

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**

**BIBLIOTECA CENTRAL-USAC**

**DEPOSITO LEGAL**

**PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO**

**LOS INSTITUTOS DE  
FOMENTO Y EL  
DESARROLLO ECONOMICO**

**T E S I S**

**PRESENTADA A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONOMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE SAN  
CARLOS DE GUATEMALA, POR**

**RODOLFO BOJORGE MOREIRA**

**AL CONFERIRSELE EL TITULO DE**

**ECONOMISTA**

**EN EL GRADO DE LICENCIADO.**

— 0 —

**GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 1959.**

DL  
03  
T(35)

**JUNTA DIRECTIVA**  
**DE LA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**  
**DE LA**  
**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

*Decano*..... Dr. Gabriel Orellana Estrada.  
*Secretario*..... Lic. Raúl Sierra Franco.  
*Vocal 1º*..... Lic. Maximino Ruano Ayala.  
*Vocal 2º*..... Lic. Arturo Morales Palencia.  
*Vocal 3º*..... Lic. Santiago Castillo Avila.  
*Vocal 4º*..... P.C. Augusto Rosado Lara.  
*Vocal 5º*..... P.C. Gilberto Batres.

**Tribunal que practicó el Examen General Privado**  
**el 29 de Octubre de 1958**

Dr. Héctor Goicolea Villacorta.  
Ing. Jorge Arias.  
Dr. Gabriel Orellana Estrada.  
Lic. Rafael Piedrasanta A.  
Lic. Maximino Ruano Ayala.

Guatemala, 31 de Julio de 1959.

Señor Decano:

El 29 de octubre del año recién pasado se sirvió usted nombrarme para guiar el trabajo de tesis que se intitularía "Los Institutos de Fomento y el Desarrollo Económico", que prepararía el Maestro Rodolfo Bojorge M.

He cumplido con agrado el encargo que se me diera y me place informar que el señor Bojorge M. presenta aspectos interesantes sobre el desarrollo económico de los países subdesarrollados, siguiendo el caso de Nicaragua. Asimismo, contempla el papel que desempeñan los modernos Institutos de Fomento como instrumentos fundamentales para el desarrollo económico. Sobre los Institutos de Fomento de Centro América presenta comentarios y sugerencias muy importantes para su mejor estructuración y administración a efecto de que llenen su cometido a cabalidad.

En virtud de que la tesis en mención representa esfuerzo de investigación y contribuye a la mejor orientación de los Institutos de Fomento de Centro América, me permito recomendar que se le acepte para cubrir el requisito previo a optar el título de Economista.

En espera de haber cumplido a satisfacción el encargo del señor Decano, le reitero las muestras de mi consideración y aprecio.

ENRIQUE SANTA CRUZ.

Señor Decano de la Facultad de  
Ciencias Económicas.  
Presente.

**DEDICATORIA:**

*A: MI FAMILIA,*

*LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA, Y*

*A MIS PROFESORES Y COMPAÑEROS  
DE ESTUDIOS.*

# INDICE

	Pág.
I.—LA POLITICA ECONOMICA EN LOS PAISES SUBDE- SARROLLADOS	11
II.—LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMI- CO. ESTUDIO DE UN CASO CONCRETO	15
III.—LOS INSTITUTOS DE FOMENTO	21
IV.—LOS RECURSOS Y LOS PROGRAMAS DE LOS INS- TITUTOS DE FOMENTO	27
a) Recursos financieros	27
b) Recursos técnicos	28
c) Programas de los Institutos de Fomento	31
d) La productividad	35
e) La estabilización de precios	37
f) Forma en que desarrollan sus programas los Institutos de Fomento	40
V.—LOS INSTITUTOS DE FOMENTO DE CENTRO AME- RICA. SU CLASIFICACION.	43
a) Institutos de Fomento que sólo efectúan rea- lizaciones directas	43
b) Institutos de Fomento con realizaciones di- rectas y crédito refaccionario.	45
c) Institutos de Fomento con realizaciones di- rectas y crédito refaccionario y de avío.	46
VI.—RESEÑA COMPARATIVA DE LAS LEYES CREADO- RAS DE LOS INSTITUTOS DE FOMENTO DE CEN- TRO AMERICA.	47
VII.—LA ASOCIACION DE ORGANISMOS DE FOMENTO DE LA PRODUCCION Y ESTABILIZACION DE PRE- CIOS DEL ISTMO CENTRO AMERICANO	49
VIII.—CONCLUSIONES.	53
BIBLIOGRAFIA.	55

## La Política Económica en los Países Sub-Desarrollados

La política económica que se pretende seguir actualmente en los países sub-desarrollados, entre los cuales se encuentran los de Centro América, consiste en líneas generales, en fomentar el desarrollo económico para lograr un incremento del ingreso nacional real y comenzar con una moderada política de redistribución del mismo, que permita atender mejor las necesidades vitales de las clases de escasos recursos económicos, procurando con esto último no frenar el proceso del desarrollo económico.

