

MEDIDAS PARA FOMENTAR EL DESARROLLO ECONOMICO DE LOS PAISES INSUFICIENTEMENTE DESARROLLADOS (*)

PARTE PRIMERA.—INTRODUCCION

I.—ATRIBUCIONES.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, por medio de su resolución 290, confió a la Comisión de Expertos la tarea de preparar un informe sobre las medidas de índole nacional e internacional necesarias para reducir el paro y el empleo insuficiente en los "países insuficientemente desarrollados" (en adelante, p. i. d.), entendiéndose por este término los países donde la renta real *per capita* es baja en comparación con aquella de los Estados Unidos de América, Canadá, Australia y Europa Occidental.

Naturalmente, no sostiene la Comisión que todos los países sean capaces de lograr el mismo nivel de producción *per capita*, pues las diferencias de recursos determinan diferencias de renta *per capita*. Sin embargo, todos los países, cualesquiera sean sus recursos, pueden aumentar sus rentas nacionales mediante una mejor utilización de sus recursos disponibles.

El medio óptimo para reducir el desempleo y empleo insuficiente en los países insuficientemente desarrollados es el fomento del desarrollo económico.

II.—DESEMPLEO Y DESARROLLO ECONOMICO.

El desempleo o paro en los países insuficientemente desarrollados puede ser cíclico, estacional, tecnológico y disfrazado.

A) *Cíclico*.—Los países insuficientemente desarrollados pueden

(*) El resumen ha sido efectuado por JAVIER IRASTORZA .

engendrar sus propias fluctuaciones cíclicas, aunque en la práctica éstas resultan de movimientos originados en los países industriales. Este tema fué desarrollado por otro grupo de expertos, designado también por el Consejo Económico y Social, en el informe "Medidas de carácter nacional e internacional para lograr y mantener el empleo total".

B) *Estacional*.—El paro estacional en la agricultura obedece generalmente a circunstancias naturales. Pueden superarse sus efectos:

a) Adoptando técnicas diferentes o combinando los recursos en distinta forma.

b) Introduciendo mejoras que permitan que la tierra sea empleada lucrativamente por períodos más largos.

c) Proporcionando empleo al trabajador agrícola en otras ocupaciones durante el resto del año. Estas ocupaciones pueden provocarse, a su vez:

1) Mediante un desarrollo mayor de la agricultura en toda región que dé lugar a una demanda extraordinaria estacional, lo cual podría suministrar nuevas oportunidades de empleo no sólo dentro de la propia región, sino también en regiones vecinas o distantes.

2) Formulando los Gobiernos planes estacionales de obras públicas.

3) Empleo en la industria rural de tipo artesanal. Aunque esta industria se ve sujeta también a desempleo estacional debido a las limitaciones de los recursos del productor, que impiden a éste producir lo suficiente para acumular existencias durante la estación floja o comprar por anticipado materias primas. También influye el problema de la demanda total de los productos de ese tipo de industria.

C) *Tecnológico*.—Los trastornos producidos por el progreso tecnológico son mayores cuando la distancia entre la antigua tecnología y la nueva es tan grande que los conocimientos de la antigua técnica resultan casi inservibles. Por esta razón, es probable que el paro tecnológico tenga menos importancia en los países adelantados que en los insuficientemente desarrollados que experimentan los efectos de la revolución tecnológica.

El rápido desarrollo es, aunque resulte paradójico, la causa principal y, a la vez, el mejor remedio para el paro tecnológico,

pues proporciona nuevas oportunidades de empleo, pero también puede ocurrir que los que se ven desplazados no pueden sacar provecho de las nuevas oportunidades de empleo. Por eso los sistemas para economizar mano de obra no tienen gran valor para una economía superpoblada. En estos casos, la investigación debe orientarse hacia técnicas que aumenten el rendimiento por Ha. o que permitan dar empleo a un gran número de personas en industrias secundarias con un pequeño gasto de capital.

D) *Disfrazado*.—El término “disfrazado” se aplica únicamente a las personas que no trabajan normalmente como asalariados. Los desocupados disfrazados son aquellos que trabajan por su propia cuenta y que son tan numerosos, en proporción a los recursos con que trabajan, que si dejaran su ocupación para trabajar en otros sectores la producción total del sector de donde proceden no disminuiría aun cuando en el mismo no se operase ninguna reorganización importante ni ninguna sustitución notable de capital.

El uso de la palabra “desempleo” en este caso no es precisa. Por eso es preferible usar el término “empleo insuficiente”. Se debe este empleo insuficiente a una deficiencia de los recursos necesarios para emplear productivamente la mano de obra disponible. Generalmente se encuentra vinculado al empleo de tipo familiar, y existe porque los recursos de la familia son pequeños para mantener totalmente empleados, durante el año, a todos los trabajadores miembros de la familia y porque no hay posibilidad de encauzar oportunamente a parte de ellos hacia otras ocupaciones. El empleo insuficiente en la agricultura obedece principalmente a la limitada superficie de tierra de que dispone el término medio de las unidades familiares agrícolas. En la industria doméstica, el empleo insuficiente se debe a la limitada demanda de los productos de dicha industria en relación con el número de productores dedicados a ella. En un estudio elaborado por el Royal Institute of International Affairs el exceso de población agrícola fué definido como “el número de habitantes dedicados a la agricultura que pueden ser sustraídos del trabajo agrícola sin que se reduzca la producción”.

El remedio para el empleo insuficiente es crear nuevas oportunidades de empleo, bien mediante un incremento de tierra culti-

vable o, si esto no es posible, mediante la creación de nuevas industrias distintas de la agrícola.

La conclusión, tanto sobre el tecnológico como sobre el empleo insuficiente, es que deben crearse con rapidez nuevas oportunidades de empleo. Por eso el informe insiste más en el desarrollo económico que en el paro.

PARTE SEGUNDA.—MEDIDAS QUE REQUIEREN ACCION NACIONAL

III.—CONDICIONES PREVIAS PARA EL DESARROLLO ECONOMICO.

El progreso económico sólo puede producirse en un ambiente favorable. Por tanto, deben darse algunos requisitos previos, psicológicos, sociales y jurídicos. Así, el desarrollo progresará más en aquellos países donde la enseñanza esté difundida y se estimule la experimentación. Esta condición debe ser una consecuencia de la fe de los pueblos en la capacidad humana de dominar la naturaleza. Pero aún en los países donde la gente sabe que es posible lograr una mayor abundancia de bienes y servicios, puede haber una falta de interés por las cosas materiales proveniente de una arraigada filosofía espiritualista o de una relativa inclinación a la ociosidad que disminuye el ritmo de progreso económico. Por otra parte, puede suceder que la gente no esté dispuesta a hacer el esfuerzo necesario para producir riqueza si el prestigio social a que aspiran se puede adquirir más fácilmente por otros medios. Por ejemplo, en las sociedades feudales y aristocráticas, donde el poder se adquiere más bien mediante la herencia, la producción de riqueza es una profesión frecuentemente despreciada por los jóvenes de la alta sociedad.

Otro obstáculo fundamental que el desarrollo económico puede encontrar es la carencia del necesario espíritu de empresa. Este defecto puede provenir:

a) Si los hombres ven no existen garantías para proteger el fruto de sus esfuerzos. Por tanto, el progreso es escaso en aquellos países:

1) Donde los Gobiernos son débiles para proteger la propiedad o donde el orden público es frecuentemente alterado.

2) También la iniciativa privada y la propiedad comunal no son siempre compatibles entre sí, ni con el progreso económico. Así no se puede mejorar la calidad del ganado si todas las tierras de pastoreo han de usarse en común; ni se pueden mejorar las cosechas por medio de la rotación de cultivos si a los agricultores emprendedores no se les permite cercar sus tierras.

3) La deficiencia de las leyes puede también, con frecuencia, no asegurar el fruto de esfuerzos de los hombres.

b) Si los productores se ven impedidos por la costumbre, virtud moral o la ley a hacer innovaciones.

c) Aspecto social:

1) El régimen social puede privar de oportunidades a los hombres de iniciativa y empresa, es decir, nos encontramos ante el problema de la igualdad de oportunidades.

2) El sistema social puede también negar a los hombres de empresa los recursos que necesitan para organizar nuevas actividades productivas. Así:

a') Puede ser imposible contratar mano de obra necesaria porque los trabajadores potenciales son siervos de la gleba que no pueden desligarse de la tierra.

b') La propiedad de la tierra puede estar concentrada en manos de unas pocas personas que no quieren venderla.

c') El sistema bancario puede establecer discriminaciones contra los solicitantes de préstamos por diversos motivos.

3) La organización monopolística de la producción puede provocar la exclusión de posibles empresarios. Esa organización se debe, a veces, a la concentración de la riqueza; también puede deberse a la presión ejercida por unos pocos pequeños productores asociados contra la competencia; en fin, el monopolio puede estar protegido por restricciones legales respecto a la libre introducción de un producto.

4) No puede esperarse un gran progreso económico mientras que una resolución social no produzca un cambio en la distribución de la renta y el poder, cuyo principal interés es conservar su riqueza y sus privilegios particulares.

5) Por fin, una condición esencial de desarrollo de un país es

que todos sus dirigentes deseen el progreso económico, estando dispuestos a aceptar las consecuencias de la creación de una sociedad en la cual se eliminen los privilegios económicos, políticos y sociales. Las masas populares siguen la pauta que les señalan los que ejercen autoridad sobre ellas. Cuando los dirigentes son reaccionarios, egoístas y corrompidos, las masas se desalientan y aparecen carentes de iniciativa. Pero si, por el contrario, se aplican a extirpar los privilegios y desigualdades, pueden inspirar en las masas un entusiasmo para el progreso que allane todos los obstáculos.

IV.—ORGANIZACIÓN ECONÓMICA.

El progreso económico depende en gran parte de que los Gobiernos adopten medidas administrativas y legislativas adecuadas, tanto en el sector público como en el sector privado. Esto conduce a dos zonas cuyos límites no están bien definidos, donde la proporción entre la actividad pública y la privada varía mucho de un país a otro. En la primera zona los Gobiernos ejecutan las funciones que las empresas particulares no realizan suficientemente. En la segunda, se encuentran las funciones que las empresas particulares desean ejecutar, pero que algunos Gobiernos prefieren realizar ellos mismos.

