero no lo es el referirse a una reforma universitaria, como a un prototipo. No existen prototipos en la vida social y menos aún en la esfera de la existencia universitaria, que, por imperativo de finalidad, debe hallarse en perpetua renovación, es decir en perpetua imperfección creadora, en estado de permanente reforma.

3.— Preguntémonos pues, cuáles son las circunstancias trascendentales de la sociedad a la que pertenecemos; aquellas que, por ser parte entrañable de un tiempo histórico, quedan sintéticamente reunidas en la expresión de "época". ¿Cómo es, en definitiva, nuestra época en cuanto sea pertinente a la esfera de la Universidad?

Hay una característica que se impone enseguida a nuestra atención: vivimos un período en el cual la ciencia y la tecnología se han desarrollado con un ritmo sin precedentes, un ritmo que se alimenta de si mismo en forma acumulativa en un proceso cada vez más rápido de proliferación. La faz del mundo ha cambiado; la "imago mundi" se ha hecho también gigantesca: toca ya los planetas y ni la mente de los iniciados podrá decirnos hasta donde podrá ampliarse a nuestro derredor. Se han roto las barreras aislantes de las comunidades y el mundo es ahora una sola y gigantesca sociedad: una enorme caja de resonancia que trasmite amplificadas las tensiones de una masa humana que se halla en el seno del proceso aglutinador más violento y radical de que tenga noticia el hombre. Para los sectores conductores de esa sociedad universal, las sociedades donde se inició el cambio y son los centros del desarrollo científico y tecnológico, ésta es también la época de la abundancia. Nunca la vida humana ha tenido tal riqueza de posibilidades materiales, ni una gama tan amplia de alternativas de elección para el desenvolvimiento.

Es, sin embargo, la época del hombre en soledad. Como dijo Emerson con intuición "Las cosas se han subido a la silla y cabalgan sobre la humanidad". (1) Es la época del hombre solitario mirando como surgen las cosas, los frutos de su ciencia y de su técnica, por sobre su voluntad, inevitablemente. El cuento del "aprendiz de brujo" obsesiona inconscientemente al hombre moderno: al hombre que Erich Fromm ha llamado el "enajenado". (2) La ciencia y la técnica crearon un mundo que lo domina, siéndole a la postre, todavía ajeno y desconocido; un universo al cual no ha podido adaptar su organización social, económica y política. A pesar de la riqueza que brotó de la tecnología nunca ha sido mayor la desigualdad entre la masa humana, nunca más doloroso el proceso integrador que la aglutina inexorablemente y no hay recuerdo de una época que haya visto desates de una frialdad destructora tan absoluta como los que han ensombrecido lo que llevamos del Siglo XX. El hombre parece no ser ya más "la medida de todas las cosas".

Esta es también, y no debe extrañarnos, una época de crisis para la cultura. "La verdad, decía Unamuno, es algo más hondo y más vivo y más fecundo que la razón". (3) Nos falta el sistema de verdades que pueda explicar el Universo en función del hombre y el hombre en función del Universo. Nunca quizás lo hemos conocido mejor, pero probablemente en ninguna otra circunstancia ese conocimiento ha creado tantos enigmas como en la presente época. Sin esa sabiduría, sin ese sistema de verdades vitales, la presencia de fenómenos enigmáticos significa soledad y desorientación. Cito nuevamente a Unamuno: "La vida que de veras quiere vivir se manifiesta en una causa final de vida". (4) Esa causa final de vida es lo que falta al hombre de

(1) Ct. por Erich Fromm. "Psicoanálisis de la Sociedad Contemporánea". Biblioteca de Psicología y Psicoanálisis — Fondo de Cultura Económica México — 1960 — Pág. 11.

(2) E. Fromm. Op. Ct. Pág. 109. "El hecho es que el hombre no se siente a sí mismo como portador activo de sus propias capacidades y riquezas, sino como una "cosa" empobrecida que depende de poderes exteriores a él y en los que ha proyectado su sustancia vital".

(3) Miguel de Unamuno "La Enseñanza Superior en España" — Obras completas — Afrodiseo Aguado S. A. Madrid — España — 1950. Tomo IV — Pág. 86.

(4) Op. — Ct. Tomo IV — Pág. 81.

nuestra época. Hemos de imaginar una educación y una universidad cuya acción pueda decantar y expresar esa cultura para que el hombre sea nuevamente "la medida de todas las cosas".

4.— La crisis no es la misma, sin embargo, en los polos que en la periferia, y nosotros somos los miembros de una sociedad orbital, periférica, si nos comparamos con las sociedades en las cuales se ha gestado este desarrollo hipertrófico y unilateral de la ciencia y la tecnología. Menos sacudidos por sus consecuencias, parecemos conservar todavía algún vestigio de la vieja cultura; nos ha herido menos la soledad del hombre; sentimos en menor grado su desorientación e inseguridad. En el fondo la crisis es todavía más angustiosa, justamente porque es exógena a nuestra sociedad, porque se nos impone como un elemento extraño cuyos orígenes no están en nuestra individualidad. El desequilibrio llega a nosotros sin siquiera habernos dado las posibilidades de riqueza material que pueden explicarlo en otras latitudes. Cortadas en el camino de su desarrollo, nuestra organización y nuestras instituciones se han vuelto caducas, con esa vejez peligrosa que aparece bruscamente cuando una subyacente degeneración sale de pronto a flor de piel. Es la nuestra, por lo mismo, una crisis orbital que en cada una de sus manifestaciones muestra la testa bifacial de las sociedades periféricas: una cara que es un reflejo de la influencia externa y otra en que se acusa la reacción ante ella. Describamos las más pertinentes al tema de esas manifestaciones:

1º— Vivimos la misma crisis de la cultura y las formas sociales que las sociedades polos, sin que hayan madurado en la nuestra los fenómenos en que se originaron: el desarrollo científico y tecnológico. Es decir, nuestra sociedad está a la vez caduca e inmadura; se suman los efectos del estado de ineficacia a los del estado de confusión.

2º— Comenzamos a sentir que llega hasta nosotros una frustración humana y social parecida a la que sume a las sociedades del centro, mientras emergen del espíritu colectivo hondos resentimientos por el éxito material de aquéllas. Por el un lado, la soledad y la inseguridad del hombre, secuelas de la riqueza que van a aparecer en nosotros sin que nos haya sido dado el disfrutarla; por el otro, la oleada de rechazo, un gesto de impaciente aspiración de igualarse que, es a ratos, desesperada emulación y a ratos odio.

5.— El resultado de esta universalización de problemas y originalidad de reacciones que sufren los países que han girado en la estela de las sociedades maduras, es una mezcla de tensiones que pueden hacer de la crisis el preludio del caos. El riesgo no es la caducidad y la lenta degeneración de las facultades vitales y creadoras. El componente afectivo del resentimiento, unido a la inmadurez, nos puede llevar directamente a una violencia caótica que deje al país en posición de comenzar nuevamente el milenario de edificar un pueblo, es decir, una comunidad con vínculos suficientes para constituir una sociedad creadora. Por esa razón, no es vano hablar en estos momentos de "supervivencia nacional", y si vuelvo a insistir en ese tema es precisamente porque la Universidad está íntimamente ligada al esfuerzo que nuestro pueblo debe hacer para superar esta hora de incertidumbre y peligro. Deseo que se me entienda bien: al hablar de caos no establezco ninguna asociación con formas políticas determinadas, justamente porque el caos es la negación de toda política, aún cuando pueda disfrazarse en fórmulas que lo mismo pueden ser de derecha que de izquierda. El riesgo es precisamente ese, que detrás de esas fórmulas no haya sino el vacío, un vacío en el que el hombre pierda su razón de ser y se halle más que nunca enajenado y solo.

Estamos pues forzados a la acción. Una acción perentoria en la cual hemos de salvar etapas para encontrarnos en la hora decisiva a la altura de los tiempos. Debemos, a la vez, unirnos plenamente al esfuerzo universal en pro de la decantación y expresión de una cultura, y franquear de un salto las etapas que separan nuestra vida social, política y económica, de aquella que pueda permitir el desarrollo de la ciencia y la tecnología, con el aumento correlativo de bienes económicos. Todo esto dentro de una estructura que ponga las cosas al servicio del hombre, entendiendo por hombre no una abstracción sino a todos y cada uno de los individuos que componen el pueblo. Nuestro problema es pues cumplir, a la vez, el esfuerzo que van a hacer los países maduros para salvarse y la revolución que tienen que hacer los periféricos para dejar de serlo. No hay tarea histórica que mejor merezca el nombre de revolución, y esa revolución va a ser, tiene que ser, misión fundamental de la Universidad. Por una vez es verdad vital y no sólo una frase vacía el decir que el futuro depende de las nuevas generaciones. Ellas van a hacer y vivir la

revolución, y la Universidad debe enseñarles a gobernar, a asumir la posición de clase dirigente en el momento más difícil de nuestra historia.

6.— Para enfocar las ideas, podría concretar así la enunciación de los objetivos de la acción social en el próximo período: decantación y expresión de una cultura, progreso científico y tecnológico, desarrollo económico y bienestar social. ¿De qué manera puede la educación y, en particular, la educación universitaria preparar los hombres que han de realizar esos objetivos?.

Toda educación, si se la entiende en su justa acepción como la función social de desarrollar al hombre en su integridad, en su unidad creadora, tiene o debe tener tres efectos fundamentales:

1º— Revelar. La educación debe revelar al hombre otro mundo mostrarle posibilidades que desconoce. En otras palabras: debe a la vez alertarle, perturbarlo y despertar en él una esperanza.

