

# **El pensamiento de Celso Furtado aplicado: las experiencias desarrollistas en Brasil y Perú**

ARIAS AZAHUANCHE, Ricardo

DAMÁSIO, Fernando Henrique

FLORES APARCANA, Gianina Stefany

## **Resumen**

Los autores de la CEPAL constituyen, sin equívoco, los más grandes nombres en términos de pensamiento respecto del desarrollo latinoamericano. Mientras que la economía clásica, la cual vinculaba el comercio internacional a las ideas de David Ricardo (y luego a la escuela neoclásica de Friedman y Hayek) se mostraba insuficiente a la hora de predecir el comportamiento de economías subdesarrolladas, autores como Prebisch, Furtado y Faletto constituyen un original intento de pensar en América Latina desde dentro, logrando desmitificar la idea de la evolución lineal en que el subdesarrollo sería una etapa previa al desarrollo. Furtado, en especial, apunta insistentemente a la importancia de la industrialización como factor de desarrollo en contraposición a la idea de ventajas comparativas de una América Latina que debería ser agroexportadora. Por esa nueva forma de pensar, de la cual Furtado fue uno de los pioneros, es extremadamente necesario que nuestra región dedique sus investigaciones al tema del desarrollo latinoamericano en autores de la CEPAL.

**Palabras clave:** Brasil; Desarrollo; Furtado; Industrialización; Perú.

## **Resumo**

Os autores da CEPAL constituem, sem dúvida, os maiores nomes em termos de pensamento a respeito do desenvolvimento latino-americano. Enquanto a economia clássica, que vinculava o comércio internacional às ideias de David Ricardo (e depois à escola neoclássica de Friedman e Hayek) se mostrava insuficiente na hora de prever o comportamento das economias subdesenvolvidas, autores como Prebisch, Furtado e Faletto constituem uma tentativa original de pensar a América Latina a partir de dentro, conseguindo desmistificar a ideia da evolução linear em que o subdesenvolvimento seria uma etapa prévia ao desenvolvimento. Furtado, em especial, aponta insistentemente a importância da industrialização como fator de desenvolvimento em contraposição à ideia de vantagens comparativas de uma América Latina que deveria ser agroexportadora. Por essa nova forma de pensar, da qual Furtado foi um dos pioneiros, é extremamente necessário que nossa região dedique suas pesquisas ao tema do desenvolvimento latino-americano em autores da CEPAL.

**Palavras-chave:** Brasil; Desenvolvimento; Furtado; Industrialização; Peru.

## **1. Introducción**

Los autores de la CEPAL constituyen, sin equívoco, los más grandes nombres en términos de pensamiento respecto del desarrollo latinoamericano. Mientras que la economía clásica, la cual vinculaba el comercio internacional a las ideas de David Ricardo (y luego a la escuela neoclásica de Friedman y Hayek) se mostraba insuficiente a la hora de predecir el comportamiento de economías subdesarrolladas; autores como Prebisch, Furtado y Faletto constituyen un original intento de pensar en América Latina desde dentro, logrando desmitificar la idea de la evolución lineal en que el subdesarrollo sería una etapa previa al desarrollo. De esta manera, inician toda una nueva literatura en el ámbito de lo social – económico analizando otras aristas del comercio internacional bajo el concepto de centro y periferia. Furtado, en especial, apunta insistentemente a la importancia de la industrialización como factor de desarrollo en contraposición a la idea de ventajas comparativas de una América Latina que debería ser agroexportadora. Por esa nueva forma de pensar, de la cual Furtado fue uno de los pioneros, es extremadamente necesario que nuestra región dedique sus investigaciones al tema del desarrollo latinoamericano en autores de la CEPAL y, quizá con eso, reconociendo los errores que advinieron de algunas de sus formulaciones en los años 1960, crear un nuevo intento de dinamismo económico para nuestros países.

Hay una correlación positiva entre el pensamiento de Celso Furtado y las políticas de desarrollo implementadas en América Latina. Partimos del supuesto de que el autor tuvo una influencia concreta, al igual que otros grandes nombres de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), principalmente por la

implementación de políticas que se encontraban bajo el concepto de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) adoptadas por gobiernos latinoamericanos. Sin embargo, tales políticas no tuvieron el mismo éxito en la región que en otras partes del mundo como fue el caso de Asia.

El presente trabajo parte también de la hipótesis de que hubo algún elemento que no fue tomado en cuenta por Furtado en su análisis, por el cual se pretende identificarlo. Esta hipótesis no parte de una negación en su análisis, todo lo contrario, el éxito de modelos similares en otros continentes muestran su validez. El concepto de industrialización selectiva fue, quizás, el más extendido en países como Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán (Cuatro Tigres Asiáticos) y que se encontraba en oposición a nuestro intento poco coordinado y tal vez, vasto en décadas del apogeo del pensamiento cepalino.