Es esta segunda zona la que ocasiona mayores controversias. Aun después de fijados los límites del sector público de la economía, quedan funciones que el Gobierno debe ejecutar en el sector de la economía reservado a las empresas privadas.

A) *Sector público.*

Una condición esencial es que los Gobiernos sean eficientes y honrados, lo cual es particularmente difícil en algunos países insuficientemente desarrollados.

En segundo lugar, los Gobiernos deben dedicar una proporción suficiente de sus presupuestos a la ejecución de las funciones que les corresponde. Y deben velar porque una proporción razonable de la renta nacional se destine a los gastos públicos esenciales, entre los que pueden incluirse carreteras y servicios de comunicacio-

nes, enseñanza, higiene pública y otros servicios públicos y sociales. Particularmente, lo importante es la enseñanza.

Existen a continuación una serie de funciones en la zona fronteriza entre la esfera pública y la privada que los Gobiernos deben ejecutar porque son importantes y la iniciativa privada no las ejecuta o las ejecuta sólo a medias. Esta zona es más amplia en los países insuficientemente desarrollados que en los países desarrollados, porque en éstos la iniciativa privada tiene características más definidas y posee más iniciativa que en aquéllos. Veamos algunas de estas funciones:

- 1) Exploración del suelo y del subsuelo.
- 2) Experimentación de nuevos cultivos, a fin de determinar su adaptabilidad biológica y también su aceptación comercial en el país o en los mercados extranjeros.
- 3) Estudio de mercados.
- 4) Información y asesoramiento sobre las posibilidades industriales. Así, en algunos países insuficientemente desarrollados, se está llevando a cabo la creación de Corporaciones de Fomento Industrial.
- 5) Fundación y explotación de nuevas industrias desdeñadas por las empresas privadas, que pueden después ser o no vendidas o arrendadas a estas empresas.
- 6) Creación de instituciones financieras para utilizar el ahorro y encauzarlo hacia empresas particulares convenientes.
- 7) Industrias que la empresa privada se esfuerza por realizar, aunque a un coste excesivo para el público. Es decir, su explotación en libre competencia sería más onerosa que la explotación monopolística y es, por tanto, preferible esta última forma. Abarca ciertas empresas de servicios públicos, organismos para la comercialización de productos agrícolas y fábricas para elaborar la producción de los pequeños agricultores.

Más allá de esta zona fronteriza se halla el sector donde la empresa privada funciona tan eficientemente como la empresa pública, si la eficiencia se considera por la relación entre recursos empleados y el rendimiento obtenido. Hay diversas opiniones sobre la extensión de este sector. Así, algunos Gobiernos desean reservarse ciertas actividades por razones fundamentales de política nacional. Esto suele ocurrir en el caso de las industrias relacionadas con la defen-

sa o en otras que se consideran básicas, tales como los servicios públicos.

B) *Sector privado.*

Sin embargo, aun cuando estén fijados los límites del sector público, el Gobierno ejerce importantes funciones en el sector privado:

1) En las relaciones entre sus propias actividades y las de los particulares, el Gobierno tiene interés en asegurar que sus propias inversiones en el desarrollo económico no ocasionen "valorizaciones no ganadas" en el patrimonio privado. Es un asunto difícil y altamente técnico elaborar las leyes para este fin.

2) Para que la empresa privada obtenga los mejores resultados es preciso que las instituciones jurídicas y sociales aseguren al empresario particular la protección del fruto de su esfuerzo. Importa, pues, una regulación legal de la agricultura y de la industria:

a) Así es particularmente importante la regulación del contrato entre el agricultor y el dueño de la tierra. Las leyes deben proteger al arrendatario contra toda perturbación arbitraria, asegurándole la posesión mientras trabaje con provecho y una compensación por las mejoras incorporadas a la propiedad.

b) En muchos casos se necesita una reforma aún más radical porque los agricultores son explotados por una clase propietaria que no realiza ninguna función social útil. En tales países la reforma agraria tendiente a la abolición de esa clase de propietarios es condición previa y urgente del progreso agrícola. Además de la reforma hay otras condiciones como poner capital a disposición de los agricultores, organización del trabajo extensivo, estudio de las dimensiones de la unidad de cultivo, etc.

c) Las deudas particulares que pesan sobre el pequeño agricultor entran en la misma categoría. Además, los Gobiernos deben crear instituciones de crédito y planes de seguros que satisfagan las necesidades de crédito de los agricultores.

3) El Gobierno puede verse obligado a adoptar disposiciones de carácter cooperativo, especialmente en materia de cooperación agrícola. Otra esfera también importante es la planificación de un centro industrial, organizando simultáneamente, y en el mismo lugar, el establecimiento de cuantas industrias complementarias sea posible.

4) Un capítulo importante debe corresponder a la productividad. En el logro de una mayor eficiencia intervienen fundamentalmente la utilización de técnicas mejores y de más capital. Su importancia requiere capítulos separados. Pero hay otros tres factores:

a) Presión ejercida sobre los empresarios por la competencia, por los sindicatos en materia de salarios, que induce al perfeccionamiento técnico, y por disposiciones gubernamentales.

b) La eficiencia se reduce a veces a causa de prácticas restrictivas impuestas por los obreros mediante acuerdos colectivos que protegen el empleo de grupos particulares de trabajadores.

c) La eficiencia es también resultado de la escala en que se realizan las actividades económicas. Esto tiene relación con el volumen mismo del mercado. Algunos países insuficientemente desarrollados son tan pequeños, que su mercado nacional no tiene la suficiente importancia para sostener industrias en gran escala. En este caso, la mejor solución puede consistir en cooperar con otros países de la misma región mediante una federación política, unión aduanera, zona comercial de régimen franco o convenios sobre tarifas aduaneras preferenciales, a fin de fomentar el desarrollo económico.

5) Otro problema es la actitud de los Gobiernos frente a los monopolios. Algunas veces, el monopolio es un medio de incrementar el rendimiento económico. Sin embargo, como el monopolio concentra el poder económico, ciertas comunidades prefieren una mayor descentralización de ese poder aun a costa de un rendimiento económico algo más bajo. Cada país decidirá según crea conveniente. Si se inclina por muchas empresas pequeñas, el Gobierno puede ayudar a aumentar su rendimiento suministrando servicios que puedan ser utilizados en común. Así en la agricultura, enseñanza, crédito, etc.: en la industria, energía eléctrica, formación profesional, asesoramiento, etc.

Importa, por tanto, estudiar la elección entre las empresas en gran escala y pequeña escala dentro del sector más interesante de los países insuficientemente desarrollados, o sea, la agricultura.

En algunos países las explotaciones agrícolas se consideran demasiado grandes (latifundios) porque dividiéndolas y aumentando su número aumentaría la renta nacional y porque tal división distribuiría esa renta nacional más equitativamente.

Generalmente, el caso de los países insuficientemente desarrollados es que existen demasiadas explotaciones agrícolas. A veces, cada agricultor cultiva varias parcelas muy separadas: el remedio puede consistir en sancionar leyes que dispongan la consolidación obligatoria de las explotaciones. Más frecuentemente ocurre que hay demasiados agricultores. No hay más remedio entonces que abrir nuevas tierras al cultivo o crear nuevas industrias. Mientras tanto, puede estimularse la agricultura cooperativa y dictar leyes impidiendo la partición ulterior de las propiedades.

La colonización de nuevas tierras permite experimentar nuevas formas de tenencia. Con la explotación agrícola familiar puede conseguirse un gran rendimiento por el aliciente del trabajo por cuenta propia. Sin embargo, cuando las limitaciones económicas que impone la escala de la explotación son importantes, las pequeñas explotaciones agrícolas deben optar entre dos sistemas, tales como explotación agrícola colectiva o los regímenes mixtos de cooperación entre un organismo oficial y una explotación agrícola familiar.

6) Por último, el Gobierno puede intervenir en el funcionamiento de la empresa particular a través del sistema de precios. La distribución de los recursos no puede dejarse enteramente al funcionamiento del régimen de precios. Al Gobierno le corresponde, en mayor o menor grado, tratar de orientar el movimiento de los recursos en las direcciones que considere más convenientes. Un ejemplo de esto es la afluencia excesiva de inversiones hacia unos cuantos sectores en menoscabo de otros. Otro ejemplo es el mal uso que se hace de las tierras laborables. En fin, puede señalarse la mala distribución de los recursos en el aspecto espacio.

V.—TECNOLOGÍA.

Una de las características más salientes de los países insuficientemente desarrollados es su bajo nivel tecnológico. Como resultado del progreso de la ciencia en los últimos 200 años, la distancia que tecnológicamente separaba a los países desarrollados de los insuficientemente desarrollados se ha hecho cada vez mayor, y aunque parte de esta nueva tecnología ha llegado a los países insuficientemente desarrollados, sólo ha influido en ciertos sectores limitados de su economía, sin haber penetrado en su estructura social y eco-

nómica. Es necesario, por tanto, un esfuerzo especial, pues de lo contrario el proceso del desarrollo tecnológico en los países insuficientemente desarrollados será relativamente lento, y este retraso se irá haciendo más evidente a medida que avance el progreso científico en los países desarrollados. Sin embargo, debe advertirse que la existencia de esta desigualdad tecnológica ofrece por sí misma, a los países insuficientemente desarrollados, el estímulo necesario para el progreso porque en los países desarrollados hay una gran cantidad de conocimientos técnicos y científicos debidamente probados. Es posible, pues, que, en condiciones favorables y con la organización y esfuerzos necesarios, los países insuficientemente desarrollados logren alcanzar un progreso más rápido, pudiendo así reducir gradualmente el retraso que los separa de los países desarrollados. Así, mediante la aplicación de perfeccionamientos técnicos relativamente sencillos y poco costosos —especialmente en la agricultura— puede, en veinte años, aumentarse el rendimiento de muchos cultivos en un 50 por 100.

No obstante, existen graves obstáculos para obtener avances técnicos en los países insuficientemente desarrollados.