2º— Capacitar. Una vez despierta la esperanza, la educación debe dar al hombre medios para alcanzarla; poner en sus manos nuevos instrumentos y enseñarle a usarlos.

3º— Integrar. Es decir, encerrar ese nuevo mundo abierto en la individualidad y, al mismo tiempo, despertar en el individuo la conciencia de su limitación y dependencia. En otras palabras dar lugar a que éste se asimile a la acción equilibradora de la cultura y, por ese medio, a la vida creadora en sociedad.

Estos tres efectos se ejercen en todos los niveles de la educación, pero a la Universidad le compete en particular, si bien no privativamente, los dos últimos. Es su misión capacitar al hombre en las tareas sociales más complejas y es también su misión hacer del hombre un sujeto integrado y armónico, apto para vivir su vida individual y colectiva. Al relacionar estos objetivos con las particulares circunstancias por las que atraviesa nuestro país y el mundo, creo con modestia tener un asidero para preguntarme cómo debe ser la universidad y en qué sentido ha de ir ahora la reforma universitaria.

Para proceder con método, analizaré en su orden cuáles son esas exigencias en cada una de las funciones que debe cumplir la enseñanza universitaria, empleando la división ya clásica de Ortega y Gasset es decir: enseñanza profesional, investigación científica y decantación y trasmisión de la cultura.

Enseñanza de las profesiones.

7.— Si bien en sus orígenes la misión primordial de la Universidad fue la transmisión de la cultura, esa función fue lentamente cediendo el sitio a la enseñanza profesional en cuanto aumentó la complejidad de las tareas sociales. Hoy la Universidad es fundamentalmente enseñanza de las profesiones, hecho que se debe reconocer aun cuando haya mucho que decir, sobre esta evolución hipertrófica de una de las funciones de la Universidad en perjuicio de las restantes. De todos modos, hoy la Universidad es responsable de la preparación de los hombres en el cumplimiento de ciertas tareas sociales, fruto de la división del trabajo, cuyo ejercicio es de tal complejidad que requiere de una enseñanza al nivel superior. Delicada responsabilidad, pues se supone que de la bondad de esta enseñanza va a depender la eficacia de la división del trabajo, es decir, el funcionamiento orgánico de la sociedad. La pregunta viene enseguida: ¿Es adecuada la enseñanza actual de las profesiones frente a una sociedad que debe experimentar en un corto lapso un profundo cambio, cambio que llevará a una más intrincada división del trabajo y exigirá mayor eficacia en el cumplimiento de las tareas que ella impone?

Son dos las proposiciones fundamentales: que la Universidad enseñe lo que esa sociedad va a necesitar y no otra cosa, y que esa enseñanza lleve a un suficiente dominio de las profesiones, todo ello en un ambiente de rápida transformación que reclama de la Universidad Moderna una organización dinámica y flexible. Estos son los requisitos fundamentales de una buena enseñanza profesional. Y lo son, porque responden a dos principios de economía en que se tiene que insistir. El primero se funda en que la Universidad es por fuerza costosa y enfrentará siempre limitaciones de recursos: no puede enseñar todo, no sólo porque muchos de los elementos incluidos en este todo pueden no ser necesarios, ahora o en el futuro, sino porque le es impo-

sible hacerlo. El segundo es que la Universidad se edifica sobre el alumno; "debe ser una proyección institucional del estudiante" —como dice Ortega. (6) y el joven, el joven medio para el que se construye la Universidad, no puede aprender todo lo que se refiere a la profesión que ha escogido. Como dice también Ortega "No se debe enseñar sino lo que se puede de verdad aprender" (7) y lo que se puede de verdad aprender, que es poco, debe darse de modo que el estudiante medio adquiriera los conocimientos y las técnicas necesarias para un dominio suficiente de su profesión. La preparación de un programa de estudios es pues también un ejercicio en economía: se trata de aprovechar al máximo un bien escaso: la facultad de aprender. He citado con frecuencia a Ortega porque él, con razón, fundamenta su bello ensayo sobre la "Misión de la Universidad" en este principio de la economía de la enseñanza.

Con estos dos principios "in mente", analicemos brevemente ciertos aspectos básicos de la enseñanza de las profesiones en relación con las necesidades sociales.

Estructura de la enseñanza profesional.

¿Qué profesiones puede y debe la Universidad enseñar? Solamente aquéllas que un análisis y una previsión razonable determinan como socialmente necesarias en el presente o el futuro inmediato, en el grado en que se pueda esperar que dichas profesiones permitan, a quien a ellas se dedique, vivir de una manera compatible con las aspiraciones que despierta la cultura universitaria. Hacer lo contrario es sembrar una prematura caducidad en el ímpetu juvenil y crear frustración donde no debe haber sino esperanza.

Restan sin embargo algunas dudas que deseo aclarar:

1º— No excluyo el arte de las profesiones socialmente necesarias.

2º— El cambio que esperamos y deseamos nos fuerza a prever; una profesión puede no ser necesaria hoy, pero puede serlo al cabo de cinco años. De allí la importancia del planeamiento universitario en estrecha relación con planeamiento económico y social.

(6 y 7) Op. Ct. Tomo IV — Págs. 330 y 334, respectivamente.

3º— El planeamiento no es infalible y una previsión razonable puede, a la postre, ser errónea. La única manera de reparar las faltas de previsión es dar flexibilidad y dinamia a la organización y administración universitaria.

4º— Con intención no he dicho que la Universidad debe acoger solamente aquellas profesiones que puede enseñar bien. Es un mundo en continua transformación, muchas veces es necesario iniciar algo, tal vez mal, pero iniciarlo, porque la función crea al órgano. Lo grave es persistir en enseñar mal lo que se comenzó mal.

5º— Los criterios para decidir cuando deben enseñarse especialidades serían similares a los ya citados para las profesiones en general. Téngase en cuenta, sin embargo, que si las profesiones pueden caer en caducidad en este mundo en transformación, ese riesgo es mucho mayor cuando se trata de especialidades. Hay otro peligro que aconseja cautela. La especialización, cuando es prematura, tiende a despojar de contenido intelectual a las profesiones y lo que necesitamos son hombres con capacidad para adaptarse a diversas circunstancias, inclusive cambiar de especialización, lo que supone una comprensión clara del fundamento científico de la profesión madre. Como dice Hutchins en "Universidad de Utopía", "La Sociedad requiere especialistas; pero también el especialismo necesita, para no encontrarse en un callejón sin salida, que cada especialidad pueda arrojar luz sobre todas las otras. Todo especialista, por consiguiente, debe estar en condiciones de captar la luz que provenga de cualquier campo". (8) lo que le lleva a concluir posteriormente "Lo que necesitamos son instituciones especializadas y hombres no especializados". (9)

Alcances de la enseñanza profesional:

En base al principio de la economía de la enseñanza y en consideración a las responsabilidades de las profesiones en una sociedad en proceso de transformación, me atrevería a decir que la preparación debe concentrarse, en primer lugar, en el conocimiento sintético e integrado de los fundamentos científicos de

(8 y 9) R. Hutchins. "Universidad de Utopía" — Editorial Universitaria de Buenos Aires — Argentina — Págs. 31 y 32, respectivamente.

la profesión, lo suficientemente profundo para permitir al profesional la comprensión de las líneas generales del progreso técnico en su rama y el aprendizaje de nuevas técnicas. En segundo lugar, debe llevar al dominio de las técnicas necesarias para cumplir la tarea social de la manera más efectiva y económica en la sociedad en que presumiblemente va a actuar y no en otra de condiciones distintas. Cuando las circunstancias sociales cambien, el aprendizaje, guiado también por la Universidad, podría poner en manos del profesional el nuevo arsenal de técnicas que necesita.

Para mayor ilustración, quizás quepa un ejemplo imaginario. En el momento sería un esfuerzo inútil para el promedio de los estudiantes ecuatorianos que se preparan para la industria, el conocimiento profundo de las modernas técnicas de la industria siderúrgica de gran escala. Ese conocimiento es irrelevante a la realidad económica del Ecuador. Le conviene, por cierto, tener una concepción clara de los fundamentos científicos del proceso industrial y un conocimiento preciso y detallado de aquellas técnicas que podrían emplearse para producir hierro y productos de hierro en el Ecuador, que son muy distintas a las usadas en la producción en gran escala. Si alguna vez el mercado se amplía lo suficiente, ese profesional debería estar en condiciones de aprender las nuevas técnicas gracias al conocimiento de los fundamentos científicos de su profesión. Podrían sin dificultad citarse ejemplos referentes a casi todas las profesiones. Este es punto que muy fácilmente olvidan aún los mejores maestros por una humana tendencia al virtuosismo profesional.

Carácter de la enseñanza profesional.

Una vez limitado el alcance de la enseñanza profesional, la Universidad está en la obligación de velar porque ésta sea intensa, coordinada y se dé en forma que constituya una incitación al pensamiento y la reflexión.

Debe ser intensa, porque aún limitando el alcance de la profesión al conocimiento de su base científica y al dominio de las técnicas adecuadas, su aprendizaje exige un trabajo absorbente, en el cual han de combinarse la teoría con la práctica, mucho más de la segunda que de la primera. Es forzoso no alargar innecesariamente el período de la enseñanza y concentrar

ésta de un modo tal que el aprendizaje sea la ocupación y preocupación fundamental del estudiante. Ello elimina de inmediato la posibilidad de subsistencia de los sistemas universitarios de tiempo parcial, tanto para los núcleos fundamentales de profesores como para los alumnos. Los problemas que tal conclusión plantea para la democratización de la enseñanza, un rasgo de nuestra Universidad que se debe no sólo conservar sino acentuar a toda costa, deben ser resueltos en base a un sistema de becas subvencionado por el Estado y el pago de la enseñanza por parte de los alumnos pudientes.