## **2. El concepto de desarrollo desde un enfoque histórico - económico**

Según la Real Academia Española (RAE), el concepto desarrollar, propio de una comunidad humana, encuentra una de sus acepciones en el hecho de progresar o crecer, especialmente en el ámbito económico, social o cultural<sup>1</sup>. Si bien, la definición que propone la RAE resulta ambigua para nuestros intereses, nos permite tener un acercamiento a su carácter multidisciplinario y a los factores que se encuentran detrás de él. De esta manera, el concepto de desarrollo comprende historicidad, una evolución en el tiempo que se ciñe a cada realidad cultural específica, encontrando compleja la tarea de proponer una teoría universal del desarrollo, pero que a su vez gana más adeptos que forman parte de la corriente que busca explicar, desde un punto de vista macroeconómico, las causas del continuado aumento de la productividad del factor trabajo y las repercusiones de tal hecho en la organización de la producción y, por ende, en el modo como se distribuye y se utiliza el producto social (Furtado, 1969).

Daly *et al.* (1993), mencionan que: (...) *“la física era empírica en dos sentidos muy importantes. Primero, la observación y el experimento sugirieron la hipótesis que*

---

<sup>1</sup> Extraído del Diccionario en línea de la Real Academia Española (RAE). Consultado el día 01/12/2017.

*contribuían al modelo universal. Segundo, la validez del modelo se sometió a prueba obteniendo sus implicaciones y examinando su correspondencia con lo que podía observarse*”, ello sugiere que la validez de una ciencia es tal mientras las hipótesis derivadas del experimento (modelo) puedan ser contrastadas con la realidad. En el caso particular de la ciencia económica la exigencia formal obliga a la construcción de esquemas económicos simplificados de los sistemas ya existentes y a su vez, éstos deben verificar la eficacia de estos esquemas frente a una realidad histórica. Solamente esa verificación podrá indicar las limitaciones derivadas del nivel de abstracción (Furtado, 1969). Por ende, definir los niveles de abstracción constituirá un problema al economista aumentando sus probabilidades de caer en lo que se conoce como “la falacia de la concreción injustificada”. Ahora, ¿por qué asume relevante importancia en el estudio de una teoría del desarrollo? Según Furtado, existen dos razones principales. La primera es que es imposible eliminar el factor tiempo o ignorar la irreversibilidad de los procesos económicos históricos y la segunda razón es que no pueden desconocerse los distintos niveles de desarrollo de las economías, es en este punto en el que hace evidente el doble carácter de su teoría del desarrollo –abstracta e histórica-, aunque para el común de las mentes no siempre fue así.

La idea de desarrollo se gesta bajo la visión optimista de la historia que tiene sus bases en Kant y Hegel al atribuirles facultades a la humanidad como un sujeto cuya trascendencia va en dirección al progreso guiado por el “sentido común”. Bajo esa misma idea se gesta la mano invisible de Adam Smith: la búsqueda de bienestar individual resulta en la obtención de un máximo beneficio posible en cada intercambio allí donde los hombres se sientan con la plena libertad de realizarlos y puedan alcanzar plenamente sus potencialidades. (Furtado, 1983). Tales potencialidades se vieron socavadas ante una doctrina que, posteriormente, cambió las estructuras económicas convirtiéndolas en verticales en donde el capitalista, que antes trataba con los amos de las tierras, trata con simples “elementos de la producción” sometidos al cálculo. A partir, de ese momento las esferas de las actividades económicas fueron concebidas aisladamente de las demás actividades sociales, por lo que se encargaron únicamente de la acumulación de riquezas más no de capital. Aun siendo así, no es suficiente con que el progreso técnico exista: “*éste debe crear un nuevo espacio para que la acumulación se haga bajo la creación de nuevo capital*” (Furtado, 1983) y a su vez, debería ser el limitante natural de la demanda de mano

de obra. Así, la concepción clásica del desarrollo es llamada crecimiento, esa concepción que no permite distanciarse al desarrollo y que es fuente de varias críticas furtadianas.

### **3. El concepto de desarrollo en Celso Furtado para América Latina.**

Si bien Prebisch fue el fundador del estructuralismo con la teoría del deterioro de los términos de intercambio entre los bienes primarios y manufacturados y con la categorización de centro y periferia en el estudio del subdesarrollo para América Latina, la contribución de Furtado a la elaboración de la teoría de desarrollo y dependencia cepalina fue decisiva, sirviendo de estímulo a otras economías a replantear las políticas sociales y económicas que hasta entonces habían sido aplicadas. En línea con lo anterior, podemos mencionar que su alternativa a la doctrina ideológica predominante, el neo-liberalismo, no puede ser entendida independientemente de su concepto ideológico del desarrollo y subdesarrollo, del cual considera ser una condición estructural resultado de la forma en cómo evolucionó el capitalismo a lo largo de la historia, es decir en un mundo de centros y periferias (Guillén, 2003).

El interés de Furtado por estos temas, parte desde las aulas de la Universidad de Brasil. Estudiante de Derecho, se cambió al tercer año a Administración donde gradualmente se interesó en problemas de organización (Mallorquín, 1998). Durante la segunda guerra mundial, integró las fuerzas expedicionarias brasileñas (de reserva) que le permitió viajar hasta París. Según Mallorquín (1998), Maurice Byé convenció a Furtado de que realizara algún estudio sobre la economía del Brasil y se inscribiera para una tesis doctoral, *L'économie coloniale brésilienne (XVIe et XVIIe Siècles): Eléments d'histoire économique appliqués*, Universidad de París (1948), lo que supondrá un análisis de la inserción de Brasil en el comercio internacional. Siguiendo con el autor, en el período en el que se centra la tesis de Furtado predominó la producción de azúcar, con lo que su asesor Maurice Byé invocó un estudio comparativo con la economía antillana donde el azúcar y la mano de obra habían destruido la pequeña propiedad, un tema propiamente ligado al doble carácter de la teoría desarrollo, que habíamos mencionado anteriormente.