1) Falta una estructura educativa y administrativa que permita a los productores asimilar la nueva tecnología. Se precisa, pues, de un programa de enseñanza que debe divulgarse en todas las esferas. Y no sólo debe concebirse la enseñanza como un simple proceso de transmisión de métodos técnicos, sino que debe tender también hacia un cambio radical en la mentalidad de los pueblos de los países insuficientemente desarrollados.

2) Otro obstáculo para la absorción de la nueva tecnología es la estructura social de algunos países insuficientemente desarrollados. Así, aunque el servicio de divulgación sea muy eficiente, el aparcero cuya situación sea insegura estará muy poco interesado en la nueva tecnología. En muchos países la reforma social es un requisito previo para el progreso técnico.

3) Falta de capital. Nunca se insistirá bastante en que el capital y la técnica constituyen factores de producción comunes a un solo proceso, y que el empleo de uno de ellos implica necesariamente el empleo del otro.

Una vez resueltos estos obstáculos, es preciso estudiar los pro-

blemas específicos que surgen al proporcionar los conocimientos técnicos a los países insuficientemente desarrollados:

1) Muchas veces es necesario adaptar la tecnología de los países desarrollados a las necesidades de los insuficientemente desarrollados para que resulte adecuada a los mismos. Por ejemplo, qué fertilizante conviene, qué sistemas de rotación, etc.

2) La importancia económica del trabajo experimental en algunos países insuficientemente desarrollados difiere de la de los países desarrollados. Así, en estos últimos se trata de economizar mano de obra, mientras que en los primeros, con abundancia de mano de obra, se trata de economizar capital.

3) Para la aplicación de la tecnología con éxito es preciso financiar investigaciones específicas que pueden llevarse a cabo en los institutos de investigación de los países desarrollados y en otros instalados en los propios países insuficientemente desarrollados.

4) Formación técnica del personal capacitado. Es obvio que los países insuficientemente desarrollados necesitan traer del exterior mucho personal técnico y administrativo. Pero esto en muchos casos no es posible, pues los países desarrollados ya padecen escasez de técnicos; además, el empleo de personal extranjero plantea el problema de la diferencia entre su remuneración y la del personal local, que ha sido causa de grandes resentimientos que se asocian a la dominación y explotación imperialistas. Los planes de desarrollo económico deben comenzar con la expansión de las instituciones internas de formación del personal necesario en todas las esferas de actividad.

En esta tarea educativa, la formación de técnicos es relativamente sencilla. Resulta más difícil la formación del personal administrativo y de los funcionarios directivos comerciales e industriales, porque en ambas la práctica juega un papel muy importante. En la segunda, además, los privilegios limitan el desarrollo, ya que en algunos países insuficientemente desarrollados, los más importantes puestos administrativos son en gran parte asignados exclusivamente a los componentes de una clase o grupo que dirige el comercio, industria o minería.

Finalmente, y dentro de este mismo problema, debe señalarse la llamada "enseñanza para las masas". Es una tarea educativa que requiere una gran profusión de maestros y todo un nuevo grupo

de métodos teóricos para la enseñanza de adultos, mediante la radiodifusión, cine y otros medios de demostración visual y oral. Además, hay que utilizar un gran número de hombres que sólo hayan recibido un año o dos de adiestramiento y dedicarles a actividades que en los países desarrollados exigen habitualmente de cuatro a seis años de formación.

VI.—FORMACIÓN DE CAPITAL NACIONAL.

El progreso económico es un resultado, entre otras cosas, de la tasa de formación de nuevo capital. En los países con un progreso económico rápido, la formación de capital neto dentro del país equivale al 10 por 100; al menos, de la renta nacional. Por el contrario, en los países insuficientemente desarrollados la formación de capital neto no llega al 5 por 100, y aún menos, de la renta nacional —incluyendo las inversiones extranjeras—. Urge, pues, hallar la manera de aumentar la tasa de formación de capital. Estudia este capítulo el problema en su aspecto exclusivamente nacional.

Atesoramiento.

Pueden financiarse las inversiones de capital con las siguientes fuentes:

1) Oro y divisas que atesoran algunas personas. Al parecer, los tesoros privados en algunos países, sobre todo del Asia Meridional y Sudoriental y del Oriente Medio, ascienden al 10 por 100 de la renta nacional. Sin embargo es difícil su empleo porque, a causa de la escasez de indicios sobre su paradero, no pueden ser confiscados.

2) Los Gobiernos atesoran también algunas sumas en los casos en que la Ley, por ejemplo, exige que la moneda nacional o depósitos estén garantizados por divisas extranjeras. Sin embargo, tampoco en este caso son grandes las sumas correspondientes.

Ahorro.

La fuente principal para aumentar la formación de capital nacional es el incremento del ahorro. La tasa de ahorro depende de:

1. Renta *per capita*. Aumenta a medida que ésta es mayor.
 2. Distribución de la renta. Aumenta donde la distribución es desigual.
 3. Control de la actividad económica por empresas extranjeras.
- El aumento del ahorro puede lograrse mediante las instituciones respectivas, la tributación y la inflación.

A) *Instituciones de Ahorro*.—El efecto de estas instituciones depende, a su vez, de:

1. *Tipo de interés*.—Las instituciones de ahorro ofrecen tipos que sólo llegan al dos o tres por ciento. Quizá mediante tipos más elevados, dentro de un margen practicable, pudiera estimularse el aumento del ahorro.

2. *Diseminación*.—Las personas con renta baja ahorran mediante Cajas de Ahorro, sociedades cooperativas de ahorro, organismos de seguro social e instituciones similares. Se ahorraría más si esas instituciones estuvieran más diseminadas.

3. *Bolsas de Valores*.—Es probable que un mercado de valores organizado estimule algo más el ahorro de la clase media.

4. *Retribución de la inversión y obligación de disminución del consumo*.—Las clases de rentas elevadas posiblemente ahorrarían más con mejores oportunidades de inversiones lucrativas. Es interesante que los ahorros de estas clases sociales se encaucen a fines más provechosos disminuyendo obligatoriamente su consumo.

Se plantean, finalmente, los problemas del ahorro excesivo y de la inversión deficiente del ahorro. El ahorro excesivo tiende hacia tres direcciones: *a)*, atesoramiento (ya tratado); *b)*, adquisición de fincas que conduce sólo a su supervaloración pero no absorbe ninguno de los recursos que hubieran podido emplearse en otra forma para la formación de capital, y *c)*, reinversiones de utilidades no distribuidas en la ampliación de las propias empresas sin considerar que una distribución de las inversiones en el conjunto de la economía produciría mayores beneficios a toda la economía en general.

La inversión deficiente del ahorro plantea un importante problema en los países insuficientemente desarrollados. Puede resolverse: *a)*, canalizando los ahorros hacia las inversiones más convenientes, haciendo que éstas sean tan sólidas y ventajosas como las menos convenientes mediante garantías oficiales o concesión de

franquicias; *b*), imponiendo licencias y controles para efectuar nuevas inversiones, y *c*), gravando el ahorro y empleando el producto en las inversiones más convenientes mediante instituciones de financiamiento público.

B) *Tributación.*—Se trata ahora de aumentar el ahorro mediante la reducción forzosa del consumo. Debe distinguirse entre los impuestos a los ingresos de extranjeros y de nacionales.

1. En algunos países insuficientemente desarrollados las Compañías extranjeras obtienen utilidades exorbitantes, generalmente porque el Gobierno nacional hace concesión de algún recurso natural o concede un monopolio sin exigir, en compensación, la renta correspondiente. Los Gobiernos de los países insuficientemente desarrollados obtendrían a veces mayores impuestos de las empresas extranjeras si todos los Gobiernos de los países exportadores de capital establecieran arreglos para eximir de la doble tributación a la renta procedente del extranjero.

2. Teóricamente se puede aumentar la formación de capital nacional reduciendo el consumo, pero esto quizá no es practicable en la mayoría de los países. Pueden distinguirse tres clases de consumo: de las clases humildes, de las clases medias y de las clases ricas.

a) Humildes.—En algunos países hasta sería necesario aumentar el nivel de consumo.

b) Clases medias.—Quizá fuera posible reducir el consumo innecesario de las personas de rentas medianas, pero no es fácil porque estas clases participan destacadamente en los problemas de desarrollo como administradores, técnicos o empresarios. Es preciso, por tanto, proceder con cautela a fin de no entorpecer el desarrollo.

c) Clases ricas.—Aquí sí se puede reducir el consumo, pero no es fácil lograrlo simplemente mediante la tributación, ya que la reacción puede ser reducir el ahorro y no el consumo. Es necesario, por tanto, aplicar restricciones que limiten el consumo de artículos de lujo, controlando la importación y estableciendo impuestos especiales sobre aquellos. Esto tiene también un valor político, pues el Gobierno gana la confianza de los grupos de rentas bajas o medianas para su programa de desarrollo.

Sin embargo, la reducción del consumo no es el único medio de aumento del ahorro. Puede conseguirse éste manteniendo el

nivel de consumo y haciendo aumentar la producción o, al menos, haciendo que el consumo aumente en una menor proporción. El problema consiste en lograr que el aumento de la producción, en lugar de redundar en beneficio del sector privado, vaya a parar a manos del Gobierno y en crear instituciones financieras para la canalización de esos ingresos hacia la formación de capital.

Finalmente, algunos países han encontrado una fuente de ahorro aprovechando la ventaja del mejoramiento temporal o permanente de sus relaciones de intercambio. El método consiste en no dejar que los exportadores se queden con toda la utilidad procedente del aumento de los precios de sus mercancías en el extranjero. Esto puede hacerse mediante un impuesto de exportación que varíe en relación con el precio del extranjero o comprando el producto a un precio bajo y vendiéndolo a uno alto. La dificultad estriba en saber qué parte de los ingresos puede emplearse con éxito para financiar la formación de capital y qué parte reservarse para el deterioro cíclico de las relaciones de intercambio.