La enseñanza profesional, además, debe estar estrechamente coordinada, tanto desde el punto de vista de elaboración de programas como del cumplimiento de los mismos, lo cual supone un trabajo planeado del cuerpo de profesores, contacto frecuente entre los mismos y la supervigilancia de las autoridades de la Facultad. La libertad de cátedra no significa autonomía para imponer programas, sino libertad para exponer en cátedra la opinión personal del profesor sobre cada uno de los puntos de un programa que no le es dado modificar por su cuenta.

El aprendizaje de las profesiones, debe por último, ser una incitación al pensamiento y a la reflexión. "La Universidad es una comunidad que piensa" (10) en frase de Hutchins, y toda su actividad debe orientarse de modo que consiga el máximo estímulo a la actividad intelectual. Es, por lo mismo, forzoso reducir dentro de los límites de lo posible el viejo sistema de la conferencia magistral y reemplazarlo por métodos académicos que se nutran del trabajo de los alumnos y su participación en la discusión. El profesor, si quiere ser realmente tal, ha de exponer sus puntos de vista como esencialmente discutibles y huir de toda presentación dogmática. De allí que la clase debe hacerse más en la biblioteca, en la sala de seminario y en el laboratorio, que en el aula clásica.

Ruego al distinguido auditorio que me perdone el haberme extendido tanto en la función de la Universidad relacionada con la enseñanza profesional. He incurrido en esa falta, porque es, sin duda, la tarea principal de la Universidad ecuatoriana y hacia ella debe dedicar su esfuerzo con mayor tesón. Esto no sig-

(10) Op. Ct. Pág. 30.

nifica que se desconozca la importancia de las otras funciones, a la primera de las cuales, la investigación científica, me refiero a continuación.

Investigación científica y preparación de hombres de ciencia.

Es un lugar común el decir que la Universidad debe hacer investigación científica. El sentido con que se ha usado el término es vago e impreciso, pero la verdad es que a esta actividad se le ha dado la más alta importancia entre las funciones de la Universidad. En contraste, oigamos la opinión heterodoxa de Ortega: "No se ve razón ninguna densa para que el hombre medio necesite ni deba ser un hombre científico. Consecuencia escandalosa: la ciencia en su sentido propio, esto es, la investigación científica, no pertenece de una manera inmediata y constitutiva a las funciones primarias de la Universidad ni tiene que ver sin más ni más con ellas". (11)

La tesis de Ortega arranca de su principio de la economía de la enseñanza y su concepción de la Universidad como una proyección del estudiante medio, al cual no se le puede exigir que sea un científico. "Es cosa tan alta la ciencia, dice, que es delicadísima y —quieras o no— excluye de sí al hombre medio. Implica una vocación peculiarísima y sobremanera infrecuente en la especie humana". (12) Por lo mismo para el pensador español, la Universidad es fundamentalmente enseñanza de las profesiones, lo que no excluye que haga ciencia, es decir, investigación, y que necesite de la ciencia, pero sin pretender una fusión imposible de ésta con la enseñanza profesional.

La reacción contra el énfasis exagerado de la investigación científica en la enseñanza universitaria destinada al profesional medio ha llevado a muchos, que sí creen en la necesidad de la investigación, a mirar con reserva y cautela tal tendencia. Se advierte esa actitud en frases como la de Sir Richard Livingstone: "El signo de una buena Universidad radica en el número de materias que se niega a investigar", (13) o en las palabras de

(11) Op. Ct. Tomo IV — Pág. 335.

Hutchins "Si la investigación significa pensar en un problema importante, me parece entonces una parte indispensable de las tareas de la Universidad. Si investigar no implica pensar, como ocurre, según creo, en buena parte de lo que se denomina investigación, entonces está fuera de lugar en una Universidad". (14)

Sin pretender ahondar en un tema tan complejo, al observar nuestra situación se puede concluir que el incorporar actividades de investigación científica en las tareas de la Universidad requiere reflexión y realismo. Por ser un país retrasado en el desarrollo científico y técnico, necesitamos investigación. Como fruto de ese mismo retraso y el cambio en marcha de las instituciones que crea circunstancias imprevisibles, nuestros profesionales necesitan, en mayor grado que los países adelantados, una cierta capacidad de investigación. Muchas veces tendrán que plantearse problemas en el terreno científico, esforzarse por resolverlos y llegar a una solución, y eso es investigación. No importa que la magnitud del problema y la novedad de la solución descubiertas sean mínimas. En su propio contexto, se habrá hecho investigación y el profesional debe ser preparado para ella. Pero el que se desarrolle en él ese mínimo de actitud científica dependerá mucho más de la manera como se lleva a cabo la tarea docente normal de la Universidad, que del hecho de incluir en los programas actividades específicas de investigación, a muchas de las cuales les falta contenido y medios para ser realmente tales. Si la enseñanza normal incita al pensamiento y la reflexión, si se basa más en la participación del alumno que en la clase magistral, si la discusión es el método fundamental de enseñanza, habrá posibilidad de despertar en el futuro profesional esa capacidad y ejercitarlo a usarla.

En cuanto a la investigación científica propiamente dicha, nadie puede dudar de su conveniencia y de la responsabilidad de la Universidad en su realización. Debemos investigar, plantearnos problemas y resolverlos científicamente; pero esos problemas deben ser importantes desde nuestra particular circunstancia y no requerir esfuerzos que sus resultados no justifiquen. Esto no quiere decir que se limita el vuelo del pensamiento y la investigación, significa solamente que el género de investigación

en que la Universidad debe concentrarse a causa de sus recursos escasos, tiene que ser forzosamente aquél en que se pueden esperar resultados socialmente útiles en el momento en que vive nuestro país. Estamos obligados a actuar pragmáticamente y la investigación tiene también su papel que cumplir en el momento histórico.

En ese sentido son particularmente deseables, por ejemplo, todas las actividades de investigación que nos ayuden a plantear los problemas básicos de nuestra realidad en función de la transformación que se avecina, así como los trabajos que se propongan examinar en qué medida son válidas y aplicables a nuestras condiciones las soluciones de la técnica universal, replanteándolas o modificándolas cuando haga falta para encontrar las que parezcan más adecuadas. La investigación en las ciencias aplicadas es particularmente fructífera en la etapa en que nos encontramos.

Conviene insistir, sin embargo, en que esta clase de actividades de investigación debe llevarse a cabo con identidad propia sin confundirlas con las tareas de enseñanza profesional. Las dos han de hallarse en íntima relación nutricia, pero quien estudia para profesional no debería verse obligado a realizar investigación cuando ésta repercute en el descuido de la formación pragmática que le hace falta para la vida. Es preciso, eso sí, que comencemos a seleccionar y educar nuestros hombres de ciencia. Hacia esa tarea, así como a la de investigación, deberían dedicarse fundamentalmente los Institutos anexos a las Facultades, que tendrían que reestructurarse gradualmente para ofrecer la posibilidad de una carrera en la ciencia a quien esté dotado para ella y no para el ejercicio de las profesiones.

Una breve nota antes de cerrar estas frases sobre la investigación. El primer requisito para hacer ciencia puede enunciarse de una manera que parece casi una verdad de perogrullo: saber lo que la ciencia efectivamente ya ha hecho. Ella supone información, una corriente continua y oportuna de información; es decir, bibliotecas, hemerotecas, y toda la organización necesaria para alertar e informar. Dada la intensidad del movimiento científico moderno, el establecimiento de un sistema eficaz de documentación es una tarea cara y complicada que debemos abordar tan pronto como sea posible; con mayor urgencia, por cierto, que la iniciación de nuevas actividades de investigación.

Decantación y Transformación de la Cultura.

Abordamos, por último, la mención a la función más trascendental, pero, al mismo tiempo, la más problemática de la Universidad. Decíamos antes que la crisis de la cultura era una de las características de nuestra época y con ello tratábamos de definir la impotencia del hombre actual para dominar vitalmente el mundo que ha creado con su ciencia. Decíamos también que era tal la gravedad de esta crisis en las sociedades periféricas, inestablemente asentadas sobre el pasado y el presente, que nos encontrábamos al borde del caos. El salto que debemos dar para salvarnos, más que un problema de desarrollo y tecnología, es un problema de cultura. Y es fundamentalmente cultural, porque sólo un sistema superior de ideas sobre el universo, el hombre y la sociedad nos dará una clase dirigente capaz de mantener la cohesión social durante la rápida transformación que se avecina. La cultura, no un vestigio de ella, sino una cultura a la altura de los tiempos, no es pues solamente un sistema de ideas, representa una integración a la vez equilibradora y dinámica sin la cual no es posible abordar un cambio de esa magnitud.

Resulta así que es a través de su obligación de formar clases dirigentes como la Universidad se enfrenta, por lo pronto y con más urgencia, con su responsabilidad en la decantación y transmisión de la cultura. Y no creo que haya lugar a duda en cuanto a la necesidad de substituir nuestras clases dirigentes tradicionales. El mundo que comenzamos a vivir les es completamente ajeno. La fenomenología del cambio no cabe dentro de su esquema de pensamiento. Se nos va el destino en que el cambio se haga pronto y pacíficamente. Para ello la única posibilidad es que la Universidad, consciente de su misión, empiece intencionadamente a preparar las nuevas generaciones en la función de clases dirigentes.