Su producción intelectual aumentó considerablemente como miembro de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), aunque su oficina principal se ubicara en Santiago de Chile, ello no impidió que se alejara de la realidad económica de su propio país. Inició la publicación de una serie de artículos en la *Revista Brasileira de Economia* que, posteriormente, serían incluidos en su primer libro sobre economía y el desarrollo en general. En 1950, se convierte en el primer presidente de la *Sociedad Civil Club de Economistas*, la misma que inicia la publicación de una nueva revista: *Económica Brasileira*. En 1954, publica *A economia brasileira* cuyas ideas se desarrollaran con mayor profundidad en publicaciones posteriores a los estudios doctorales de Furtado. Es importante mencionar que, en ese entonces, Brasil lideraba el proyecto nacional de desarrollo bajo la tutela de Getulio Vargas cuyo apoyo resultó imprescindible para que la CEPAL lograra constituirse como un órgano totalmente independiente.

Sus estudios doctorales se realizan en Cambridge a partir de 1957. Para ese entonces, Furtado ya contaba con todo un bagaje sobre las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales que embargan a América Latina por lo que la creación de una teoría sobre ello, se avizoraba. Luego de sus estudios doctorales, elige empleo sin dificultad en un área de su predilección: es nombrado director del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) para la región del noreste, para luego convertirse en el creador de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE) y su primer intendente (Mallorquín, 1998).

Esta breve reseña nos permite contextualizar a Furtado en la gestación de sus ideas sobre el desarrollo. Estudiar la historia de Brasil, le permitió identificar que el crecimiento era incapaz de promover el desarrollo en economías en las que la división internacional del trabajo había condenado a los productores de bienes primarios frente a los bienes manufacturados. Profundizado a través de la doctrina neo-liberal, el sector exportador más moderno no logró propagar los excedentes generados en dicha actividad. Es por esta razón, que Furtado propone una idea de desarrollo que no resulte de la espontaneidad del mercado sino que resulte de la transformación de las estructuras productivas y sociales. El gobierno de Getulio Vargas, fue un claro referente de que la coexistencia entre el sector privado y el público es posible. Furtado hace mención de este hecho a la imperiosa necesidad de

industrialización que no sólo parta de las obligaciones generadas por las políticas industriales sino que exista los incentivos para que la inversión privada sea posible en cada etapa, sobre este punto Furtado hace hincapié en su libro *Teoría y política del desarrollo económico*, al mencionar que el principal problema de los países subdesarrollados es la selección de una estrategia que permita modificar las estructuras.

Según sus propias palabras el desarrollo económico es definido “*como un proceso de cambio social por el cual un número creciente de necesidades humanas, preexistentes o creadas por el mismo cambio, se satisfacen a través de una diferenciación en el sistema productivo generada por la introducción de innovaciones tecnológicas*” (Furtado, 1964).

Este enfoque estructuralista es la que define su Teoría del Desarrollo para América Latina. Entendido como la importancia de factores no económicos en la transformación de los conjuntos económicos complejos aunado a ello, el enfoque histórico, que hace referencia a que cada situación es particular de cada cultura que no debe omitirse en el entendimiento del mismo. “*Una observación incluso superficial de la historia moderna pone en evidencia que formaciones sociales señaladas por una gran heterogeneidad tecnológica, marcadas desigualdades en la productividad del trabajo en áreas rurales y urbanas, una proporción relativamente estable de la población viviendo a nivel de subsistencia, creciente subempleo urbano; es decir, las llamadas economías subdesarrolladas, están íntimamente ligadas a la forma como el capitalismo industrial creció y se difundió desde sus comienzos*” (Furtado, 1975).

Furtado (1966), considera que América Latina deberá realizar las siguientes modificaciones con el objetivo de lograr el desarrollo:

- a) *Evitar que la propia tecnología venga a provocar la concentración del ingreso y a deformar la aplicación de los recursos productivos, reduciendo la eficiencia del sistema económico;*
- b) *Ampliar las dimensiones actuales y potenciales de los mercados a través de los esquemas de integración económica dentro de la región;*



c) *Influir en la propia orientación del progreso tecnológico en función de los requerimientos específicos (...) del proceso de desarrollo de las economías regionales y de modernización de las estructuras sociales.*

#### **4. Las ideas y los hechos: análisis de políticas económicas en el Brasil y en el Perú respecto al pensamiento furtadiano**

Esta sección tiene por objeto hacer una comparación histórica entre políticas económicas puestas en práctica en el Brasil y en el Perú, en la época del apogeo del pensamiento desarrollista, y las ideas de Celso Furtado. La elección del Brasil como ejemplo foráneo se debe no solo a la nacionalidad del autor, sino también al hecho de que él llegó a trabajar en dos gobiernos (Juscelino Kubitschek, 1956-1960, y Joao Goulart, 1961-1964), volviéndose, además de un gran teórico, un actor político, y siendo un buen ejemplo de la alianza entre academia y políticas públicas. Luego, será hecho un análisis del Perú y sus políticas económicas redistributivas en el período del velasquismo, buscando identificar cuales elementos de la teoría de Furtado pueden ser encontrados ahí, una vez que, aunque no haya una inspiración directa, la línea desarrollista nos permite identificar paralelos.