En algunos países la formación de capital se lleva a efecto sin reducir el consumo sirviéndose de la gente que emplea su tiempo libre en obras de capital. Puede distinguirse:

a) Trabajo que las personas pueden realizar en sus propiedades. Esto puede tener relación con la reforma agraria, pues, a menudo, los campesinos con un interés permanente en la tierra y sus productos se esforzarán por sacarle el mayor rendimiento.

b) Tiempo libre que las comunidades dediquen a la formación de capital. Por ejemplo: aldeanos construyendo sus propios caminos, bosques, etc.

c) Obras Públicas. La financiación de estos trabajos se lleva a cabo fácilmente en los países industriales mediante emisión de moneda, puesto que el nuevo poder adquisitivo dará trabajo a otras personas. Pero este proceso no es posible en los países insuficientemente desarrollados por dos motivos: 1), la tendencia a la importación está muy arraigada. Por tanto, habrá necesidad de divisas, y si no pueden conseguirse, el dinero adicional permanecerá en el país provocando una presión inflacionaria, y 2), la producción reacciona con menos facilidad ante un aumento de la demanda real. Por tanto, el principal efecto del aumento de la demanda real es la elevación de los precios. La consecuencia es que

esta elevación de precios traspasa los bienes de consumo a los recientemente ocupados, privando de ellos a los que anteriormente los consumían. Por tanto, el consumo de las personas ocupadas anteriormente se reduce en la misma proporción, y aunque el proceso empiece con la creación de medio circulante termina produciendo los mismos efectos que si se hubiera recurrido al financiamiento por medio de impuestos.

C) *Inflación*.—Como es difícil aumentar el ahorro voluntario en los países con nivel de vida bajo, y es también impopular la reducción obligatoria del consumo por medio de la tributación, se sugiere a veces que esos países sigan el camino de la inflación. Quizá no se pueda alcanzar un rápido desarrollo económico sin cierto grado de inflación, pero es evidente que los países insuficientemente desarrollados tienen los siguientes riesgos con la inflación:

1. La producción en los países insuficientemente desarrollados responde menos que en los países industriales a los aumentos de poder adquisitivo.
2. Exagera la lucratividad de diversas clases de empresas estimulando la especulación y atesoramiento en oro y divisas.
3. Desalienta la afluencia de inversiones extranjeras.
4. Al reducir el valor efectivo del pequeño ahorro, desalienta igualmente a continuar ahorrando a los grupos cuyos ingresos son medianos o bajos.

Debe observarse que la emisión de moneda como medio de emplear a los desocupados produce inflación sólo cuando la mano de obra se destina a la formación de capital; si se emplea en aumentar los bienes de consumo no surge tal dificultad, pues la mayor afluencia de dinero se compensa por una mayor afluencia de mercaderías. Sin embargo, hay dos formas de financiar la formación de capital emitiendo moneda:

1. Si hay equipo capital para emplear algunos de los desocupados, y si se emite entonces moneda para pagar los salarios de los empleados en la producción de bienes de consumo, esos trabajadores están en condiciones entonces de ahorrar parte de sus ingresos, pudiéndose utilizar esos ahorros para pagar a otros trabajadores que produzcan bienes de capital.
2. En todos los países insuficientemente desarrollados la demanda de dinero aumenta en forma continua, aun cuando no haya

inflación, bien porque crece la renta nacional o porque aumenta el sector monetario de la economía a expensas del sector de subsistencia. Este incremento secular del dinero posibilita al Gobierno para contratar préstamos dirigidos a la financiación de la formación de capital.

Sin embargo, estos dos renglones son pequeños (1 por 100 de la renta nacional). Se puede concluir afirmando que el empleo insuficiente ofrece a los países insuficientemente desarrollados la oportunidad de aumentar la producción anual. Pero no se puede aprovechar esta oportunidad hasta no hallar una nueva fuente de capital. O bien el consumo nacional baja en relación con la producción o es preciso disponer de inversiones extranjeras.

D) *Instituciones públicas de préstamo.*—Es probable que una parte considerable del nuevo capital de los países insuficientemente desarrollados pase por manos de sus Gobiernos. De ahí surge el peligro que una parte muy grande del capital disponible se emplee para la financiación de empresas públicas en tanto que las empresas privadas quedan relativamente desprovistas de capital. Este peligro puede evitarse si el Gobierno destina parte del capital a financiar instituciones de crédito para las empresas privadas estableciendo instituciones de crédito agrícola y bancos de fomento.

VII.—CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN.

El ritmo de crecimiento de la población es un elemento importante del desarrollo económico. La población de algunas regiones insuficientemente desarrolladas crece rápidamente. Este aumento es una consecuencia de que la tasa de mortalidad disminuye —adelantos en medicina— en tanto que la de fecundidad no varía. No comparte el Comité la opinión de que este crecimiento anule los resultados del desarrollo económico. Con un esfuerzo decidido, la renta nacional aumentará a mayor ritmo que la población. Tampoco comparte la opinión de que se puede disminuir el crecimiento de población deteniendo el desarrollo económico. Hoy en día, el ritmo de crecimiento de la población se debe ante todo a los conocimientos médicos. Por tanto, se necesita urgentemente desarrollar los países insuficientemente desarrollados para que su

producción pueda, por lo menos, aumentar con la misma rapidez que su población.

Entre los efectos producidos por el crecimiento de la población deben distinguirse tres casos:

1. *Elevar el nivel medio de vida.*—Cuando una mayor población ofrece oportunidades para la especialización de la mano de obra o para la utilización de recursos indivisibles. Sin embargo, puede ocurrir que esta circunstancia favorable se presente sólo en las regiones donde los recursos necesarios para el desarrollo industrial se encuentran en grandes cantidades en relación con la población existente.

2. *No afecta al nivel de vida.*—Cuando la población adicional dispone de recursos naturales con que trabajar; por ejemplo: tierras cultivables. En otros casos, los recursos han debido crearse a base del ahorro de la comunidad, ahorro que, de otra forma, podía haberse utilizado para elevar el nivel medio de vida. Así, pues, la población en estas circunstancias representa una carga pesada. Los cálculos de la proporción de la renta nacional que se necesitan ahorrar para suministrar capital para un 1 por 100 de aumento de la población varía entre el 2 y el 5 por 100.

3. *Hace disminuir el nivel de vida, porque el ahorro no es lo suficientemente elevado.*—Se trata de países con población numerosa, bajo nivel de vida y capacidad de ahorro reducida. No se crea, pues, capital, y el país se ve forzado a contratar préstamos en el extranjero tan sólo para alimentar a sus habitantes.

De la historia de los dos últimos siglos se deducen tres principios generales:

1. Donde los recursos son suficientes, la producción puede aumentar más rápidamente que la población y, por tanto, puede crecer el nivel de vida.

2. Donde sucede esto, la combinación de un nivel de vida ascendente con las nuevas formas de vida vinculadas al desarrollo económico hace que la tasa de natalidad descienda en tal proporción que la población puede permanecer casi estable durante algún tiempo y hasta llegar a disminuir.

3. La diferencia entre las tasas de mortalidad y de fecundidad tarda mucho en desaparecer, hasta el punto de que, entretanto, la población puede haberse multiplicado tres veces o más.

En algunos países un nuevo aumento de población debe considerarse como un factor adverso. Por tanto, es sumamente importante que se estudie la forma de encontrar los medios adecuados compatibles con los valores morales y culturales de cada pueblo para acelerar la disminución de las tasas de natalidad.

VIII.—PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: PRIORIDADES.

Se examinan ahora los principios que deben servir de guía para seleccionar los objetivos perseguidos por los programas de desarrollo. El análisis económico proporciona dos principios generales para la utilización de los recursos:

1. *Principio marginal.*—Los recursos deben utilizarse de forma tal que el desplazamiento de una unidad marginal de un objetivo a otro no pueda aumentar el rendimiento. El corolario es que ninguna industria ni actividad económica aislada debe ser considerada más importante que otras, y, por tanto, no deben concentrarse todos los recursos en un sólo aspecto de la economía: es preciso avanzar simultáneamente en todos los frentes.

2. Los grandes desplazamientos de recursos dentro de la economía pueden surtir efectos que no guarden una relación proporcionada con los desplazamientos marginales. Por tanto, el planificador no sólo debe convencerse de que los nuevos desplazamientos marginales no tienen finalidad práctica sino también de que nada se consigue con los grandes desplazamientos de recursos que originen una considerable alteración en la estructura de la economía.

En los países insuficientemente desarrollados los reajustes estructurales son mucho más necesarios que en los países desarrollados ya equipados. El principio marginal, aunque válido, tiene a menudo una utilidad secundaria, lo cual dificulta más el cálculo económico, pues basándose en el límite marginal, el costo y la productividad de los pequeños desplazamientos de recursos pueden calcularse con bastante exactitud, pero basándose en los grandes reajustes el cálculo es difícil, y es necesario fundarse en juicios cualitativos. Si se añade que ni los recursos ni el potencial de desarrollo de dos países son exactamente iguales, se comprende lo relativo de una generalización.

Sin embargo, en la planificación del desarrollo pueden hacerse observaciones generales sobre algunos problemas que se presentan a menudo como alternativas. Aunque debe insistirse que el progreso debe ser simultáneo y equilibrado en todos los frentes.

A) *Entre consumo e inversiones.*—En el capítulo VI se estudiaron los factores que regulan el ritmo de la economía nacional, y en el XI se estudiarán las inversiones extranjeras. El total de las inversiones debe mantenerse dentro de los límites fijados por el nivel mínimo a que debe llegar el consumo.

B) *Entre inversiones en servicios sociales e inversiones en capital en bienes o capital material.*—En primer lugar, debe observarse que no toda la expansión de los servicios sociales se hace a expensas de la utilización de recursos en otros campos. Gran parte consiste simplemente en el traspaso de la capacidad de consumo de una determinada clase de la comunidad a otra —ricos a pobres, sanos a enfermos, etc.—. Pero importa el estudio de los servicios sociales en cuanto pueden dificultar el desarrollo, bien absorbiendo recursos que de otra manera se destinarían a la formación de capital, bien afectando a la productividad.

La expansión de los servicios sociales a expensas de la formación de capital puede asumir dos modalidades: 1), los contribuyentes que cubren los gastos de esos servicios (que no siempre son exclusivamente ricos) reaccionan ante la tributación reduciendo más bien sus ahorros que su consumo; 2), los contribuyentes consiguen desviar la incidencia del impuesto destinado a financiar los servicios. Por ejemplo: una gran parte de los servicios sociales a favor de los trabajadores se sufragan por lo general con sus jornales. No obstante, algunas veces los trabajadores pueden oponerse a este impuesto por concepto de servicios sociales, y entonces puede desviarse hacia otras clases sociales o el Gobierno reduce sus gastos de formación de capital.