Aun cuando las estimaciones del ingreso nacional y su comparación en el plano internacional deben tomarse con reservas, sobre todo por la deficiencia y escasez de datos estadísticos, vale la pena comentar las siguientes cifras de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que nos dan una idea de la diferencia entre el ingreso real “per cápita” en Estados Unidos y América Latina (1).

Según la CEPAL, el ingreso real “per cápita” en Estados Unidos en 1953, fué de US\$ 2,000.00 en tanto que en América Latina fué de US\$ 248.00. Esto acusa un nivel de vida promedio 8 veces mayor para el habitante de Norte América, que el disfrutado por el de América Latina en el mismo año. Si se toma en cuenta que la mayor parte de la población de América Latina vive en los países que han

---

(1) Alberto Baltra Cortés **Condiciones Institucionales del Desarrollo Económico.** EL TRIMESTRE ECONOMICO. No. 1. Vol. XXIV. Enero - Marzo 1957, México, D. F.

logrado mayor desarrollo (Argentina, Brasil, México, etc.,) la comparación de ingresos reales "per cápita" entre Estados Unidos y los países de Centro América, por ejemplo, será más desfavorable todavía.

Las mismas estimaciones de la CEPAL, nos dan una idea del tiempo que habrá de transcurrir para que el ingreso real "per cápita" en América Latina iguale a un tercio del ingreso real "per cápita" que se logró en 1953 en Estados Unidos, de continuar las actuales tasas de inversión.

Es bien sabido que en los países sub-desarrollados el porcentaje del ingreso nacional que se consume es tan alto, que queda poco para invertir, razón por la cual se hace necesario un uso más racional de los recursos nacionales y el aporte del ahorro extranjero, pues según dichas estimaciones, de continuar las condiciones económicas actuales, habría que esperar 42 años para lograr ese tercio a que se refiere el párrafo anterior.

De todo lo anterior se deduce que la política económica en los países sub-desarrollados, difiere obviamente de la política económica de los países desarrollados, cuyos problemas centrales pueden ser de otra índole, tales como: la desocupación, la redistribución del ingreso, la disputa por mercados para productos industriales, etc.

En los países sub-desarrollados los esfuerzos deben concentrarse en aumentar el ingreso nacional real para mejorar las condiciones de vida de la población. Para lograr dichos propósitos, se necesita de una serie de requisitos señalados a menudo por los economistas, políticos, etc., latino-americanos que preocupados por este problema profundamente humano, tienden a buscar soluciones dentro de las condiciones peculiares de estos países. Una de las diferencias esenciales entre la política económica de los países desarrollados y la de los sub-desarrollados, consiste en que el aspecto fiscal de los primeros es ante todo de carácter compensatorio, tendiente a suavizar las fluctuaciones del ciclo económico, en tan-

to que en los países sub-desarrollados, la política fiscal es primeramente una poderosa arma de desarrollo económico. Asimismo, en estos últimos, la deuda pública externa puede tener una enorme importancia por la misma escasez del ahorro, en tanto que en los países desarrollados la deuda pública puede ser fundamentalmente interna, permitiendo el manejo de la tasa de interés y, consecuentemente, de las inversiones. Por otra parte, en los países sub-desarrollados, los gobiernos necesitan a veces establecer nuevas instituciones que les permitan corregir deficiencias del sistema económico, como parte muy importante de los programas de fomento.



## **La Planificación del Desarrollo Económico.**

### **Estudio de un Caso Concreto.**

Con el objeto de presentar los lineamientos generales de un plan de desarrollo económico, tomaremos el caso concreto del Plan Quinquenal 1952-1957, recomendado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento al Gobierno de Nicaragua. Dicho plan nos permitirá examinar algunos aspectos doctrinarios, así como los recursos que se necesitan para un programa de desarrollo, sin entrar al detalle de la adaptación institucional, de la adecuación legislativa, monetaria y fiscal, etc. Además, trataremos de determinar el lugar que corresponde a los Institutos de Fomento, en la planificación del fomento económico.