##### **4.1 Furtado y la economía brasileña: Plan de Metas, SUDENE y Plan Trienal**

El primero y principal gobierno del Brasil que se identifica con el término desarrollista es el de Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1960. En sus primeros días en el gobierno, el equipo presidencial formula el primer gran plan económico para el Brasil, conocido como Plan de Metas, demostrando que no aceptaría la ortodoxia liberal y que el Estado buscaría sí tener en sus manos el control económico, adoptando métodos de planificación. Celso Furtado no llegó a trabajar directamente en la formulación del Plan (al contrario de los dos siguientes ejemplos), pero sus ideas tuvieron bastante influencia en el documento.

El principal objetivo del plan era la industrialización del país, proceso que ya había iniciado desde la década de 1930 por el gobierno de Getúlio Vargas. El equipo gubernamental identificaba algunos factores que tendrían a perjudicar la consecución de esa

industrialización. Uno bastante visible eran las trabas en la infraestructura (puntos de estrangulación, según su lenguaje), que hacía del transporte y consecuente difusión del desarrollo económico por el territorio nacional algo bastante complicado. Otro era el bajo nivel educativo, por lo cual el gobierno debería invertir en educación de nivel técnico, formando así mano de obra calificada para las industrias. Así, el Plan identificó cinco puntos en los cuales el gobierno debería (y por cierto, lo hizo) invertir: energía, transporte, alimentación, industrias de base y educación (De Almeida, 2004).

Al contrario de lo que se suele pensar, la construcción de la nueva capital, Brasilia, en reemplazo de Río de Janeiro, no era parte inicial del Plan, siendo un proyecto posteriormente propuesto. Asimismo, no hay como negar que haya ayudado en el crecimiento del país, siendo responsable por el 2% del PBI en el período de su construcción. El Plan, tampoco era una formulación global de la economía brasileña sino un listado de objetivos prioritarios. Es decir, no era un texto capaz de relacionar los distintos sectores económicos a través de sus impactos recíprocos; más bien elegía determinados sectores en donde invertir. A pesar de ello, tuvo un impacto bastante positivo en sus primeros años, generando un nivel de crecimiento sin precedentes en el país.

**Tabla N° 1: Tasas de crecimiento del producto y sectores**

<b>Año</b>	<b>PBI</b>	<b>Industria</b>	<b>Agricultura</b>	<b>Servicios</b>
<b>1955</b>	8,8	11,1	7,7	9,2
<b>1956</b>	2,9	5,5	-2,4	0
<b>1957</b>	7,7	5,4	9,3	10,5
<b>1958</b>	10,8	16,8	2	10,6
<b>1959</b>	9,8	12,9	5,3	10,7
<b>1960</b>	9,4	10,6	4,9	9,1
<b>1961</b>	8,6	11,1	7,6	8,1

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística

Tal vez el elemento *furtadiano* central en el Plan, más allá de la industrialización, fue la cooperación entre el sector público y privado. El Estado, a través del entonces Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), definió los objetivos y ofreció incentivos para ello, mientras que la iniciativa privada, de manera siempre coherente con lo definido por el gobierno, manejó sus negocios a manera de hacer crecer la economía. Era un esquema en donde el Estado tenía el rol principal, sin negar al empresariado una importante participación. Ese tipo de alianza es una estrategia clásica en Celso Furtado aunque no todo son semejanzas. Hubo un eje central del Plan en total desacuerdo al economista, es decir, la participación del capital foráneo. Furtado hablaba de la importancia de la atracción de ese capital en una etapa inicial comercial, para entonces desarrollar una industria nacional. Mientras tanto, el gobierno de Kubitschek no tenía problemas con la instalación de compañías industriales multinacionales en el país; al contrario, lo veía como algo deseable. Por lo tanto, aunque el Plan haya obtenido parcialmente un nivel de industrialización, crecimiento y desarrollo reivindicados en la obra de Furtado, no alcanzó la autonomía nacional que él tanto quisiera.

Según el profesor Palazzo (1977), el Plan tuvo una gran laguna, que lo hizo entrar en crisis al final del gobierno de Kubitschek, y tuvo consecuencias en las siguientes gestiones. Se trataba de la falta de una estrategia de financiación adecuada. Las gigantescas obras públicas no tuvieron ninguna contrapartida fiscal, aumento así el gasto sin aumentar la recaudación. Se recurrió a la emisión de moneda, teniendo como consecuencia la devaluación. Dicha combinación resultó en un pesado surto inflacionario, además de una delicada relación del gobierno con el Fondo Monetario Internacional.

En 1959, el presidente Kubitschek invitó a Celso Furtado a ser el primer director de lo que sería la SUDENE (siglas en portugués para Superintendencia del Desarrollo del Noreste), razón por la cual el economista abandonó su trabajo en la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). El Noreste, área de alcance geográfico del nuevo órgano gubernamental, es una de las cinco macro regiones del Brasil, compuesta por nueve estados (Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhao, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Río Grande del Norte y Sergipe) y conocida, a lo largo de todo el siglo XX, como la región más pobre del país. Con secas recurrentes y una economía históricamente estructurada bajo

latifundios, Diniz (2009) afirma que se trataba de la mayor extensión de poblaciones viviendo en condiciones de miseria en todo el continente americano.