Sin embargo, esta expansión de los servicios sociales no debe interpretarse como necesariamente inconveniente. Se trata sencillamente de que cualquier expansión de los servicios sociales debe generalmente ir acompañada de otras medidas para mantener o aumentar la tendencia al ahorro. Además, en la mayoría de los países insuficientemente desarrollados, las inversiones en servicios sociales son probablemente tan productivas o más que cualquier

inversión en recursos materiales. Este hecho resulta más evidente en las esferas de higiene pública y enseñanza.

En materia de higiene son particularmente productivos los gastos que reducen los efectos de las enfermedades que quebrantan el organismo y los destinados a mejorar la dieta alimenticia que aumenta la capacidad de trabajo.

En materia educativa, tres son los aspectos que reciben la máxima prioridad: 1), servicios de enseñanza agrícola, a los que debe dedicarse una suma que se aproxima a un 1 por 100 de la renta nacional; 2), preparar, en la enseñanza superior universitaria, hombres capaces de estructurar y ejecutar programas de desarrollo, y 3), formar un personal calificado para las tareas que exige un programa de desarrollo, es decir, trabajadores manuales, artesanos, auxiliares médicos, etc.

C) *Entre obras públicas y otra actividad productiva.*—Resulta difícil hallar el equilibrio entre las inversiones en obras públicas y otras inversiones. En los países que se encuentran en un grado mínimo de desarrollo, la falta de servicios básicos es uno de los obstáculos principales. En otros países que han rebasado ese nivel, la necesidad de capital para la agricultura y la industria es más aguda. Podemos encontrar los siguientes peligros:

1. Como los programas de desarrollo son planeados por los Gobiernos y éstos se ocupan directamente de las obras públicas, pueden considerarse minuciosamente las necesidades de obras públicas y descuidarse las necesidades de otro capital productivo.

2. Las obras públicas absorben demasiado capital porque, sin necesidad, se realizan en forma excesivamente suntuosa. Generalmente lo que los países insuficientemente desarrollados precisan son obras que puedan demolerse a los veinte o treinta años, en lugar de estructuras suntuosas para perpetuar la memoria de sus inspiradores. Además, las obras públicas suntuosas provocan protestas, pues los recursos tienden a concentrarse en las obras localizadas en la capital o en unos proyectos que a los técnicos de la capital les parecen buenos.

3) Los elevados niveles que se fijan algunos países insuficientemente desarrollados son, a veces, motivo de que se dificulte el desarrollo de las obras públicas porque éstas llegan a ser más costosas de lo que el Gobierno puede permitirse. Las dificultades creadas

por los niveles excesivamente elevados pueden, hasta cierto punto, evitarse, estimulando a las comunidades locales a realizar las obras públicas con sus propios medios y mediante una contribución del Gobierno para cubrir el costo de los materiales y de los servicios técnicos. Se identifica así también a la población con sus propios programas de desarrollo.

D) *Entre autarquía y comercio exterior.*—La mayoría de los Gobiernos de los países insuficientemente desarrollados tienen cierta tendencia a adoptar medidas autárquicas, lo cual es criticado por los países más adelantados. Se trata, pues, de saber si un producto debe ser importado o producido en el país. Depende de:

1) Cálculo del total de recursos necesarios para producir en el país una unidad del producto de que se trate.

2) Cálculo de lo que con esos mismos recursos podría producirse en forma de otro producto que pudiera exportarse con mayores beneficios.

3) Comparación, por medio de la relación de intercambio, entre la cantidad del primer producto que podría fabricarse en el país y la cantidad del mismo producto que podría importarse si se produjese el segundo y se lo vendiese al extranjero.

Las dificultades que surgen al hacerse esta prueba no son teóricas, sino prácticas. Así algunos críticos de la autarquía creen que la cuestión puede ponerse a prueba comparando sencillamente el precio de importación del producto con lo que cuesta fabricarlo en el país. Esta creencia es errónea y las controversias giran alrededor de los tres factores que contribuyen a hacerla falsa:

1) No siempre es pertinente comparar el coste en dinero de la producción de un producto en el país con la suma de dinero que podría obtenerse produciendo un producto de exportación con la misma cantidad de recursos. Por ejemplo, el producto importado puede reemplazarse utilizando mano de obra que de otra manera permanecería desocupada por no poder ser utilizada para producir un producto de exportación de que el mercado exterior está ya saturado en exceso o que este mercado adquiriría a un precio muy inferior.

2) El costo de producción de un producto en el país puede depender de la cantidad producida o del tiempo que lleve establecida la industria. Por ejemplo, el caso de industria naciente.

3) Los precios relativos de los productos de importación y exportación pueden fluctuar tanto, que a un país le resulte preferible depender en menor grado de su comercio exterior. Este es el fundamento principal para sostener la "diversificación" de la economía.

Todos los factores enumerados anteriormente orientan a los países insuficientemente desarrollados en la misma dirección, o sea, la de procurar depender en menor grado de la exportación de productos primarios. Esta es una política razonable, pero lo importante es el proceso racional que conduce a ese resultado. La política de comercio exterior no debe medirse por el grado de autarquía que alcance, ni por la mayor o menor diversificación que cree, sino por la situación que origine, la cual permita que no se produzca nada en el país que pueda adquirirse en el extranjero con una menor cantidad de recursos y, viceversa, que no se compre nada en el extranjero que pueda producirse en el país con una cantidad menor de recursos.

En la práctica, el desarrollo económico acelerado impone su propio ritmo al comercio exterior. Un desarrollo acelerado puede acarrear una disminución de divisas si hay que aumentar las importaciones y las reservas no están cubiertas por subsidios o empréstitos del exterior. En estos casos hay que conceder prioridad al fomento de las industrias creadoras de divisas, fomentando la exportación o evitando la importación.

E) *Entre industria y agricultura.*—Como todo lo demás esta cuestión debe regirse por las reglas generales trazadas al principio del capítulo, es decir, que las proporciones deben ser tales que la renta nacional no pueda aumentarse ni con desplazamientos marginales ni con cambios estructurales de importancia. La segunda de estas condiciones es muy importante para el desarrollo de las actividades industriales.

A medida que progresa el desarrollo económico, la mano de obra va desplazándose de la agricultura a la industria. En un país sin exceso de mano de obra, la industrialización depende del progreso agrícola. El mejoramiento de la agricultura y la industrialización deben ir, pues, aparejados. Pero, sin embargo, la agricultura tiene un carácter de mayor urgencia.

Lo contrario ocurre en los países donde la población es grande en relación con la superficie cultivable. En esta situación, los cam-

bios técnicos para reducir el número de personas por Ha. no tienen valor. Los cambios técnicos que aumentan el rendimiento por Ha. siguen siendo los más importantes, pero sucede que esto, generalmente, no puede lograrse sin reducir la mano de obra que se dedica a las labores agrícolas. En ese caso, para lograr un mejoramiento agrícola hay que empezar por fomentar las industrias manufactureras, que absorberán el excedente de población agrícola.

De lo expuesto resulta evidente que no hay necesidad de elegir entre el desarrollo agrícola y el industrial, puesto que deben emprenderse juntos.

Resta añadir que las industrias manufactureras varían mucho en cuanto a necesidades de energía, mano de obra calificada, capital, materias primas, etc., y que cada país debe seleccionar las industrias en las que tiene una ventaja relativa. Y finalmente, importa mucho la industria artesana. Deben mejorarse sus técnicas y organización y fijarse los límites entre esta industria y la moderna industria fabril y lograr una mayor coordinación entre ambas.

IX.—PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: MÉTODOS.

Trata este capítulo del proceso de formulación de los programas de desarrollo y de su ejecución.

Formulación de los programas.

Se divide en las siguientes etapas:

A) *Investigación.*—Es decir, determinación de los recursos disponibles y de las posibilidades de desarrollo. Puede ser de carácter técnico y económico.

1) *Técnico.*—Primeramente se necesitan establecer organizaciones de investigación que deben realizar:

a) Estudios geológicos, estudios del suelo y experimentación sobre posibilidades de nuevos cultivos.

b) Estudios sobre trazado de carreteras, medios de comunicación, posibilidades de riego, energía hidroeléctrica y abastecimiento de aguas.

c) Estudios del mercado nacional y de los mercados extranjeros para determinar las nuevas industrias que son viables.

2) *Económico.*—Los estudios económicos pueden ser:

a) Instituciones económicas.

b) Conocimiento de la utilización actual de los recursos de la comunidad. Esto se expresa de diversas formas:

a') Inventario de la mano de obra para conocer su número y ocupación.

b') Otros inventarios análogos que indique la utilización de la tierra entre las distintas industrias o el empleo de las divisas procedentes de las exportaciones o de otros recursos escasos.

c') Estudios de las diferentes industrias que permitan conocer la producción total neta de cada industria, su productividad, costo de ampliación de la industria, etc.

d') Estudios sobre la distribución de la renta.

e') Estados de la renta nacional que indique cómo se produce, distribuye y gasta la renta nacional.

Todos estos estudios deben realizarse en forma continua, no bastando realizar estudios "ad hoc" periódicamente. Por lo demás, la parte más ardua es la fase inicial. Después resulta relativamente fácil mantenerlos al día.

B) *Planificación*.—El término plan tiene diversas acepciones, entre las que señalaremos:

1) Elaboración de un programa de gastos públicos durante un determinado período. En los últimos años varios Gobiernos han adoptado la práctica de trazar planes de gastos públicos por períodos de varios años (por ejemplo, planes quinquenales). Algunos comprenden todos los gastos públicos, mientras otros se refieren a la formación del capital público. Estos programas deben incorporar las proposiciones de todos los organismos oficiales, especialmente de las corporaciones públicas. Al integrar estos planes departamentales, la autoridad planificadora central puede relacionarlos entre sí y fijar prioridades. Es muy conveniente que los objetivos del Gobierno queden formulados de una manera precisa, así como también que los particulares sepan cuáles son los proyectos del Gobierno.