En 1950 el ingreso nacional de Nicaragua fué estimado en 1,027 millones de córdobas. Esta cantidad para una población de 1,053,000 habitantes representaba un ingreso promedio anual "per cápita" de casi 1,000 córdobas, o sea unos 140 dólares aproximadamente, al tipo de cambio oficial de 7 córdobas por un dólar; promedio sumamente bajo, que ponía de relieve la urgencia de elevar el ingreso nacional real, para mejorar las condiciones de vida de la población; pues aún cuando la distribución del ingreso no era seguramente la más apropiada ya que el 1 por ciento de la población percibía el 25 por ciento de ese ingreso, poco podría hacerse para mejorar las condiciones de vida del 99 por ciento restante de la población mediante una mejor distribución y sí se corría el riesgo de que una política de redistribución de dicho ingreso, fuera a reducir la tasa de inversiones, pues ese 1 por ciento, es el sector inversionista del país.

La misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), después de 11 meses de estudio presentó dos planes: uno mínimo y otro máximo.

El plan mínimo que fué el que adoptó el Gobierno, señalaba como meta el obtener un incremento real del ingreso "per cápita" del 15 por ciento; esto es, además del ingreso adicional que se obtendría con el aumento de la población puesto que si el incremento porcentual real del ingreso nacional es igual al incremento porcentual de la población, las condiciones de vida permanecerían al mismo nivel.

El programa se basó en el estudio previo de la situación económica del país, de sus recursos y de la posibilidad de negociar empréstitos en el extranjero, para fijar metas a lograr, tomando en consideración la estructura del ingreso nacional, en el cual el sector agrícola generaba el 41 por ciento aproximadamente, como se ve en el Cuadro 1 que se presenta a continuación:

Cuadro 1

INGRESO NACIONAL DE NICARAGUA EN 1950

(Millones de Córdoba)

Agricultura .....	416
Minería .....	60
Construcción .....	54
Manufacturas .....	145
Transportes y Comunicaciones .....	37
Energía .....	11
Comercio y Finanzas .....	108
Gobierno .....	63
Servicios profesionales y domésticos..	27
Otros servicios, incluyendo hoteles, rentas, impuestos, intereses pagados, etc.	105
<b>TOTAL</b>	<b>1,027</b>

FUENTE: BIRF. *The Economic Development of Nicaragua*. Pág. 74. Johns Hopkins Press. Baltimore, U.S.A. 1953.

El plan mínimo de desarrollo económico requería una inversión de 59.3 millones de dólares, de los cuales 31.3 millones financiarían los gastos en moneda extranjera y el resto, los gastos internos, en moneda nacional.

Lo expresado en el párrafo anterior hace pensar que una inversión extraordinaria de este tipo, podría ocasionar serios problemas en la balanza de cambios (ingreso-egreso de divisas extranjeras) además de que obligaría a una reducción del consumo, razones por las cuales, se contemplaba la conveniencia del aporte del ahorro externo.

En forma resumida, el plan mínimo de desarrollo económico propuesto para ejecutarse durante el quinquenio 1952-1957, que inclusive podría servir de base al Gobierno para solicitar al BIRF créditos a largo plazo, era el siguiente:

## Cuadro 2

### PLAN MINIMO DE DESARROLLO ECONOMICO

1952 - 1957.

(Miles de US\$)

I	Agricultura		
	A.—Instituto de Fomento	17,000	
	B.—Ministerio de Agricultura	3,000	20,000
II	Transportes y Comunicaciones.....		21,975
III	Educación .....		3,125
IV	Salud Pública .....		7,900
V	Industrias .....		1,800
VI	Energía .....		4,500
	TOTAL		59,300

FUENTE: BIRF. *The Economic Development of Nicaragua*. Pág. 10.  
 Johns Hopkins Press. Baltimore, U.S.A. 1953.

Este Cuadro 2 nos permite hacer notar los principios que se siguen actualmente, en la programación del desarrollo económico en los países sub-desarrollados.

Lo primero que se observa, es que prácticamente todas las inversiones tienen como meta el aumento del ingreso nacional, o del mejoramiento de las condiciones para generarlo. La asistencia social, podrá incrementarse posteriormente, a medida que se logren incrementos en el ingreso.

Seguidamente se observa, la forma integral en que se hace la programación, pues lógicamente el desarrollo de la agricultura, por ejemplo, necesita de más y mejores caminos, de servicios técnicos y de extensión, de estudios acerca del uso de la tierra del mejoramiento de la educación, de la atención de la salud de los campesinos, etc., ya que cualquiera de estos renglones puede convertirse en el factor limitante del éxito del programa. (Asimismo, cualquier institución estatal que no cumpla su misión en una forma eficiente, será también el factor limitante del éxito del programa).