**Figura N° 1: Mapa del Nordeste del Brasil<sup>2</sup>**



La situación del Nordeste contrastaba mucho con la industrialización y relativo desarrollo experimentado por el Centro Sur, especialmente San Pablo, representaba el desafío de distribuir la riqueza no sólo entre las distintas camadas sociales, sino promover su distribución geográfica. La SUDENE representó quizá el más notable esfuerzo de articulación entre teoría y praxis de toda la carrera de Furtado. Como comprometido académico, su nuevo puesto lo llevó a promover intensos estudios respecto a la economía de la región, entre los cuales se destacan los artículos *Operação Nordeste* (1959) y *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (1959). Sus investigaciones deberían brindarle la información necesaria para su actuación política.

---

<sup>2</sup> Imagen extraída de [gotravelaz.com/nordeste](http://gotravelaz.com/nordeste)

Siempre fiel al método histórico estructuralista, Furtado buscó en la historia económica de la región las raíces de su retraso relativo al restante del país. Para ello, desafió la explicación tradicional basada en el determinismo geográfico, donde toda la pobreza era explicada por las secas. Tal explicación, según Furtado, había generado una verdadera industria de la seca, en que el gobierno subsidiaba obras de irrigación que beneficiaban los terratenientes, y no eran sentidas por la población pobre. Para Furtado, el problema era consecuencia de la historia colonial, período en que el Noreste ocupó destacado papel en la producción de caña de azúcar, antes de ser reemplazado por la minería de Minas Gerais.

Con las actividades económicas subsecuentes, el Centro Sur se fue dinamizando, mientras que la lógica agraria nordestina permaneció intocada. Ello generó dos graves consecuencias, relacionadas la una con la otra. La primera fue la manutención de la estructura del latifundio. El nivel de concentración de tierra en la región no permitía ni la modernización de la economía, tampoco la inclusión de las masas en ella. La segunda era la manutención de la economía primario exportadora, generando una dinámica centro periferia dentro mismo del Brasil, entre sus distintas regiones. Furtado apuntaba que el Noreste sí era superavitario en su comercio internacional, exportando azúcar para el mundo, pero las ganancias generadas financiaban la industrialización paulista. Como la región no podía producir sus propios bienes, los compraba del Centro Sur, haciendo con que el superávit externo se volviera en una especie de déficit, si aplicamos esos términos para el comercio nacional. En ese sentido, la construcción de la carretera Río Bahía fue desastrosa, por permitir la llegada de los bienes producidos en el otro extremo del país (Vieira, 2004).

Furtado propuso el fin de la estrategia de subsidio del gobierno central a la irrigación, apuntando que las obras eran hechas en tierras concentradas y no representaba más que un regalo a los terratenientes (Vieira, 2004). Por ello, contó con una violenta oposición de los diputados de la región, oriundos de la oligarquía local. En su reemplazo, propuso la redistribución de la tierra en áreas estratégicas intentando evitar la confrontación política directa, no hablaba en términos de una reforma agraria amplia y generalizada. Sostenía, incluso, que, en el área más seca, las propiedades solo serían económicamente viables si fuesen grandes. Pero, en las áreas costeras, que tradicionalmente exportaban sus productos, una redistribución de la tierra se hacía imprescindible, pues modernizaría la

producción de alimentos y, aliada a incentivos como exoneraciones fiscales locales, podría llevar a una relativa industrialización. Al final, proponía que las masas de la región más seca, cuando no pudieran ser incorporadas por la economía costera, recibiesen tierras en el sur del estado de Maranhao, lugar húmedo, promoviendo una expansión de la frontera agraria.

Lo más interesante de esa experiencia es la aplicación de los conceptos cepalinos a una dinámica regional y nacional. Aunque no haya hablado de "deterioración de los términos de intercambio", Furtado utilizó directamente los términos centro y periferia para referirse, respectivamente, al Centro Sur y al Noreste, demostrando que la misma lógica que rige el comercio internacional puede ser encontrada dentro de un mismo país. En 1964, el Brasil sufrió un golpe que inició veintiún años de gobierno militar, razón por la cual la distribución de tierras propuesta por Furtado tuvo que esperar algunas décadas más, y hasta hoy sigue a pasos demasiado cortos.

Entre la actuación en la SUDENE y su exilio por el gobierno militar, Furtado estuvo a cargo en la elaboración del Plan Trienal, un plan económico que debió desarrollar el gobierno del presidente Joao Goulart entre 1963 y 1965. Dicho Plan fue elaborado en un contexto particularmente complicado, de hiperinflación y aumento de la polarización política. La contención de la inflación era una condición *sine qua nom*<sup>3</sup> para que el país pudiese retomar el crecimiento. Por ese hecho, Furtado mezcló elementos de la ortodoxia liberal con de su estructuralismo nacionalista y desarrollista (De Lima, 2008). El objetivo era contener la inflación sin estancar el crecimiento, pues esa consecuencia representaría un costo social demasiado pesado para las clases más bajas. La necesidad de financiamiento externo para el suceso del Plan también justifica algunas concesiones hechas a la teoría monetarista. Asimismo, dicha mezcla no fue suficiente para ablandar la postura del FMI.