Me permitiré aclarar un tanto como creo que debe ser esa preparación. Por lo pronto, esa preparación no es la enseñanza de la técnica de gobernar. Una técnica no da contenido a una profesión universitaria. No existe, aún cuando haya casos en contrario, la profesión de gobernante. La preparación a la que me refiero deben recibirla por igual todos aquellos que van a beneficiarse con la educación superior; porque, en primer lugar, se supone que en todos o una gran mayoría de ellos se dará la

actitud intelectual que caracteriza a las clases dirigentes, y por que, en segundo lugar, cada uno en su rama, van a ser los responsables de las más complejas tareas sociales y adquirir por lo mismo, un campo de influencia que tienen el deber de dinamizar.

Cabe insistir, enseguida, en que esa preparación no puede ser otra que la transmisión de la cultura. La cultura es la clave del propio conocimiento, sea éste el del individuo o el del pueblo a que pertenece. Y ese conocimiento es el atributo esencial de las clases dirigentes, que sólo a través de él pueden llegar al patriotismo responsable que es su elemento afectivo imprescindible. La patria es, entre otras cosas, un hecho cultural. Como dice Unamuno "La primera obra de libertad es intimar la patria, fraguárnosla dentro de nosotros, que sea un estado de nuestra alma tanto o más que una institución social. (15)

La Universidad debe pues enseñar la cultura. La enseñanza media debe hacerlo también, pero, en su nivel y dadas sus funciones en la preparación de la clase dirigente, la Universidad ha de preocuparse de transmitir la cultura sintéticamente pero en toda su integridad. No una enseñanza fragmentaria de Física, Biología, Historia, Sociología, Economía y Filosofía, sino una preparación integrada en la que deben hallarse las ciencias mencionadas, pero como partes de un todo íntimamente relacionado. Por secuencia lógica, además, los ciclos de enseñanza de la cultura tienen que preceder a los de formación profesional o científica.

Es cierto que será muy difícil dar unidad orgánica a la entrega de la cultura y no hay duda que son raros los maestros con poder de síntesis suficiente para llevar lo esencial de las ciencias al estudiante medio. Pero recordamos que las Universidades empezaron enseñando la cultura y que, por su parte, la integración de las ciencias en las ramas profesionales debe haber presentado en sus orígenes una dificultad parecida. Lo que sucede es que la Universidad tendrá que revivir una función que olvidó y para ello ha de prepararse sistemáticamente desde ahora.

He expuesto así unas cuantas ideas sobre la reforma universitaria que nos resta por realizar. Sé que son modestas; muchas de ellas no son originales: estoy en deuda, por ejemplo, con

(15) Op. Ct. Tomo IV Pág. 81.

la claridad de Ortega y Gasset y la pasión de Unamuno. Pero aspiro a que se vea en esta idea la limpieza y la libertad de nuestro espíritu universitario. Aspiro también a que de ellas quede algún germen que despierte la discusión en el futuro. La Universidad es controversia, discusión o, como diría Hutchins: "una diferencia sobreentendida". (16) Si estas palabras mías merecen alguna vez el ser discutidas habrán cumplido su misión y su razón de ser.

No he tratado muchos temas de gran interés universitario. Nada he dicho, por ejemplo, de los postulados del "Manifiesto liminar de la Reforma Universitaria "de Córdoba", porque ese movimiento está ya en la entraña misma de nuestra Universidad y nada podrá detener el impulso a su completa realización. He preferido limitarme a esa clase de problemas de los que todavía no se habla mucho, porque es en ellos donde quizás encuentre substancia la futura reforma universitaria.

Tampoco he tocado un aspecto que afecta vitalmente a la Universidad: su urgente necesidad de recursos. No lo he tocado, porque dada la trascendencia de su misión, el dotarla de los medios que necesita equivale a abrir el único camino válido para la nacionalidad. La Universidad nueva exigirá muchos recursos, pero es difícil encontrar otro gasto que se justifique tanto como éste.

Termino así esta misión que el Consejo Universitario me hizo el honor de confiar. He tratado de rendir mi homenaje a la Universidad, hablando con franqueza y ánimo constructivo en torno a sus problemas. Que ese espíritu mueva a la indulgencia a quien pueda haber cansado o desagradado con mis palabras.

(16) Op. Ct. Pág. 43.

Convenio celebrado entre la Universidad Central del Ecuador, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE. UU. de Norte América en el Ecuador

I. Definición.

La abreviación inglesa AID (Agency for International Development) significará Misión de Desarrollo Internacional de Estados Unidos en el Ecuador.

La abreviación inglesa GOE (Government of Ecuador) significará Gobierno del Ecuador.

La abreviación inglesa USAID (United States Agency for International Development) significará el Departamento de Desarrollo Internacional de Estados Unidos.

II. Descripción General y Objetivos.

De conformidad con los principios contenidos en el Acta de Bogotá y la Carta de Punta del Este y considerando la necesidad de proveer asistencia para mejorar el programa académico regular de administración pública y privada al personal administrativo y ejecutivo de las Agencias de Servicio Público relacionadas con el desarrollo social y económico del País, se ha planeado este proyecto, dentro de Alianza para el Progreso, para alcanzar los objetivos indicados en el documento adjunto marcado E-1.

Queda entendido que este proyecto es parte de un plan global para el desarrollo económico y social del Ecuador y que tiene la aprobación, en principio, tanto de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador como del Excelentísimo señor Presidente de la República.

Por lo tanto y conforme al Convenio General de Ayuda Técnica y Económica y Ayudas Relacionadas suscrito el 17 de Abril de 1962 entre el Gobierno del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América, el Director de la Misión de Desarrollo Internacional de Estados Unidos en el Ecuador (entidad que representa al Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos) y el Rector de la Universidad Central y el Presidente de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Gobierno del Ecuador, por medio de este documento convienen con las condiciones, obligaciones, y acuerdos que se indican en el documento adjunto que forma parte de este Convenio.

III. Disposiciones Especiales.

Queda entendido que este Convenio será vigente por un período de dos años y que las partes que lo suscriben se comprometen a cumplir las obligaciones económicas y de otra naturaleza incluídas en dicho Convenio únicamente durante el período antes indicado de dos años. El breve bosquejo del programa para tres años, planificado por el Gobierno del Ecuador e indicado en el documento adjunto no significa que la Misión de Desarrollo Internacional de Estados Unidos en el Ecuador se responsabiliza para dar su apoyo a dicho programa más allá del período fijado de dos años. La proyección del plan para tres años se ha incluído únicamente como una indicación de cuáles son los proyectos y objetivos de la Universidad Central y el gobierno ecuatoriano en el campo de preparación en la administración pública y de negocios.

DOCUMENTO E-1

1.— Descripción General de la Actividad.

Este proyecto tiene como objetivos los siguientes: a) Fortalecer y modernizar el programa académico regular que ofrece,

en Administración Pública y de Negocios, la Escuela de Administración de la Universidad Central del Ecuador, de manera que para Octubre de 1965 esté adecuadamente organizada, administrada y financiada con elementos y recursos nacionales y esté plenamente capacitada para preparar a personal competente de administración para los sectores público y privado. b) Fortalecer la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. c) Para el cumplimiento de estos propósitos se prestará ayuda en:

1.— La enseñanza y entrenamiento del personal en la localidad y en el extranjero, para mejorar la docencia de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

2.— La modernización y mejora del plan, programas y elementos auxiliares de estudios, inclusive la adquisición de equipos, ayudas de entrenamiento, materiales y suministros de biblioteca para que los programas de entrenamiento educacional sean más eficaces.

d) Desarrollar el Instituto de Estudios Administrativos adscrito a la Escuela de Administración, de manera que sea capaz de proporcionar entrenamiento práctico especializado, de naturaleza ejecutiva y administrativa, a corto plazo, para personal seleccionado de las entidades públicas.

e) Iniciar dentro del recién establecido Instituto de Estudios Administrativos un programa organizado de investigación, dando el énfasis principal al estudio permanente de los problemas administrativos y a la organización de las instituciones públicas locales.

I. Organización y Administración.

A) El Presidente de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y el Director de USAID nombrarán cada uno a un funcionario como su representante de enlace, los cuales tendrán a su cargo la coordinación del proyecto con el Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y con el Director de la Escuela de Administración.

B) Se proporcionarán técnicos contratados por el Gobierno de los Estados Unidos, para que ayuden a las partes ecuatorianas a realizar los objetivos que constan en este Convenio. Sobre la base de sus estudios y recomendaciones conjuntos, se espera que:

1.— Se determinarán métodos de modernización y mejora del plan de estudios y facilidades para la dotación de personal docente de la Escuela de Administración.

2.— Se presentarán al Instituto de Estudios Administrativos, en cooperación con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, los requisitos para los programas especiales de preparación necesarios para elevar el nivel de preparación administrativa del personal de las diversas entidades e instituciones del Gobierno. Estas recomendaciones permitirán al Director de la Escuela de Administración desarrollar cursos aplicados especiales, a corto plazo, seminarios y otras formas de entrenamiento, así como una organización inicial para investigaciones.

C) Sobre la base de los anteriores estudios y recomendaciones, se preparará a técnicos ecuatorianos, usando los fondos como se indica en las Secciones III, IV y V de este Convenio. El entrenamiento en el servicio, se coordinará con las facilidades estipuladas en otros convenios y proyectos de cooperación, sin duplicarlos (específicamente, la mejora de la Administración Tributaria).

D) De acuerdo con las recomendaciones de la Sección B, las necesidades de planes de estudio, los medios de investigación existentes en las Escuelas de Administración y Economía y en el Instituto de Estudios Administrativos, se proporcionarán máquinas y equipos, materiales de biblioteca y ayudas de entrenamiento.

E) Se entiende que este Convenio cubre un período de dos años y que las partes que intervienen en el mismo se hacen cargo de las obligaciones financieras y de otra clase, solamente para ese período. Este proyecto se inicia en el año fiscal de Estados Unidos 1962 y termina en 1964.