El mayor peligro de esta planificación multianual proviene de la dificultad para predecir el porvenir. Por lo cual todos esos planes deben ser revisados constantemente.

2) Fijación de objetivos de producción, tanto para la economía privada como para la actividad pública.

3) *Planificación general*, o sea, fijación de objetivos de toda la economía, a fin de distribuir todos los recursos escasos entre las distintas ramas de la economía. Se trata de procurar que los distintos planes sean compatibles entre sí y con los recursos totales con que se cuenta. La compatibilidad de los planes con los recursos totales disponibles se comprueba inventariando todos los recursos que puedan escasear —mano de obra y subdivisiones con distintas categorías, tierra, divisas, capital, etc.—. La compatibilidad de los programas entre sí determinará si los programas eléctricos por ejemplo, son compatibles con los del fomento de nuevas industrias y otras aplicaciones, etc.

Al comprobar la compatibilidad, lo más difícil es verificar si los resultados de los planes que se ponen en ejecución en el momento actual serán compatibles entre sí al término, por ejemplo, de cinco años. Naturalmente, esta cuestión no puede saberse por anticipado. Rara vez se conocen exactamente los coeficientes necesarios, tales como relación entre los factores de producción y la producción misma, así como las funciones de consumo, y aun suponiendo se conocieran con respecto a un período determinado, el transcurso del tiempo anularía su exactitud. Sin embargo, debe subrayarse que las pruebas de compatibilidad son necesarias, aunque puedan resultar imperfectas. Con suma frecuencia hay que verse obligado a adoptar decisiones sin un adecuado conocimiento de los hechos; lo importante es que utilicen todos los datos que se conozcan y que se organicen racionalmente.

Ejecución de los planes.

Para lograr los objetivos señalados, el Gobierno debe:

1) Determinar qué grado de intervención debe asumir y la que conviene a la iniciativa privada. Se han estudiado ya en otros capítulos las distintas funciones de los Gobiernos. Conviene destacar dos de ellas: el fomento de la industrialización mediante una realización de estudios de comercialización, creación de centros industriales, programas de formación técnica, etc., y el fomento de la agricultura, facilitando capital a los pequeños agricultores, financiando servicios de extensión o tratando de dar una estructura económica sólida a la agricultura.

2) Adoptar las garantías necesarias para asegurar que la iniciativa privada se atenderá a las directivas recibidas respecto a la parte del plan que le ha sido confiada. Esta acción puede ser llevada a cabo mediante el método de incentivo y el de intervencionismo. El primero consiste en condicionar la economía en forma tal que, mediante la tributación y las subvenciones, sea más provechoso a la iniciativa privada dedicarse a las actividades prescritas por el programa. Por el segundo, el Gobierno dirige la iniciativa privada por medio de un régimen de licencias, cuotas y autorizaciones.

Cada uno de estos métodos presenta inconvenientes que constituyen ventajas para el otro. Así, por ejemplo, el método del incentivo resulta caro algunas veces, lento en el mejor de los casos y en algunas ocasiones ineficaz. Por otra parte, el intervencionismo sólo puede realizarse mediante una burocracia costosa y sujeta a corrupción; da origen al mercado negro y puede provocar descontento. El método de incentivo es recomendable cuando se trata de desplazar cantidades marginales de recursos que son muy sensibles a las primas diferenciales. Pero si se trata de traspasar cantidades considerables y con rapidez debe recurrirse al intervencionismo.

Naturalmente, es difícil para los Gobiernos precisar la frontera entre los dos métodos. En el mejor de los casos, sólo pueden aspirar a iniciar el desplazamiento de los recursos en el sentido deseado; la cantidad de recursos desplazados y el ritmo de desplazamiento pocas veces pueden controlarse con exactitud. Asimismo, y como consecuencia de esta dificultad, es preferible aplicar pocos controles estratégicos que pretender controlar la economía en todos sus detalles, entendiendo por factor estratégico aquél del cual dependen la mayor parte de las actividades económicas.

Uno de los problemas más difíciles que plantea la planificación es la tendencia a la centralización excesiva. El único modo de obviar tal dificultad es mantenerse vigilante en todo momento y tratar de que el mecanismo de planificación política y económica permita en cada fase la mayor participación individual y local posible.

PARTE TERCERA.—MEDIDAS QUE REQUIEREN ACCION INTERNACIONAL

X.—RELACIÓN DE INTERCAMBIO.

La posibilidad de tener un volumen considerable de exportaciones y de realizarlas en condiciones favorables es muy importante para todos los países insuficientemente desarrollados, pero sobre todo para aquéllos en cuyas economías respectivas el comercio internacional desempeña un papel fundamental. Cuando el producto de las exportaciones es cuantioso y estable, los países insuficientemente desarrollados pueden satisfacer gran parte de sus necesidades de importación de bienes de capital y mantener así a un nivel reducido el volumen de su deuda. De esta forma pueden asimismo obtener mejores condiciones para sus créditos en el extranjero. También es importante el volumen de las exportaciones y sus condiciones porque algunos países dependen, hasta para su estabilidad presupuestaria, de los ingresos procedentes de la exportación de uno o dos productos primarios. Por ejemplo, en Venezuela, el petróleo; en Chile, el cobre, etc.

Por otro lado, a menudo se desconoce en qué proporción las exportaciones contribuyen a la renta nacional de los países insuficientemente desarrollados. Parece que, en su conjunto, no es muy inferior al 20 por 100 de la renta nacional. Por tanto, es importantísimo para los países insuficientemente desarrollados tener una relación de intercambio favorable y estable.

La situación de los países insuficientemente desarrollados en lo que respecta al producto de sus exportaciones y a su relación de intercambio es tradicionalmente precaria y vulnerable. Exportan, sobre todo, productos primarios. Estos están sujetos a fluctuaciones de precio bruscas sin que un aumento en el volumen de las exportaciones pueda compensar la baja de precios de los productos primarios. Todo ello puede, en ocasiones, hacer variar el valor total de las exportaciones hasta en un 30 por 100.

A) *Fluctuaciones cíclicas.*—Los movimientos cíclicos de la relación de intercambio tienen mucho interés y resultan casi incom-

patibles con la estabilidad de una política de desarrollo y con la continuidad del ritmo de las inversiones. Deberán, por tanto, ser eliminados. Los países insuficientemente desarrollados no sólo deberán mantener su capacidad de importación, sino mantenerla sin contraer deudas excesivas.

Mientras tanto, cada uno de los países insuficientemente desarrollados puede adoptar medidas de carácter nacional para reducir la influencia cíclica del comercio internacional sobre sus respectivas economías. Se pueden estabilizar las corrientes internas del poder adquisitivo mediante medidas anticíclicas propias. En esencia, consiste en acumular divisas durante el período de auge para emplearlas durante el de contracción e impedir que los precios nacionales fluctúen paralelamente a los precios internacionales. Esto puede hacerse de diversos modos. Por ejemplo, variando los impuestos sobre las exportaciones y las importaciones a medida que cambien los precios internacionales o estableciendo organismos de comercialización que independicen los precios nacionales de los internacionales.

B) *Movimientos seculares.*—La relación de intercambio entre los productos primarios y los manufacturados fué desfavorable para los primeros durante el período 1873-1937. En él los primarios perdieron casi el 40 por 100 de su valor en relación con los manufacturados. Las consecuencias fueron diferentes para los distintos países, según el mercado para sus productos, la clase de producto vendido y la oportunidad de sus exportaciones en relación con sus necesidades de exportación.

El futuro nivel de la relación de intercambio depende del ritmo de expansión de la oferta de productos primarios y manufacturados y de la demanda respectiva. Esta tiene influencia sobre la forma en que los diversos países han de enfocar el desarrollo. Algunos países industriales están interesados en participar en el desarrollo de los países insuficientemente desarrollados, sobre todo porque esperan una gran expansión de la oferta de productos primarios. Algunos países insuficientemente desarrollados, por otra parte, están tan preocupados en evitar la excesiva expansión de la producción de productos primarios, que concentran demasiado sus energías en el desarrollo de las industrias y descuidan la importante labor de aumentar la productividad de su agricultura.

C) *Programa de acción de los países industrializados.*

Algunos países industriales han seguido dos clases de normas que entorpecen injustamente el desarrollo de los países insuficientemente desarrollados y menoscaban su relación de intercambio. Son éstas: *a)* Subvencionar la producción de ciertos productos dentro de sus respectivos territorios cuando los países insuficientemente desarrollados podrían producirlos a menor costo, y *b)* Exportar productos primarios con los cuales compiten con los países insuficientemente desarrollados.

Otro problema que empieza a tener gran importancia para los países insuficientemente desarrollados es el de la provisión "física" de bienes de capital. Este es otro aspecto de la relación de intercambio, por cuanto se teme que cualquier interrupción del actual suministro de bienes de capital obligará a pagarlos a mayor precio en el futuro y depreciará el valor real de los actuales ingresos procedentes de las exportaciones y de otros haberes acumulados por los países insuficientemente desarrollados.

Finalmente, otro peligro para el desarrollo de los países insuficientemente desarrollados es el riesgo de que no puedan obtenerse oportunamente los bienes de capital necesarios en los momentos decisivos de la ejecución de esos programas. Para evitar este riesgo habría que suministrar a los países insuficientemente desarrollados un margen equitativo de bienes de capital y de otros materiales necesarios para la continuidad de sus programas de desarrollo económico, a la vez que los países altamente desarrollados deberían asignar las prioridades necesarias para este fin.

XI.—CAPITAL PROCEDENTE DEL EXTERIOR.

Es difícil precisar en qué medida necesitan los países insuficientemente desarrollados capital procedente del exterior, bien sea como subsidios o como préstamos para elevar su nivel de vida en forma apreciable. Ello implica hacer suposiciones muy arriesgadas en cuanto a su actual renta nacional, la tasa de aumento de su población y el costo y productividad de diferentes tipos de inversiones. Indudablemente, la transferencia de capital que se requiere para elevar rápidamente el nivel de vida en los países insuficiente-

mente desarrollados excede en mucho a las cantidades actualmente previstas.