El texto del Plan establecía como objetivos del gobierno de Goulart:

*"1. Garantizar una tasa de crecimiento de la renta nacional compatible con las expectativas de mejora de las condiciones de vida que motivan, en la época presente, el pueblo brasileño. Esa tasa fue calculada en un 7% al año, correspondiente a un 3,9% de crecimiento per cápita.*

---

<sup>3</sup> En latín, que hace referencia a la condición "sin la cual no".

2. *Reducir progresivamente la presión inflacionaria para que el sistema económico recobre una adecuada estabilidad de nivel de precios, cuyo aumento no deberá ser superior, en 1963, a la mitad del observado en el año corriente (1962). En 1965, ese aumento deberá acercarse de un 10%.*

3. *Crear condiciones para que los frutos del desarrollo se distribuyan de manera cada vez más amplia por la población, cuyos sueldos reales deberán crecer con una tasa por lo menos idéntica a la del aumento de productividad del conjunto de la economía, más allá de los ajustes generados por la elevación del costo de vida.*

4. *Intensificar sustantivamente la acción del gobierno en el área educacional, de la investigación científica y tecnológica, y de la salud pública, con la finalidad de garantizar una rápida mejora del hombre como factor de desarrollo y de permitir acceso a una parte creciente de la población a los frutos del progreso cultural.*

5. *Orientar adecuadamente el uso de los recursos naturales y la ubicación de la actividad económica, con vistas a desarrollar las distintas áreas del país y reducir las disparidades regionales de nivel de vida, con ello aumentar el costo social del desarrollo.*

6. *Eliminar progresivamente las trabas de orden institucional responsables por el desgaste de los factores de producción y por la lenta asimilación de nuevas técnicas en determinados sectores productivos. Entre esos obstáculos de orden institucional, se destaca la actual estructura agraria brasileña, cuya transformación deberá ser promocionada con eficiencia y rapidez.*

7. *Encaminar soluciones con vistas a refinanciar adecuadamente la deuda exterior acumulada principalmente en la última década, la cual, aunque no sea propiamente grande, pesa demasiado en la balanza de pagos por ser casi toda de corto y mediano plazos. También se cuidará para evitar el agravamiento en la posición de endeudamiento del país en el exterior, durante el próximo trienio.*

8. *Garantizar al gobierno una creciente unidad de mando en su propia esfera de acción, sometiendo las distintas agencias que lo componen y directivas de un plan que tenga vistas a la consecución*

*simultánea de los objetivos anteriormente señalados.” (Plan Trienal, 1962)<sup>4</sup>*

Por el punto 2, se nota que la intención no era un corte brusco de la inflación, que exigiría también el corte de inversiones sociales, sino su contención progresiva y de manera compatible con una fuerte presencia estatal. El punto 6, destaca por proponer un cambio estructural, con consecuencias de largo plazo en la economía brasileña. Para Furtado, alterar la estructura agraria, desafiando la inserción tradicional que tuvo el país en el comercio internacional, se mostraba mucho más importante que una especie de *shock* que contuviera la inflación en un corto plazo, a un gran costo social, y sin alterar la base de la economía, que era la raíz de toda la crisis.

También debemos destacar el punto 7, que representó una inflexión en las convicciones nacionalistas de Furtado y en donde se encuentra algunas de las explicaciones del fracaso del Plan. La estrategia del gobierno de Kubitschek de financiar con el capital externo el desarrollo nacional hizo con que, en un mediano plazo, la deuda se volviera un problema insostenible para el Brasil. De la manera como había sido estructurado, con pagos de corto y mediano plazos, el Estado no tendría las divisas necesarias para sus proyectos desarrollistas. Por ello, Furtado se vio obligado a defender un reescalonamiento junto al FMI, para lo cual fue enviado el entonces ministro San Tiago Dantas. Pero, además de la defensa de una política monetarista pura para el caso del Brasil, el posicionamiento del órgano estaba impregnado de elementos políticos, por la oposición del gobierno de los Estados Unidos al presidente Goulart, considerado demasiado cercano de los movimientos sociales (en especial del sindicalismo) y de la izquierda. El intento de renegociar la deuda ocurrió en medio a los planes de derroca del gobierno. La negativa internacional volvió inviable una aplicación óptima del Plan.

#### **4.2 Furtado y la economía peruana: El gobierno militar**

---

<sup>4</sup> Traducción propia



En el Perú, el gobierno militar de Velasco Alvarado (1968-1975) tuvo un corte nacionalista y anti oligárquico. De acuerdo con Peter Klaren (2004), el gobierno de las Fuerzas Armadas percibía que la desunión y el subdesarrollo constituían los principales problemas del país. Siendo sus causas la “dependencia externa” del capital extranjero y la “dominación interna” por parte de una oligarquía poderosa. Es por ello, que para el gobierno militar, el subdesarrollo no se debía a una falta de capacidad, sino a falta de oportunidades.

Durante este periodo, el gobierno tuvo un total manejo de decisiones, al punto de gobernar sin parlamento y únicamente bajo designio. De esta manera buscó fomentar la participación de la ciudadanía, mediante propuestas como la reforma agraria en 1969. La cual se basaba en la expropiación de tierras y latifundios, esto tuvo una severa connotación política ya que fue un golpe importante contra el sistema oligárquico. Otras reformas fueron la industrial, educativa, entre otros.