II. Informes de Progreso.

1.— El Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central presentará un informe anual de progreso de las labores a las partes que intervienen en este Convenio, a más tardar veinte (20) días después de la terminación del año lectivo. Este informe se referirá a las actividades de los consultores de los Estados Unidos y de sus contrapartes ecuatorianas, con un bosquejo de sus principales recomendaciones y con lo que ha realizado o piensa realizar la Uni-

versidad; con los cambios de planes de estudio; desarrollo de entrenamiento en cuanto se relacionan con la Facultad y con los estudiantes, y otras novedades relativas a los gastos hechos de acuerdo con este proyecto.

2.— El Director de la Escuela de Administración presentará a las partes que intervienen en este convenio, un informe sobre progreso semestral y las actividades del Instituto, inclusive el desarrollo del programa de investigación y otros datos similares a los del informe que se describe en el párrafo anterior.

III. Compromisos y Responsabilidades de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de Estados Unidos.

AID conviene en proporcionar becas, equipos, materiales y asistencia técnica hasta por US \$ 300.800 para ayudar a este proyecto, durante un período de dos años. De esta cantidad se asignan US \$ 50.000 para la compra de mercancías, inclusive equipos y materiales para la Biblioteca y laboratorios, ayudas de entrenamiento, máquinas y equipos de oficina, que constarán en la Sección V de este Convenio. Los tipos y cantidades serán fijados de mutuo acuerdo con los representantes de enlace. US \$ 215.800 se asignan para contratar servicios, inclusive la provisión de técnicos y el financiamiento de estudios avanzados de las contrapartes ecuatorianas en los Estados Unidos u otros países. Se asignan US \$ 35.000 para "Otros Costos", con el objeto de proporcionar diversos elementos para el proyecto, como publicaciones, transporte local y personal local.

Aunque no financiados de acuerdo con este Convenio, se programan fondos adicionales, para proporcionar oportunidades de educación avanzada en el extranjero para miembros escogidos del cuerpo docente o para estudiantes seleccionados. Los costos de las becas se calculan en US \$ 41.000 para un período de un año.

IV. Compromisos y Responsabilidades de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, en representación del Gobierno del Ecuador y de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central.

A) La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, como representante del Gobierno del Ecuador, conviene:

1.— En contribuir con una suma equivalente a US \$ 11.000 para la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, para apoyo de este proyecto.

2.— En solicitar del Organismo correspondiente el pago de los sueldos del personal seleccionado para el entrenamiento en el extranjero, durante su ausencia del país.

3.— En obtener que el personal seleccionado para el entrenamiento especial en el Instituto pueda asistir a clases durante las horas oficiales de trabajo que fueren necesarias, y solicitar el pago de los sueldos, gastos de viaje, viáticos de los estudiantes que sigan cursos en lugares distintos de la ciudad donde trabajan.

4.— En obtener que los Organismos antes mencionados exijan al personal seleccionado el cumplimiento de las normas de entrenamiento, asistencia y disciplina establecidas por la Facultad.

5.— En gestionar que el personal que ha terminado satisfactoriamente su preparación sea asignado a cargos en los que se pueda utilizar sus nuevas capacidades y conocimientos con el fin de efectuar mejoras administrativas y preparar en el trabajo a otros empleados.

B) Con el objeto de estimular las oportunidades de educación y preparación en la administración pública y de proporcionar entrenamiento especial en el servicio a los funcionarios del Gobierno, el Rector de la Universidad por la presente se compromete a:

1.— Convenir con los especialistas proporcionados según este proyecto en el fortalecimiento y modernización de los planes de estudios de la Escuela de Administración.

2.— Estimular el desarrollo del Instituto de Estudios Administrativos como centro de entrenamiento a corto plazo, para proporcionar conocimientos especializados al personal de la administración pública y ejecutivos que intervienen directamente en el desarrollo económico y social del país.

3.— Proporcionar una suma equivalente a US \$ 30.000 para la administración y funcionamiento de la Escuela de Administración, y una suma equivalente a US \$ 10.000 para la administración y funcionamiento del Instituto de Estudios Administrativos, en máquinas y equipos de oficina, sueldos a Profesores y Empleados, que consten en el Presupuesto de la Universidad

Central y de acuerdo con el Resumen del acápite V de este Convenio.

4.— Proporcionar oficinas adecuadas para los técnicos y consultores de los Estados Unidos, en el edificio de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, que se ocupen de este proyecto, e iguales facilidades para el personal del Instituto que no esté directamente conectado con el personal docente de la Universidad, y aulas adecuadas para el Instituto de Estudios Administrativos.

5.— Dar los pasos correspondientes, en colaboración con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, para asegurar la continuidad del Instituto como entidad permanente y procurar su debida financiación.

6.— Adoptar procedimientos adecuados para asegurar la ocupación del personal entrenado en el extranjero, a su regreso al país, como profesores en la respectiva especialización, de conformidad con el Estatuto y Reglamento Universitarios.

V. Resumen de las Responsabilidades Financieras.

CONCEPTO	Contribución de AID	Contribución del Ecuador
Mercancías		
Máquinas y Equipos de Oficina	US \$ 30.000	US \$
Otros conceptos varios del Proyecto	20.000	
	———	
Subtotal de mercancías	50.000	
Servicios Contractuales	215.800	
Otros Costos		
Mercancías Locales Varias y Gastos de Transporte no Previstos en otros rubros	5.000	
Personal		
Empleados Locales Profesionales y Administrativos	21.000	
Viajes Internacionales y Transporte local	4.000	15.000 (4)
Sueldos de Estudiantes	(1)	30.000 (3)

CONCEPTO	Contribución de AID	Contribución del Ecuador
Servicios		
Espacios de Oficina		11.000 (2)
Operaciones de la Escuela e Instituto		40.000 (2)
Gastos de Imprenta	5.000	
	-----	-----
Subtotal de Otros Costos	35.000	96.000
TOTAL	300.800	

(1) No se han provisto fondos según este Convenio.

(2) Contribución en especie.

(3) Sueldos locales estimativos.

(4) Incluye la contribución de la Junta de Planificación.

VI. Disposiciones Financieras.

A) Ninguno de los fondos proporcionados de acuerdo con este proyecto se usará para la compra de tierras, construcciones o reparaciones de importancia y remodelación de edificios.

B) El Director de la Escuela de Administración presentará a USAID Ecuador un presupuesto trimestral de las necesidades para "Otros Costos" que servirá de guía para la ejecución del programa. Todos los fondos de USAID para Otros Gastos serán desembolsados de acuerdo con los reglamentos aplicables del Gobierno de los EE. UU.

VII. Consideración Financiera.

Se ha completado el planeamiento financiero y técnico incluyendo planes de ingeniería, financieros y otros necesarios para llevar a cabo la ayuda establecida en este documento y el cálculo más razonablemente firme de lo que costará al Gobierno de los Estados Unidos el proveer esa ayuda.

Si se necesita una acción legislativa para llevar a cabo la actividad descrita en este documento tal acción legislativa deberá ser razonablemente anticipada para que sea completada a tiempo de permitir una ordenada realización de las actividades descritas.

VIII. Coordinación entre el País Cooperador y US AID.

Este proyecto ha sido formulado en colaboración con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y la Universidad Central del Ecuador en lo atinente con la fase aplicable a la organización respectiva.

En vista de que este proyecto es uno de los incluidos dentro del programa de Alianza Para El Progreso, el Gobierno de la República del Ecuador conviene en publicar el progreso de dicho proyecto por todos los medios disponibles de información al público, informes oficiales, documentos, y cualesquiera discursos correspondientes hechos por funcionarios del Gobierno del Ecuador. Dicha publicidad en toda oportunidad hará referencia a la ayuda que el Gobierno y el Pueblo de los Estados Unidos de América presta al Ecuador. En toda oportunidad adecuada el símbolo oficial de Alianza para el Progreso, conforme a lo aprobado por la Organización de Estados Americanos, será exhibido. Por su parte el Gobierno de los Estados Unidos conviene en poner a disposición del Gobierno del Ecuador los recursos del Servicio de Información de los Estados Unidos para efectuar una colaboración conforme a lo decidido por el Director de USIS.

Firmado por Duplicado en los idiomas Inglés y Español en Quito a los 25 del mes de mayo de 1962.

Dr. ALFREDO PEREZ GUERRERO,
Rector de la Universidad Central
del Ecuador.

Dr. CLEMENTE YEROVI INDABURU,
Presidente de la Junta Nacional de
Planificación y Coordinación Económica.

SHEPARD J. HOLLANDER,
Director Interno
Misión de Desarrollo Internacional
de los Estados Unidos en el Ecuador.

Estructura y Planes de Estudios de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central

La Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central, cuenta en la actualidad con dos Escuelas y dos Institutos. La Escuela de Economía fundada en el año de 1942, y la Escuela de Administración, creada en 1958. Sus Institutos son: de Investigaciones Económicas y Financieras, que tiene ya trece años de vida, y el de Estudios Administrativos, que inició sus labores el año anterior.