En el siguiente cuadro aparece el resultado de los mejores cálculos que han podido hacerse.

Capital que es necesario invertir anualmente en la industria y en la agricultura de las regiones insuficientemente desarrolladas para aumentar en un 2 por 100 anual su renta nacional per capita

1	2	3	4	5	6	7	8	9	
REGION	Población a mediados de 1949 (millones)	Cálculo de la tasa de aumento anual de la población, 1950 a 1960 (porcentajes)	Renta Nacional 1949	Total neto del Ahorro nacional, 1949	Necesario para la		Total necesario	Déficit (8-5)	
					Indus- trializa- ción	Agricul- tura			
			(En millones de dólares)						
América Latina... ..	158	2,25	24.000	1.990	1.580	960	2.540	550	
Africa, sin incluir Egipto... ..	178	1,25	13.200	720	1.780	528	2.308	1.588	
Oriente Medio, incluyendo Egipto.. ..	94	1,50	9.000	540	940	360	1.300	760	
Asia Meridional Central.. ..	436	1,50	24.000	1.200	4.360	960	5.320	4.120	
Lejano Oriente, sin incluir Japón.. ..	661	0,75	26.400	790	6.610	1.056	7.666	6.876	
TOTAL ...	1.527	1,25	96.600	5.240	15.270	3.864	19.134	13.894	

En este cuadro figura el capital que necesitan los países insuficientemente desarrollados del mundo para lograr la doble finalidad de aumentar su renta nacional desplazando ciertos sectores de la población de la agricultura a otras ocupaciones no agrícolas y de aumentar el rendimiento de la agricultura.

En la columna 6 se calcula el capital necesario para proporcionar nuevo empleo fuera de la agricultura. Este es uno de los dos procedimientos principales que permitirá aumentar la renta nacional, siendo el otro el mejoramiento de la agricultura.

Se supone que anualmente se desplaza de la agricultura, a ocupaciones no agrícolas, el 1 por 100 del total de la población traba-

jadora. Proporción que, aunque parece elevada, no lo es tanto si consideramos el ritmo actual de crecimiento.

Se toman 2.500 dólares como el capital necesario por cada persona incorporada a una ocupación no agrícola, considerándose en este promedio las pequeñas cantidades que se necesitan para quienes van a las industrias ligeras así como las elevadas sumas de las industrias pesadas y los servicios públicos.

Para calcular los resultados de la columna 7 se ha tenido en cuenta que los países deben dedicar el 1 por 100 de sus rentas nacionales a servicios de divulgación e investigaciones agrícolas, y que, además, deben invertir otro 3 por 100 anual en capital para actividades agrícolas dentro y fuera de sus propias explotaciones.

La suma de las cifras de las columnas 6 y 7 se aproxima a 19.000 millones de dólares anuales. Cifra que no es excesiva si se compara con las inversiones netas de los Estados Unidos, que oscilan entre 25.000 y 30.000 millones de dólares para una población que es una décima parte de la que estamos considerando y para una economía ya muy desarrollada. Por otra parte, estos cálculos se limitan sólo a las necesidades directas de la industria y la agricultura. El total de las necesidades de capital excede en mucho a 19.000 millones de dólares.

Veamos ahora los efectos de estas inversiones. Con un desplazamiento anual de un 1 por 100 de la población hacia la industria puede suponerse que, en conjunto, el incremento de la renta nacional podría ser de un 1,5 por 100 anual. Más difícil resulta el cálculo de la mejora de los rendimientos agrícolas. Basándose en un cálculo prudente podría esperarse que, con las nuevas inversiones agrícolas, aumentase el rendimiento por Ha. durante los próximos 10 a 20 años en un promedio del 2,5 por 100 anual, lo cual equivale a un aumento anual de más o menos el 1 por 100 de la renta nacional.

Se deduce, pues, que con una inversión anual de 19.000 millones de dólares, que constituye alrededor del 20 por 100 de las rentas nacionales de estos países en 1949, podría aumentar la renta nacional aproximadamente en un 2,5 por 100 anual. Sin embargo, su nivel de vida no aumentará en la misma proporción porque el crecimiento demográfico absorberá parte del aumento de la renta. Puede suponerse que si la renta nacional aumenta un 2,5 por 100

anual y la población aumenta en un 1,25 por 100, la renta nacional *per capita* podría aumentar en un 2 por 100 anual.

La columna 9 muestra que los ahorros en 1949 fueron inferiores a nuestros cálculos en casi 14.000 millones de dólares. Ello no quiere decir que los p. i. d. necesiten importar esa cantidad. En primer lugar, sus ahorros podrían aumentar con las medidas propuestas en el capítulo VI. Y, en segundo lugar, con el aumento de la renta nacional, podrían incrementarse también los ahorros. Sin embargo, aún deduciendo dichos aumentos, sigue dándose el caso de que no puede aumentarse la renta nacional *per capita* en un 2 por 100 sin una importación anual de capital muy superior a 10.000 millones de dólares. Esta cifra es considerable en relación con el pasado de dichos países, ya que desde 1920 hasta 1930 la afluencia de capital sólo fué de un promedio de 500 millones de dólares anuales, y la afluencia actual no pasa de los 1.500 millones, lo cual, agregado al nivel actual del ahorro dentro de cada país, aumentaría escasamente en un 0,75 por 100 anual la renta nacional *per capita* del mundo insuficientemente desarrollado.

Estas cantidades, aunque grandes, están dentro de las posibilidades de los países industrializados. El total de las rentas nacionales de los países de Europa Occidental, Australasia, Estados Unidos y Canadá asciende a unos 350.000 millones de dólares. Si se transfiriese el 2 por 100 de esa cantidad podrían reunirse 7.000 millones de dólares, lo cual no sería excesivo. De 1905 a 1913, el Reino Unido exportó un promedio anual de un 7 por 100 de su renta nacional.

Urge, pues, acelerar la afluencia de capital hacia los países insuficientemente desarrollados. Veamos las diferentes formas:

A) *Inversiones de capital privado*.—En la actualidad el empleo de capital privado en la compra de valores del Estado extranjeros —muy importante en otros años— ha cesado virtualmente.

Es difícil calcular tanto la demanda como la oferta de este tipo de capital. La demanda puede no ser muy grande, ya que sólo los prestatarios que tienen mucho crédito podrían esperar obtener mejores condiciones en el mercado abierto que en el Banco de Exportación e Importación y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. En cuanto la oferta, el capital destinado a la compra de valores de empresas privadas que operan en el extran-

jero nunca ha sido muy grande ni es probable llegue a serlo. Prácticamente, todas las inversiones de capital privado en el extranjero constituyen inversiones directas en empresas que están efectivamente controladas desde los países exportadores de capital. En los últimos años, el 70 por 100 de esas inversiones se ha hecho en el petróleo. Para conseguir una mayor expansión de las inversiones directas en el extranjero se tropieza con varios obstáculos:

1) Algunos p. i. d. no ven con mucha simpatía este tipo de inversiones; temen que se controlen desde el extranjero ciertos sectores importantes de sus economías o consideran que el costo de capital privado extranjero es demasiado elevado.

2) El capital extranjero evita hacer algunas inversiones por temor de que los Gobiernos de los países importadores de capital tomen medidas arbitrarias que perjudiquen sus intereses. En los estatutos propuestos por la Organización Internacional de Comercio existen disposiciones para subsanar estas dificultades. Mientras tanto, el Gobierno de los Estados Unidos ha comenzado a concertar tratados con otros Gobiernos para proteger las inversiones en el extranjero.

3) Existencia de la doble tributación

4) Algunas Compañías que estarían dispuestas a hacer inversiones directas en el extranjero tropiezan con dificultades para reunir todo el capital en acciones. Como el Banco Internacional no puede hacer inversiones en acciones, se ha propuesto establecer una corporación financiera internacional para salvar este obstáculo.

5) La afluencia de inversiones privadas depende en parte de la cantidad que los Gobiernos de los p. i. d. dediquen a mejorar sus servicios básicos, así como a la higiene pública y a la enseñanza.

B) *Préstamos del Estado.*—Como se ha visto, son muy escasas las posibilidades que tienen en la actualidad los Gobiernos de los p. i. d. de obtener préstamos en los mercados de capital privado. Sus dos fuentes principales para ello son el Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

En otros años, los préstamos del Banco de Exportación e Importación se concentraban en América Latina, pero actualmente se están extendiendo a todo el mundo. Otros países económicamente avanzados deben establecer instituciones análogas.

El Banco Internacional ha estado concediendo préstamos a los p. i. d. a un ritmo muy inferior a 300 millones de dólares anuales, cifra que tiene poca relación con las exigencias que imponen las circunstancias. Su labor se ha enfrentado con los siguientes problemas:

1) El temor de que no pudiese obtener suficiente dinero prestado para prestarlo, a su vez, en la escala necesaria, entorpeció sus primeras operaciones. El Banco ha adoptado medidas que, eliminando ese temor, han hecho aceptables en los mercados de capital sus emisiones.

2) Otro obstáculo que el Banco se vió obligado a vencer fué la limitada interpretación de los artículos de su Acuerdo, que parecían reducir sus actividades a la concesión de préstamos en moneda extranjera para adquirir equipo y materiales destinados a obras específicas. La interpretación actual de esos artículos es más amplia.

3) Falta de preparación de algunos Gobiernos, especialmente en el continente africano.

4) Aun en los casos en que existe la voluntad de hacer progresos rápidos, la concesión de préstamos es lenta porque algunos prestatarios carecen de los recursos necesarios para absorber capital rápidamente. Les falta personal técnico, artesanos y mecánicos calificados. El Banco trata de solucionar esta dificultad enviando al exterior sus propias misiones de estudio y suministrando asistencia técnica, aunque no en la escala suficiente.

5) La cantidad que puede, lucrativamente, invertirse con un interés de un 4 por 100 depende de la suma que se esté gastando al mismo tiempo en crear capital de obras sociales.