El gobierno militar tenía como objetivo radicalizar el modelo de sustitución de importaciones, ya que este estaba favoreciendo intereses extranjeros. Asimismo, buscó transformar el modelo de ISI<sup>5</sup> en un modelo de desarrollo socioeconómico nacional para la integración territorial y de clases, mejorar el bienestar de los más desfavorecidos y el establecimiento de una estructura económica inspirada en la seguridad nacional exterior e interior (Sánchez 2002: 35). Furtado señalaba que era necesario inversión extranjera para poder desarrollar la economía nacional. Debido a que esta se caracterizaba por la debilidad en la producción de bienes de consumo, un gran atraso tecnológico en la mayoría de las ramas productivas, productividad laboral reducida y bajo peso económico internacional.

Velasco inicia su gobierno con la expropiación de la International Petroleum Company (IPC), empresa extranjera que pretendía tener la propiedad sobre el suelo y subsuelo de los yacimientos petrolíferos que explotaba. La nacionalización de esta sentó un precedente para que se recuperaran los demás recursos naturales mediante este mecanismo (la expropiación). De acuerdo con McClintock y Lowenthal (1985), ante este hecho, EEUU llevó a cabo un bloqueo económico informal con una estrategia de “presión económica

---

<sup>5</sup> Industrialización por sustitución de importaciones

encubierta” en donde no se autorizaron nuevos préstamos al Perú, lo cual dificulta las renegociaciones de la deuda pública y desincentiva al sector privado a invertir.

Además, en 1969 EEUU puso en marcha las principales reformas estructurales, iniciando con la Reforma Agraria, la cual tuvo su primera aplicación en las haciendas azucareras de la costa, un símbolo de oligarquía tradicional. También se llevó a cabo, en julio de 1970, la Reforma Industrial y en setiembre de ese mismo año la Reforma Educativa.

La reforma agraria fue la transformación más revolucionaria del gobierno de Velasco debido a que nacionalizó y cooperativizó las empresas agroindustriales azucareras de la costa norte. Las tierras agrícolas tanto de la sierra como de la costa fueron expropiadas pagándolas a sus poseedores y capitalistas. Esta reforma no destruyó estas clases sociales, sino que las desplazó de la producción agraria a la industria. Se dice que esta es una de las transformaciones más radicales pero el modelo con el que se llevó a cabo no concluyó con el éxito de la misma.

Para este gobierno, además, la educación estaba entre sus principales prioridades. Los nuevos objetivos en educación estaban orientados a transformar su estructura creando un sistema humanista que permitiera exaltar la dignidad del hombre, haciéndolo conocer su derecho sin discriminación alguna. A pesar que no se lograron los objetivos, si hubo algunos frutos obtenidos durante este gobierno.

Ante todas estas reformas aplicadas pero sin resultados demostrados, según Sánchez (2002) en 1974 el gobierno presenta a la ciudadanía el Plan Inca, la cual contenía a los que ya habían sido los principales objetivos específicos del gobierno:

1. Orientar la política internacional a la defensa de nuestra integridad territorial
2. Rechazar toda forma de intervención extranjera en nuestros asuntos internos y no intervenir en asuntos internos de otros países
3. Eliminar toda forma de presión y dependencia extranjera provenientes de cualquier centro de poder
4. Establecer relaciones con todos los países que convenga al interés nacional, y participar activamente en el grupo del “Tercer Mundo”

5. Presentar ante el mundo la verdadera imagen del país y su proceso revolucionario
6. Procurar a nivel mundial el apoyo a la doctrina de las 200 millas de mar territorial
7. Demandar un trato justo en el intercambio comercial
8. Tomar una acción decidida para la integración Subregional Andina y la Regional Latinoamericana
9. Impulsar el desarrollo y la integración de las zonas fronterizas para reafirmar nuestra soberanía
10. Adecuar el servicio diplomático a los requerimientos de la nueva política internacional

### Gráfico N° 1: Metas Cuantitativas del Plan Nacional 1971-1975

<i>Categoría</i>	<i>1970</i>	<i>1975</i>
<i>Trabajo</i>		
Empleo	4.268.700	5.065.200
Incremento de empleo		1.164.000
“Deficit de trabajo productivo”	28,5	16,8
<i>Producción (crecimiento anual promedio)</i>		
Producto Bruto Interno-PBI	<2 <sup>1</sup>	7,5
Manufacturas		12,4
Pesca		4,8
Agricultura		4,2
Minería		5,7
<i>Coefic. de inversión (crecimiento anual promedio)</i>		
Total		18,9
Pública		32,0
Privada		9,6
<i>Consumo</i>		
Crecimiento anual promedio	7,8	6,0
<i>Inversión pública (% del total)</i>		
Agricultura	8,0 <sup>2</sup>	7,6
Transporte	30,2 <sup>2</sup>	16,4
Minería	<1 <sup>2</sup>	16,4
Manufactura	14,2 <sup>2</sup>	25,1
Pesca	<1 <sup>2</sup>	4,2
Otros	47 <sup>2</sup>	30,3
<i>Balanza de pagos</i>		
Crecimiento anual promedio de exportaciones		4,1
Superavit de la balanza de pagos		\$33 mill
<i>Precios</i>		
Crecimiento anual promedio	11,7 <sup>3</sup>	7,2
<i>Productividad</i>		
Crecimiento anual promedio		3,52