La **Escuela de Economía** funciona con cinco cursos regulares y su Plan de Estudios es el que sigue:

PRIMER CURSO:

Introducción a la Economía	4	horas	semanales	
Historia Económica Universal	3	"	"	
Geografía Económica Universal	3	"	"	
Análisis Matemático (1ª Parte)	5	"	"	(1 prácticas)
Contabilidad General	5	"	"	(2 prácticas)
Inglés	3	"	"	
Educación Física	2	"	"	

SEGUNDO CURSO:

Teoría Económica (1ª Parte)	5	"	"	(1 seminario)
Historia Económica del Ecuador	2	"	"	
Geografía Económica del Ecuador	2	"	"	
Análisis Matemática (2ª Parte)	6	"	"	(2 prácticas)
Contabilidad de Costos	4	"	"	(1 prácticas)
Derecho Económico	4	"	"	
Inglés	3	"	"	

TERCER CURSO:

Teoría Económica (2ª Parte)	5	"	"	(1 seminario)
Sociología	4	"	"	(1 seminario)
Matemáticas Financieras	4	"	"	(1 prácticas)
Análisis Funcional y Algebra Superior	3	"	"	(1 prácticos)
Estadística (1ª Parte)	4	"	"	(2 laborator.)
Auditoría y Análisis de Estados Financieros . .	3	"	"	(1 prácticos)
Inglés	3	"	"	

CUARTO CURSO:

Teoría y Política Monetaria y Bancaria	4	"	"	
Ingreso Nacional	4	"	"	(2 laborator.)
Teoría Económica (3ª Parte)	2	"	"	
Finanzas Públicas	4	"	"	
Economía Agraria	4	"	"	
Estadística (2ª Parte)	5	"	"	(2 laborator.)
Modelos Económicos y Programación Global .	3	"	"	(1 laborator.)

QUINTO CURSO:

Desarrollo Económico	4	"	"	(1 seminario)
Comercio Internacional	4	"	"	
Seminario de Problemas Económicos y Sociales Ecuatorianos	4	"	"	
Historia del Pensamiento Económico	5	"	"	
Economía de Empresas	4	"	"	
Programación (2ª Parte) y Preparación y Eva- luación de Proyectos	4	"	"	

Esta Escuela confiere títulos de Economista y Doctor en Ciencias Económicas, ambos de carácter académico.

La **Escuela de Administración** tiene un plan de cuatro años de estudios. Los dos primeros (1º y 2º) constituyen un tronco común para todos los alumnos; y los otros dos (3º y 4º) la preparación especializada, que al momento, corresponde a Administración Pública y Administración de Empresas. El Plan de Estudios es el siguiente:

Primer Curso:

Introducción a la Administración	4	horas	semanales
Geografía Económica del Ecuador	2	"	"
Principios de Economía	4	"	"
Principios de Teoría Política	2	"	"
Principios de Derecho	2	"	"
Matemáticas Elementales	4	"	"
Estilo y Redacción	3	"	"
Inglés	3	"	"

Segundo Curso:

Técnica Administ. (Organizac. y Métodos) .	3	"	"
Historia Económica del Ecuador	3	"	"
Antropología Social y Cultural	3	"	"
Gobierno del Ecuador (Instituciones) ...	3	"	"
Contabilidad General	4	"	"
Matemáticas Financieras (1ª Parte)	3	"	"
Estadística Metodológica	2	"	"
Inglés	3	"	"

ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION
PUBLICA

Tercer Curso:

Principios y Procesos de Administ. Pública.	4	horas	semanales
Administ. de Personal y Relacio. Humanas.	2	"	"
Administración Presupuestaria	3	"	"
Finanzas Públicas y Política Fiscal	3	"	"
Derecho Constitucional	2	"	"
Contabilidad Gubernamental	3	"	"
Estadística Aplicada (o Administrativa) ..	3	"	"
Inglés	3	"	"

Cuarto Curso:

Problemas Administrat. Ecuatorianos (Se- minarios de Investigación)	5	"	"
--	---	---	---

Administración Municipal	3	"	"
Jefatura Administrativa	2	"	"
Teoría, Política y Administración del Desarrollo Económico y Social	4	"	"
Derecho Administrativo	3	"	"
Legislación Hacendaria y Tributaria	3	"	"
Curso electivo	2	"	"

ESPECIALIZACION DE ADMINISTRACION DE EMPRESAS

Tercer Curso:

Procesos y Equipos Industriales	4 horas semanales		
Mercados	3	"	"
Organización de Empresas	4	"	"
Administ. de Personal y Relacio. Humanas.	2	"	"
Moneda y Banca (1ª Parte)	3	"	"
Derecho Mercantil	2	"	"
Matemáticas Financieras (2ª Parte)	2	"	"
Contabilidad Aplicada (Costos, Renta) ...	3	"	"
Inglés	3	"	"

Cuarto Curso:

Control y Racionalización de la Producción.	4	"	"
Propaganda y Ventas	2	"	"
Moneda y Banca (2ª Parte)	3	"	"
Tributación	3	"	"
Derecho del Trabajo y Seguridad Social ..	3	"	"
Auditoría y Análisis de Estados Financieros.	3	"	"
Administración Financiera	2	"	"
Curso electivo	2	"	"

Esta Escuela confiere el título de Licenciado en Ciencias Administrativas en las especializaciones de Administración Pública y de Empresas.

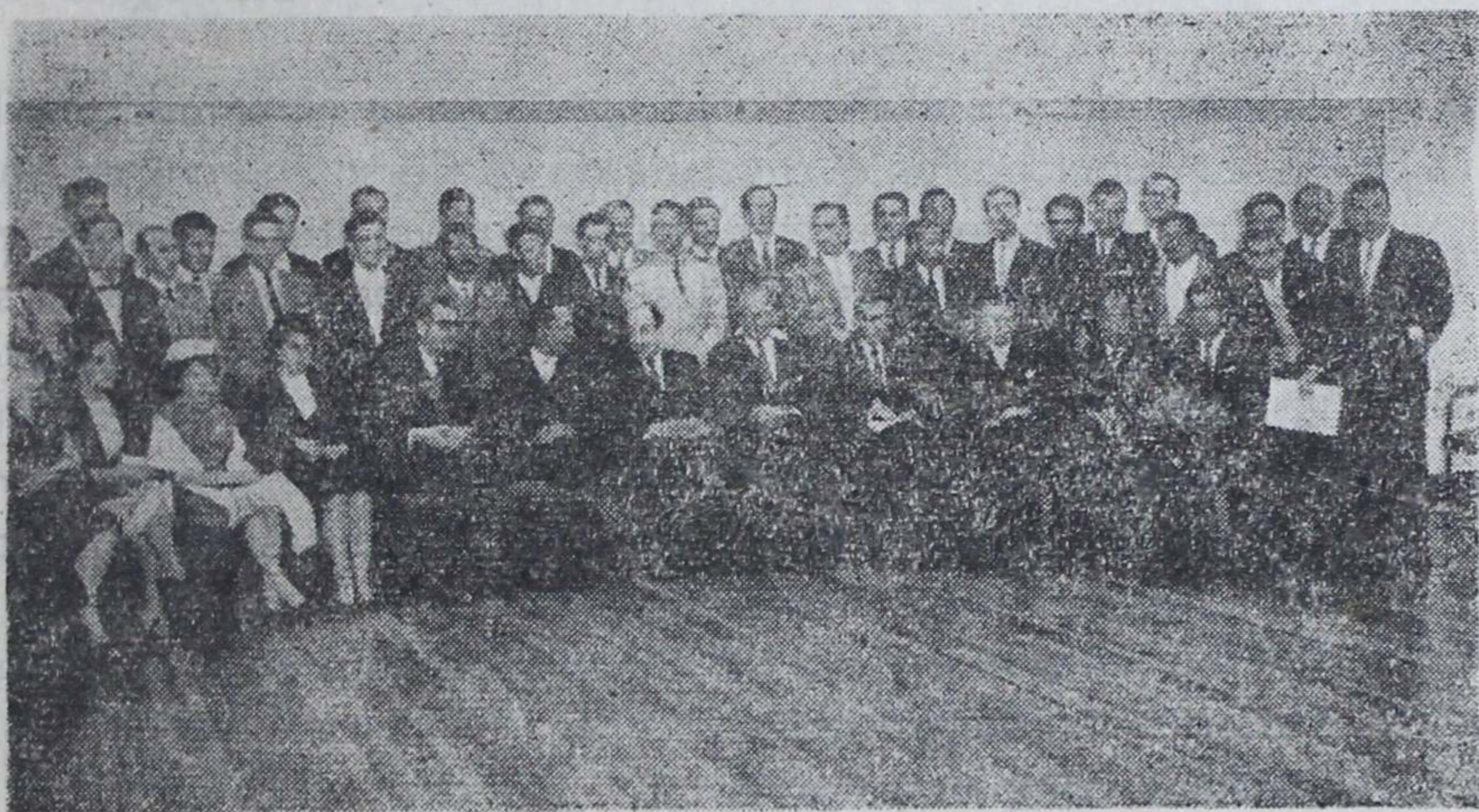
La Facultad tiene un Curso Preparatorio de nivelación de conocimientos en el que, además, los alumnos reciben alguna información o nociones acerca de las asignaturas fundamenta-

les que recibirán en el primer año de las Escuelas de Economía y Administración. Las asignaturas que se dictan en dicho curso son las siguientes: Castellano, Matemáticas, Historia, Geografía, Principios de Contabilidad y Elementos de Economía.

Los Institutos, tanto de Investigaciones Económicas y Financieras como el de Estudios Administrativos, tienen dos objetivos esenciales: convertirse en laboratorios para los estudiantes que reciben formación profesional en las dos Escuelas; y realizar ciertos trabajos que signifiquen un aporte para el estudio o esclarecimiento de la realidad del país.

CRONICAS

El Curso Intensivo de Capacitación en Problemas de Desarrollo Económico realizado en el Ecuador en 1961



La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su constante esfuerzo por acelerar el Desarrollo Económico en los países de este continente, inició desde hace algunos años un Programa de Cursos intensivos sobre Problemas del Desarrollo Económico, con el objeto de preparar al elemento humano que debe intervenir en la planeación y ejecución de los Programas y Proyectos de Desarrollo Económico y Social, en todos los países latinoamericanos.