C) *Subsidios intergubernamentales.*—Antes que pueda comen-zarse a hacer un rápido progreso económico, los Gobiernos de los p. i. d. deberán destinar grandes sumas al mejoramiento del factor humano y de la administración y a formar un capital básico para obras sociales. La mayoría de ellos no dispone del dinero necesario, ni está en condiciones de contratar los préstamos necesarios. Por tanto, es necesaria la creación de algún sistema que permita transferir a los p. i. d., en forma de subsidios de ayuda, una cantidad de dinero que aumente rápidamente para llegar a un nivel que se aproxime a los 3.000 millones de dólares por año.

Por tanto, se recomienda que las Naciones Unidas establezcan una administración internacional de fomento facultada para otorgar subsidios a los Gobiernos de los p. i. d. Las funciones de esta administración serían las siguientes:

1) Decidir la distribución de los subsidios de ayuda para los fines específicos enumerados más abajo, administrarlos y verificar su utilización.

2) Cooperar con los p. i. d. en la preparación y coordinación de sus planes, prestándoles asistencia general y, cuando sea necesario, suministrando los servicios de expertos y técnicos y concediendo subsidios de ayuda para la preparación de planes de desarrollo económico.

3) Contribuir a ejecutar los planes de desarrollo, especialmente en la obtención de recursos escasos, como, por ejemplo, los bienes de capital y el personal técnico.

4) Presentar informes periódicos sobre la preparación y el progreso de los planes de desarrollo, disponer el estudio de los problemas de desarrollo y presentar recomendaciones al Consejo Económico y Social.

Los subsidios podrán destinarse a los fines que se citan a continuación:

- 1) Investigación y enseñanza.
- 2) Programa de higiene pública.
- 3) Subvención de créditos agrícolas a plazo corto y medio.
- 4) Mejoramiento de obras públicas rurales.

D) *El factor tiempo.*—Se ha indicado que la actual afluencia de capital hacia los p. i. d. es apenas una fracción de todo lo que se necesita para obtener un ritmo de desarrollo razonablemente rápido. Se han recomendado normas para acelerar esa afluencia. Aun cuando se pongan en práctica todas esas recomendaciones, pasarán varios años antes de que el ritmo de afluencia llegue a un nivel satisfactorio. La inversión de los subsidios puede ser lenta al principio porque se necesita mucho tiempo para preparar planes cuando se trata de gastar dinero y de congregarse a las personas necesarias para ejecutar los planes. Además, el aumento de las inversiones privadas y del capital obtenido mediante préstamos siempre irá a la zaga de la aplicación de los subsidios. Se ha recomendado que parte de los subsidios se utilicen para preparar planes de des-

arrollo y para acelerar la capacidad de absorción de capital de los países insuficientemente desarrollados.

Se ve, por tanto, que la planificación requiere cierto tiempo. Incluso los planes para la creación de una administración internacional de desarrollo económico, después de que la idea haya sido aceptada, exigirá indudablemente algún tiempo. Por lo tanto, las decisiones deben tomarse lo antes posible para que los p. i. d. puedan empezar a hacer sus propios preparativos.

Conclusión.

El problema del desarrollo de los p. i. d. es tan urgente que todos estos países deberían proceder inmediatamente a formular planes y aplicarlos. Al actuar así, muchos de ellos harían mejor en no contar con ninguna ayuda internacional de importancia.

Indudablemente, a la mayoría de estos países les resultará muy difícil progresar inicialmente sin una ayuda internacional efectiva. Aun contando con esa ayuda, su tarea será bastante difícil. Según se ha visto, se requieren cambios fundamentales en la estructura social y económica, un gran esfuerzo en la enseñanza para las masas y una administración muy inteligente de los recursos. Esta árdua tarea se vería facilitada si se pudiera disponer de cierta ayuda del exterior en materia de personal y de finanzas. De no contar con ella, la tarea sería realmente formidable. Sin embargo, su carácter esencial no cambiaría, sino que exigiría un esfuerzo más intenso en todos los sentidos. La necesidad de cohesión y solidaridad social sería mayor que nunca, porque los sacrificios que la iniciación del proceso de desarrollo impondría al pueblo serían mayores y porque el plazo para recoger sus frutos sería más prolongado. Exigirían un gran genio para adaptarse, para aprovechar cuantas oportunidades se presentasen, para hacer todas las economías posibles, por pequeñas que fuesen, y para apresurar el ritmo de todo el proceso. La situación exigirá un gran caudal de inteligencia para la planificación, de honradez y capacidad para la ejecución, y de disciplina entre todos los miembros de la comunidad.

PARTE IV.—RECOMENDACIONES

En el curso de nuestro informe hemos formulado numerosas sugerencias sobre las medidas necesarias para fomentar el desarrollo económico. No todas ellas revisten igual importancia, y en esta parte nos limitamos a seleccionar las que deseamos presentar en forma de recomendaciones.

A) ACCIÓN NACIONAL DE LOS PAÍSES INSUFICIENTEMENTE DESARROLLADOS.

A fin de crear las condiciones previstas y la estructura institucional del desarrollo económico, el Gobierno de un país insuficientemente desarrollado deberá:

Recomendación 1.—Exponer con claridad a la población su decisión de emprender una acción enérgica para eliminar los obstáculos que se oponen al goce de oportunidades amplias e iguales para todos, obstáculos que anulan todo estímulo y desalientan los esfuerzos del pueblo. Bajo este título incluimos la reforma agraria, la abolición de los privilegios basados en motivos de raza, color, casta o religión, y el establecimiento de impuestos progresivos y un programa de educación en masa.

Recomendación 2.—Establecer un organismo económico central encargado de hacer investigaciones económicas, formular programas de desarrollo y prestar servicios de asesoramiento en relación con las medidas necesarias para poner en práctica dichos programas, como asimismo informar periódicamente sobre su desarrollo. Los programas de desarrollo deberán incluir un presupuesto de capital donde figuren las necesidades de capital y la proporción en que se supone que las fuentes nacionales y extranjeras han de contribuir a la formación del mismo.

A fin de fomentar el rápido desarrollo económico, un p. i. d. debiera adoptar las siguientes medidas:

Recomendación 3.—Estudiar la forma en que la producción, la distribución y las finanzas están organizadas en cada uno de los

sectores principales de la economía, y adoptar medidas para aumentar la eficacia de las mismas.

Recomendación 4.—Estudiar las posibilidades de crear empleo productivo adicional mediante la industrialización, el aprovechamiento de nuevas tierras para el cultivo, la explotación de recursos minerales u otros medios, y anunciar los programas relativos a la expansión del empleo.

Recomendación 5.—Estudiar las posibilidades de aumentar los rendimientos agrícolas y anunciar las medidas que se proponga adoptar a fin de obtener un rápido mejoramiento en los mismos.

Recomendación 6.—Preparar un programa que abarque un período de varios años para el mejoramiento de los servicios públicos mediante inversiones de capital.

Recomendación 7.—Preparar un programa de enseñanza e investigación en el que figuren los objetivos que persigue y los gastos propuestos para un período determinado, por ejemplo, de cinco años; exponer separadamente lo que se propone realizar en materia de ampliación de servicios de extensión agrícola, formación de personal para las industrias y formación profesional de técnicos y administradores.

Recomendación 8.—Preparar programas para estimular el ahorro nacional, incluyendo la ampliación de las instituciones de ahorro y medidas tributarias. A fin de asegurar que el capital se dedique a usos más productivos, establecer un Banco de fomento y un sistema de crédito agrícola y, si es necesario, adoptar otras medidas que originen el empleo de las inversiones, tales como controles de crédito, controles de cambio y concesión de licencias para construcciones y nuevas inversiones de capital.

B) ACCIÓN NACIONAL DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS.

Recomendación 9.—Los países desarrollados deberán abandonar políticas comerciales que entorpezcan el desarrollo de los países insuficientemente desarrollados:

a) No debieran fijar límites máximos a los precios de importación sin controlar simultáneamente los precios de la exportación hacia los p. i. d., a fin de no afectar desfavorablemente la relación de intercambio de esos países; y

b) No debieran subvencionar la producción ni la exportación de materiales que se producen para la exportación en los países insuficientemente desarrollados.

Recomendación 10.—Los países desarrollados debieran examinar la posibilidad de establecer instituciones nacionales similares al Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos de América.

Recomendación 11.—Los países desarrollados debieran facilitar las inversiones privadas en el extranjero:

a) Tomando la iniciativa para concertar estos tratados con los países insuficientemente desarrollados, a fin de que concedan un trato equitativo a las inversiones extranjeras.

b) Ofreciendo garantías a las inversiones extranjeras de sus nacionales contra dificultades de transferencia; y

c) Eximiendo de la doble tributación a las rentas originadas en el extranjero.

Recomendación 12.—Durante los períodos de escasez general de mercaderías, los países desarrollados debieran establecer mecanismos adecuados para garantizar que los p. i. d. obtengan una parte equitativa de bienes de capital y de otros materiales para continuar sus programas de desarrollo.

C) MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTAR LAS NACIONES UNIDAS Y OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES.

Recomendación 13.—El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento debe fijarse como objetivo que ha de alcanzar, dentro de los próximos cinco años, el de efectuar préstamos por valor de 1.000 millones de dólares anualmente a los países insuficientemente desarrollados.

Recomendación 14.—Las Naciones Unidas debieran establecer una Administración Internacional para el Desarrollo Económico que asista a los p. i. d. en la preparación, coordinación y aplicación de sus programas de desarrollo económico; que distribuya a los p. i. d. subsidios y ayuda para fines determinados; que fiscalice la adecuada utilización de dichos subsidios y que estudie y presente informes sobre el progreso logrado en los programas de desarrollo.

Recomendación 15.—Con el fin de asistir a los Gobiernos y a los pueblos de Africa a analizar y proseguir en forma continua el examen de los problemas que plantea el desarrollo de dicho continente, las Naciones Unidas debieran establecer una Comisión Económica para Africa y dotarla de una Secretaría internacional (1).

Recomendación 16.—Las Naciones Unidas debieran estudiar la posibilidad de establecer una corporación financiera internacional que se encargue de hacer inversiones en acciones (equity) y de hacer préstamos a las empresas privadas que funcionan en los países insuficientemente desarrollados.

(1) Teniendo en cuenta que uno de los Comités del Consejo Económico y Social ha recomendado ya la creación de una Comisión Económica para el Oriente Medio, no estimamos necesario reiterar dicha recomendación.