Más allá de estas políticas populistas y nacionalistas planteadas y llevadas a cabo por este gobierno, el aspecto político no quedó de lado ante todo ello. De acuerdo con Contreras y Cueto (2007), la Marina hubiera preferido que el rol de este gobierno fuese más moderado, puesto que estos defendían el reformismo liberal representado en el apoyo que tenían de industriales, empresarios entre otros. Además, la crisis económicas fue originada por la insuficiencia de las reformas, debido a su aplicación poco coherente, y su aun dependencia de inversión privada y del crédito extranjero (Pease, 1986). De esta manera su deuda externa se fue incrementando a medida que la financiación se usaba en proyectos de largo plazo. Todos estos hechos y otros políticos dieron fin al gobierno de este caudillo militar, quien buscaba darle un rol importante al Estado pero que al fin y al cabo no fue suficiente.

A partir de ello, si bien Furtado no tuvo una participación directa dentro del gobierno peruano, a diferencia del brasileño, sus ideales si fueron implementados y esto se evidenció dentro de las políticas planteadas en el gobierno de Velasco Alvarado. Sin embargo, debido a que el Perú es un país en desarrollo, el cierre de su economía a la mundial no es favorable pues no tienen un sector manufacturero ni tecnologías que le permitan ser independientes de países desarrollados, por lo contrario, mantienen una fuerte dependencia a estos países pues son ellos quienes invierten su capital extranjero. Esto último mencionado es lo que resaltaba Furtado, es decir, que se debe permitir el ingreso del capital extranjero para que este sea el punto de inicio a un desarrollo de nuestra industria nacional.

## **5 Conclusiones**

La economía de cada país, y la de América Latina en general, no puede desligarse de los procesos culturales como de la historia. Motivo por el cual, resultaba necesario para Furtado desarrollar una teoría que explique las causas del estancamiento en América Latina. El crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo. En palabras de Furtado,

éste último excede los objetivos del primero. El desarrollo y el subdesarrollo son dos aspectos de un mismo proceso histórico ligado a la generación de mejoras a distintos niveles. Furtado llegó a trabajar en dos gobiernos (Juscelino Kubitschek, 1956-1960, y Joao Goulart, 1961-1964), volviéndose, además de un gran teórico, un actor político, y siendo un buen ejemplo de la alianza entre academia y políticas públicas. Brasil es la representación a la industrialización en América Latina; sin embargo, es a su vez la clara muestra de que eso no bastaba para conseguir los objetivos propuestos por Furtado para alcanzar el desarrollo. Si bien Furtado no tuvo una participación directa dentro del gobierno peruano, a diferencia del brasileño, sus ideales sí fueron implementados y esto se evidenció dentro de las políticas planteadas en el gobierno de Velasco Alvarado.

## **Bibliografía**

CABRAL, Fabio Luis. *Celso Furtado e o Plano Trienal – a teoria do subdesenvolvimento e as Reformas de Base*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2010.

CEPAL: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/19229/valpy.html>

CONTRERAS Carlos y Marcos CUETO. *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2007.

COTLER, Julio. *Clase, Estado y Nación en el Perú*. Lima: IEP, 1986.

DE ALMEIDA, Paulo Roberto. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2004.

DE LIMA, Rodrigo Bedin Rodrigues. *Plano Trienal e Celso Furtado: fazendo história do pensamento econômico brasileiro*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

DINIZ, Clélio Campolina. *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

FURTADO, Celso. *Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

FURTADO, Celso. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. In BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

FURTADO, Celso. *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1966.

FURTADO, Celso. *Organización y administración del planeamiento*, Ciudad Guayana, CIADEC, 1971.

FURTADO, Celso. *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1973.

FURTADO, Celso. *Teoría y política del desarrollo económico*, México, Siglo XXI Editores, 1974.

FURTADO, Celso. *El desarrollo económico: un mito*, México, Siglo XXI Editores, 1975.

FURTADO, Celso. *La economía latinoamericana*. Formación histórica y problemas contemporáneos, México, Siglo XXI Editores, 1977.

KLAREN, Peter. *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: IEP, 2004.

KLITGAARD, Robert. *Observation on the peruvian national plan for development 1971-1975*. Inter-American Economic Affairs, vol. 25, num. 3 1971.

LEE KIM, Hyun Sook. *Diversidad de los procesos de crecimiento económico de los cuatro tigres asiáticos*, Comercio exterior, vol 42, num. . Mexico, 1992.

Mc CLINTOCK Cynthia y Abraham LOWENTHAL. *El gobierno militar: una experiencia peruana, 1968-1980*. Lima: IEP, 1985.

PEASE, Henry. *El Ocaso del Poder Oligárquico: lucha política en la escena oficial 1968-1975*. Lima: DESCO. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1986.

SANCHEZ, Juan Martin. *La Revolución peruana: Ideología y práctica política de un gobierno militar 1968-1975*. CSI: Universidad de Sevilla, 2002.

VIEIRA, Rosa Maria. *Celso Furtado e o Nordeste no pré-64: reforma e ideologia*. São Paulo: Projeto História, 2004.