A pedido del Gobierno del Ecuador, la CEPAL con la colaboración de la División de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT) organizó un Curso Intensivo sobre Problemas de Desarrollo Económico para ser dictado en nuestro país, en forma similar a los que ya se habían realizado en la mayor parte de los

países de América Latina. Este curso se realizó bajo los auspicios de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central, desde el 15 de julio al 7 de octubre de 1961, en los locales de la mencionada Facultad.

El propósito fundamental del Curso era preparar a un grupo de profesionales y funcionarios de las distintas dependencias gubernamentales y de algunas organizaciones privadas, en el estudio y análisis de los problemas y técnicas del desarrollo económico, a fin de que puedan colaborar en forma eficiente, desde sus diferentes posiciones a los trabajos prácticos en la programación y ejecución de los planes de Desarrollo Económico del país.

De acuerdo con el Programa previamente elaborado por la CEPAL, los funcionarios que asistieron al Curso fueron, en casi su totalidad, profesionales con estudios universitarios en distintas ramas y con funciones en los Organismos que tienen a su cargo la preparación y ejecución de los Programas de Desarrollo.

El Curso Intensivo de Capacitación en los Problemas del Desarrollo Económico se inició con 32 alumnos de tiempo completo y 32 alumnos de tiempo parcial, provenientes de 22 organismos públicos y 4 organismos privados.

El Programa de trabajo del Curso se dividió en tres partes:

- 1.— Materias fundamentales;
- 2.— Cursos complementarios; y,
- 3.— Conferencias sobre problemas del Desarrollo Económico en el Ecuador.

Las materias fundamentales del Curso fueron dictadas en forma progresiva por destacados profesores extranjeros y nacionales, con amplia experiencia en sus respectivos campos. A continuación figuran las denominaciones de esas materias y los profesores que las dictan.

MATERIAS Y PROFESORES

Contabilidad Social, **Econ. Alberto Fracchia** (CEPAL).

Teoría y Programación del Desarrollo, **Dr. Germánico Salgado**.

(JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION. Facultad de Ciencias Económicas).

Preparación y Evaluación de Proyectos, **Ing. Julio Melnick** (CEPAL) e **Ing. Ricardo García** (CEPAL).

Financiamiento del Desarrollo, **Dr. Gonzalo Martner** (CEPAL).

Organización Administrativa para el Desarrollo, **Dr. Gonzalo Martner** (CEPAL).

Aún cuando en el Programa elaborado por la CEPAL no figuraba el dictado de Cursos complementarios, la Dirección del Curso consideró necesario, en vista de la diferente preparación de los alumnos, dictar dos Cursos sobre elementos básicos de Economía y Estadística, con el objeto de dar a los estudiantes un mínimo de conceptos y definiciones sobre esas materias que les permitiera seguir sin dificultades las materias fundamentales del Curso. Estos Cursos fueron dictados por el señor Luis King Vanoni y la señora Piedad Arcentales, profesores de la Facultad de Ciencias Económicas. Además dictó un Curso sobre aspectos demográficos en el Desarrollo Económico, el doctor Grauman, demógrafo de la CEPAL.

Con el objeto de hacer conocer a los estudiantes los problemas reales de la Economía y del Desarrollo Económico y Social del Ecuador se dictaron alrededor de 25 conferencias sobre diferentes aspectos de la Economía Nacional. Estas conferencias estuvieron a cargo de técnicos y especialistas nacionales, con amplios conocimientos y experiencia en sus respectivos campos.

La enseñanza de las materias fundamentales se realizó en forma teórico-práctica, pues las clases teóricas que se dictaban por las mañanas fueron complementadas con Seminarios sobre trabajos prácticos, que permitieron a los alumnos familiarizarse con los principales instrumentos y técnicas relacionadas con la Programación. A continuación se hace un breve resumen de los objetivos de cada una de estas materias:

Contabilidad Social.— El objeto de esta materia fue dar a los participantes un conocimiento básico sobre los métodos y cálculo de los agregados sociales y el uso de algunos instrumentos estadísticos necesarios para el diagnóstico y la Programación del Desarrollo. Se estudió la contabilidad del Ingreso Nacional, las cuentas sociales, las transacciones interindustriales y las cuentas de fuentes y usos de fondos de inversión.

Teoría y Programación del Desarrollo.—El objetivo de esta materia, que constituyó la espina dorsal de todo el curso, fue dar a los alumnos algunos elementos sobre la Teoría del crecimiento a fin de entrar a considerar las técnicas del diagnóstico y la Programación del Desarrollo y su aplicabilidad a los países subdesarrollados. También se consideraron en forma elemental las técnicas de Programación sectorial.

Preparación y Evaluación de Proyectos.— Se estudiaron las técnicas y métodos para la Preparación de Proyectos de Inversión y se discutieron los criterios de prioridad para evaluar y seleccionar los Proyectos, de acuerdo a su influencia en el Desarrollo Económico.

Financiamiento del Desarrollo.—En esa materia se trató sobre los Problemas generales de Financiamiento, especialmente se analizaron los instrumentos utilizables en los países subdesarrollados para el financiamiento del Desarrollo. Se consideró el papel de la Tributación como factor de Financiamiento y las características de los Organismos e Instituciones Financieras.

Administración para el Desarrollo.—El objetivo de esta materia fue plantear los problemas que se originan en la Programación del Desarrollo, analizando las funciones de las oficinas o Juntas de Planificación y sus relaciones con los demás Organismos de ejecución y con la oficina encargada de la elaboración del Presupuesto. Se dió especial énfasis al estudio de los Procesos Administrativos requeridos para la elaboración, ejecución y control de los Programas de Desarrollo.

Como un complemento a la enseñanza teórico-práctica impartida en el Curso, se realizaron tres jiras de estudio a diferentes centros económicos del país, con el objeto de que los alumnos tuvieran una visión objetiva de algunos problemas económicos nacionales.

A fin de facilitar el estudio y la asimilación de los conocimientos impartidos en las clases, los alumnos recibieron copias mimeografiadas de los apuntes sobre todas las materias fundamentales, así como también de algunas conferencias dictadas por técnicos nacionales.

Al finalizar el período de 12 semanas de intenso trabajo, recibieron diplomas que les acredita haber aprobado el Curso, 28 alumnos de tiempo completo y 20 alumnos de tiempo parcial, recibieron un certificado de asistencia, en razón de que esos alumnos no fueron sometidos a exámenes para aprobar el mencionado Curso.

Es necesario destacar que los objetivos del Curso fueron alcanzados con gran éxito, pues se logró crear una verdadera conciencia de los Problemas del Desarrollo Económico y dar una preparación básica fundamental sobre las técnicas de la Programación del Desarrollo a un grupo de profesionales y de funcionarios de distintas especialidades, los cuales alentados e interesados en estos nuevos problemas formaron una "Asociación de Investigadores del Desarrollo Económico", la misma que tiene como objetivo continuar estudiando los problemas y las técnicas del Desarrollo y hacer una labor de difusión de las mismas.

Cursillo sobre Desarrollo de Tierras para usos Agrícolas

Organizado por el Grupo de Trabajo del Proyecto en el Ecuador del Fondo Especial de las Naciones Unidas que realiza la planificación para la recolonización de las haciendas administradas por la Asistencia Social, y con el auspicio de las Facultades de Ciencias Económicas y Administrativas e Ingeniería Agronómica de la Universidad Central, el Instituto Nacional de Colonización, la F.A.O. y Naciones Unidas, funcionó un Cursillo Sobre Desarrollo de Tierras para Usos Agrícolas, del 30 de abril al 8 de junio del presente año.

Objetivos del Curso.— Con este Cursillo, los técnicos extranjeros y nacionales se propusieron, entre otras cuestiones, demostrar las observaciones generales que tratan de definir el alcance del planeamiento en el moderno desarrollo de tierras. En él se resumieron algunos aspectos considerados como importantes para el planeamiento de proyectos de desarrollo de tierras para usos agrícolas; es decir, la concentración de esfuerzos para crear un cambio fundamental en la utilización de los recursos naturales por medio de la aplicación de la más amplia gama de medidas técnicas, económicas, culturales, sociales, etc. para llegar a una transformación radical de la actividad humana, dentro del área del plan en ejecución y obtener de este modo, mejores condiciones en la agricultura y por ende, un mayor y deseable bienestar para la población rural en particular y del país en general.

Aspectos que se enfocaron en el Cursillo.— Es obvio insistir que durante el desarrollo del Cursillo se puso especial énfasis en considerar la conveniencia y necesidad de aplicar métodos

científicos a la realidad del país para el planeamiento de proyectos.

Con este criterio, se enfocó el aspecto relativo al estudio y clasificación de los suelos y se demostró la posibilidad de que, con las modernas técnicas se podría obtener una información adecuada respecto a las condiciones y características del suelo, que posibilitan determinar su más adecuado uso.

En lo que se relaciona con la irrigación y drenaje, se ha visto que la ciencia hidrológica cuenta con los recursos necesarios para un racional aprovechamiento de un elemento fundamental como es el agua, tanto para su incorporación donde ella es insuficiente, como para una correcta distribución cuando se dispone de ella. Habiéndose destacado la necesidad de una adecuada legislación para su mejor uso y correcto aprovechamiento.

Se mostró las posibilidades que ofrecen las maquinarias para la realización de obras de infraestructura y principalmente se señaló la importancia fundamental que tiene para cualquier país, pero principalmente para el Ecuador el uso racional de recursos en suelos y aguas, para detener y evitar los efectos de una erosión incontrolada que está afectando en forma determinante las posibilidades productivas actuales de la nación y comprometiendo aceleradamente su futuro en el sector rural.

Un estudio profundo sobre algunos cultivos, indicaciones sobre medidas antierosivas y recomendaciones generales fueron dadas, demostrando que con la aplicación de ciertas medidas agrotécnicas, puede elevarse la producción cuantitativa y cualitativamente siendo esto aplicable también a los aspectos pecuarios.

Se apreciaron las posibilidades que ofrece la forestación no sólo en la faz proteccionista que solo por ella estaría más que justificada, sino del punto de vista productivo, siempre será poco el destacar la imperiosa necesidad de una forestación masiva, principalmente en el Callejón Interandino.

Se dijo que el mejoramiento de las condiciones físicas no se traduce, en muchas regiones, en un adecuado y deseable aumento del nivel de vida de toda la población, si no se aplican las convenientes medidas socio-económicas.

En tal sentido fue analizada la necesidad de una modificación racional de la estructura agraria, destacándose que es responsabilidad de los gobiernos abrir el camino para que una ade-

cuada estructura posibilite alcanzar los objetivos perseguidos en todo programa de Desarrollo. En un meditado estudio se dieron las ideas directrices para alcanzar una Reforma Agraria evolutiva, racional y técnica, entendiéndose que es el instrumento fundamental para remodelar la relación entre la tierra y la mano de obra disponible.

Hubo oportunidad de discutir la influencia de la Educación y la Extensión Agrícola en los programas de Desarrollo no sólo por su influencia en los cambios de mentalidad del campesino y su familia y lograr de esa manera una mejor utilización de los recursos que se ponen a su disposición, sino para que, en su condición de ente social pueda tener otra posición dinámica y de activa participación en su propio mejoramiento y en el de la comunidad que integra.

En el entendido de que si bien la Educación y la Extensión logran que el agricultor y su familia **quieran** alcanzar un mejoramiento integral, es necesario que **puedan** hacerlo, se demostró que una política conveniente de crédito, pero principalmente por medio del crédito supervisado y de promoción, permite concretar en realidad esa nueva aspiración del agricultor.

En los aspectos cooperativos se señaló un camino cierto para que los pequeños propietarios y o pequeños cultivadores puedan beneficiarse de la economía de escala y puedan a través de una adecuada organización cooperativa atender eficientemente la mayor parte de sus necesidades materiales, y los prepare mentalmente para una mejor actuación en su papel de protagonistas en los programas de Desarrollo, para lograr, a través del cambio económico, el deseable y perseguido cambio social.

Se determinó que toda labor de promoción agrícola necesita la inversión de capitales. Este capital generalmente no se encuentra disponible en la región y debe ser suministrado por el Gobierno. Como los proyectos de este tipo, se inspiran, en casi todos los casos, en razones sociales y políticas, no es posible considerar la devolución de estas inversiones sólo de un punto de vista económico; debe considerarse como inversión social, a una parte del capital.

Finalmente, se ha señalado la influencia de las nuevas unidades en el desarrollo económico general, en los aspectos más salientes, y la necesidad de tener en cuenta tal equilibrio, para que ese desarrollo conjunto no sufra desajustes inconvenientes,

a través de fincas cuyo tamaño les permite cumplir su función económica, pero también social.

Profesores y Alumnos.— El Cursillo estuvo a cargo de diez técnicos extranjeros y nacionales, y asistieron, con regularidad, más de cuarenta alumnos —en su totalidad funcionarios que pertenecían a Instituciones y Organismos técnicos, directamente relacionados con el problema agrario o de tierras.

Los técnicos que participaron en este Cursillo fueron los siguientes: Ing. A. Eulacio, Director, que trató lo relativo a los objetivos del Cursillo e hizo un sumario del mismo. Dr. K. Reda, experto en Reforma Agraria, que enfocó aspectos relativos a "la Reforma Agraria". Ing. J. Thirion, experto en irrigación, que disertó sobre los siguientes temas: "Estudios de los suelos en un proyecto específico. Hacienda "Pesillo"; y "La irrigación en el Mundo. Su importancia y necesidad en el Ecuador. Esquema de una Política General de Aguas". Ing. H. Cartier, que habló acerca de la "Aplicación de principios generales de irrigación en un proyecto específico. Hacienda "San Vicente de Pusir". Ing. J. del Perugia, experto ganadero, trató sobre "El Fomento Ganadero y su incidencia en programas de reasentamiento". Ing. F. Foglino, experto en cultivos, disertó acerca de "El cultivo del pimiento y su incidencia en programas de reasentamiento", y "Notas sobre el uso de terrazas y otros sistemas de lucha antierosiva". Ing. J. Galecio, experto en extensión agrícola, trató acerca de "El trabajo del Agente de Extensión en los programas de reasentamiento". El Dr. Antonio García, experto en cooperativismo, enfocó el aspecto relativo a "El Cooperativismo en programas de reasentamiento". El Sr. Hernán Carrera Andrade trató acerca de "El crédito Agrícola en programas de reasentamiento" y los Srs. Econ. Fausto Jordán y Rubén Salazar, sobre "Los Aspectos Económicos en un proyecto de reasentamiento".

El Cursillo concluyó sus labores con la entrega de certificados de asistencia a los alumnos que se hicieron acreedores a ellos.

Cursos Prácticos para el Mejoramiento de Técnicas Administrativas

La Escuela de Administración de la Universidad Central y la División de Administración Pública del Punto IV, con la colaboración de Organismos del Gobierno Nacional como la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y la Dirección del Presupuesto, han realizado y están realizando Cursos prácticos de adiestramiento en diversas técnicas administrativas, para mejorar y tecnificar la Administración Pública ecuatoriana.

Los Cursos que se han dictado son: de "Organización y Métodos", cuyo Director-Profesor fue el señor Norbert Kokler, Técnico del Punto IV. A este curso asistieron funcionarios y empleados de algunas dependencias gubernamentales; se inauguró el día 14 de Agosto de 1961 y tuvo una duración de tres meses, tiempo en el cual se entregó a los participantes, conocimientos teóricos y prácticos que les permitieran realizar estudios de Organización y Métodos para mejorar la estructura administrativa y los procedimientos y sistemas usados en las dependencias públicas.

Se realizó un Curso de "Administración de Personal", dictado por el Técnico señor Kneith Tindale y el Licd. Carlos Dávalos, Director de la Escuela de Administración, el mismo que se inició el 26 de marzo y concluyó el 23 de Junio del presente año. Asistieron representantes de la Dirección General de Personal del Ministerio del Tesoro, del Departamento de Personal de la Contraloría, becarios del Instituto de Estudios Administrativos y alumnos de la Escuela de Administración. Este Curso especializado facilitará a los participantes implantar un sistema técnico de Administración de Personal, y aplicar para el futuro una Ley de

Administración de Personal Civil del Gobierno del Ecuador, basado en el sistema de mérito.

A partir del 19 de febrero hasta el 7 de mayo del presente año, se dictó el Tercer Curso de "Capacitación en Administración y Control de Documentos y Archivos" y actualmente se está realizando el Cuarto Curso de la misma índole. Estos cursos son dirigidos por la experta nacional, Srta. Ingrid Partmuss con la colaboración del señor Hugo Pérez, del personal del Departamento Técnico de la Junta de Planificación, que actúa como Profesor Asistente.

Los mencionados Cursos tienen programas que abarcan no solamente sistemas de archivos, sino que también contemplan técnicas administrativas avanzadas, que permiten a los participantes estructurar, al final del curso —y como requisito para obtener el Certificado correspondiente—, un plan de reorganización de los procedimientos administrativos y de la Administración y Control de Documentos y Archivos de sus respectivas dependencias.

El curso que se está llevando a cabo actualmente, comenzó el 21 de mayo y terminará en los primeros días del mes de agosto: Asisten representantes de entidades autónomas y de las dependencias públicas íntimamente relacionadas con la ejecución de planes y programas de desarrollo económico y social, pues se estima que para alcanzar una buena estructura administrativa, es necesario contar con personal técnico y especializado, que haga factible la ejecución de dichos planes.

En los cursos anteriores, como en el actual, han participado funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Educación, Tesoro, Previsión Social y Trabajo, Obras Públicas, de Fomento; de la Presidencia de la República, Fuerza Aérea Ecuatoriana, Comandancia de la Marina de Guerra, Comandancia de la Policía, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Centro de Desarrollo (CENDES), Instituto Nacional de Colonización, Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto de Electrificación, Dirección General de Aduanas de Guayaquil, Dirección de Ganadería, Junta de Asistencia Social, Empresa de Suministros del Estado, Empresa de Suministros de Asistencia Social, Universidad Central, Facultad de Jurisprudencia, Instituto de Estudios Administrativos, Colegio 24 de Mayo y Colegio Manuela Cañizares.

**FE DE ERRATAS ADVERTIDAS EN " REFLEXIONES SOBRE EL
FUTURO DE LA UNIVERSIDAD" DE GERMANICO
SALGADO PEÑAHERRERA**

Pág. 88.— Al final del primer párrafo se ha omitido la nota (5), que a pie de página debe decir:

"(5) Misión de la Universidad "Obras Completas".
Revista de Occidente - Madrid 1957 - Tomo IV
pág. 326".

Pág. 93.— Se ha omitido las notas de pie de página que corresponde a (12) y (13) en el texto. Deben decir:

(12) Op. ct. Tomo IV - pág. 337.

(13) Ct. por Hutchins - Op. Ct. pág. 28.

Pág. 94.— Se ha omitido la nota de pie de página que corresponde a (14) en el texto. Debe decir:

(14) Op. Ct. pág. 28.



IMPRESO EN EL ECUADOR
Editorial Universitaria.—Quito