De los 59.3 millones de dólares del programa, 20.0 millones, o sea más de un tercio, se proyectaban destinar a la agricultura. De estos 20.0 millones, 17.0 serían invertidos por un Instituto de Fomento Nacional, a crearse, el cual desempeñaría así un papel importantísimo en la función generadora del ingreso nacional. El proyecto destinaba más de un tercio del programa al desarrollo agrícola, y una cantidad todavía mayor a los transportes y comunicaciones, lo que pone de manifiesto que se pretendía fortalecer el sector agrícola para afrontar posteriormente la industrialización del país, a la que el plan sólo le asignaba 1.8 millones de dólares, siempre que no se considere la rama de la energía, como una industria.

La coordinación de los trabajos que debería desarrollar cada entidad gubernamental, tenía que estar a cargo de una oficina especial denominada "Consejo Nacional de Economía".

Puede observarse también en el plan, que una parte de las inversiones proyectadas, por sus características propias tenían que ser ejecutadas directamente por el Gobierno como son las labores del Ministerio de Agricultura, los transportes y comunicaciones, la educación, la salud pública y la producción de energía, a las cuales en conjunto, se les asignaba en el plan, la cantidad de 40.5 millones de dólares. Esta parte de la ejecución del programa quinquenal quedaba, lógicamente, bajo la responsabilidad absoluta del Gobierno. El resto, o sean 18.8 millones de dólares, tendrían que ser invertidos en actividades agrícolas e industriales que pertenecen al campo de la iniciativa privada, sin dejar de tomar en cuenta que en nuestros sistemas económicos el individuo tiene libertad para invertir sus fondos en la actividad que considere más conveniente, por lo que habría que buscar los incentivos adecuados para que la iniciativa privada se sintiera halagada y participara en esos programas de desarrollo. Su no participación o la deficiencia del proyectado Instituto, estaban supuestas a ser puntos decisivos para la ejecución del plan quinquenal. Los incentivos al sector privado serían: legislaciones más o menos apropiadas, facilidades crediticias, facilidades técnicas, exenciones de impuestos, etc.

De los 18.8 millones de dólares, 17.0 millones estaban destinados para invertirse en la agricultura, que tradicionalmente ha sido la principal actividad de los nicaragüenses y los 1.8 millones restantes, a la industria.

Otro aspecto interesante del plan, es que se tomaba muy en cuenta la enseñanza de mejores técnicas agrícolas, mediante la creación de un Servicio Técnico Agrícola, así como la formación de obreros calificados, mediante la creación de un Instituto Técnico Vocacional.

A estas alturas (1959) no se conocen todavía los resultados del plan quinquenal, alterado entre otras causas por el poderoso incremento del cultivo del algodón. En 1957 se

establece el Instituto Nacional de Seguridad Social en cuyas funciones se encuentra en última instancia una redistribución del ingreso nacional. Este aspecto del Instituto estaría íntimamente relacionado con las funciones generadoras del ingreso del Instituto de Fomento Nacional.

Una falla del Instituto de Fomento Nacional significaría que el Instituto Nacional de Seguridad Social estaría redistribuyendo un ingreso adicional inexistente, frenando con ello la capitalización del país. Asimismo, una falla del Instituto Nacional de Seguridad Social, significaría que el aspecto social para el cual se ha buscado el incremento del ingreso nacional, no se ha cumplido, y que la capitalización del país va un poco más acelerada de como se había proyectado.

Los comentarios anteriores nos permiten ver en una forma más clara, los lineamientos generales de la política económica de los países sub-desarrollados a la cual se hizo alusión en el Capítulo I.

Después de estos dos capítulos introductorios se tratará a continuación los Institutos de Fomento como entes generadores del ingreso nacional, tratando de seguir el mismo método anterior, es decir, tomar el Instituto de Fomento Nacional de Nicaragua como base, para luego generalizar hasta donde sea permisible.

## Los Institutos de Fomento

Con base en lo expuesto en el Capítulo anterior, puede decirse que los Institutos de Fomento son uno de tantos organismos estatales, cuya labor consiste en ejecutar una parte sustancial de los planes de desarrollo económico.

En el caso específico del plan quinquenal propuesto al gobierno de Nicaragua, casi un tercio de dicho plan quedaba bajo la responsabilidad inmediata de un Instituto de Fomento, que cubriría principalmente los aspectos siguientes:

I. El encauzamiento de inversiones de la iniciativa privada hacia los programas de desarrollo a cargo del Instituto (Ver Cuadro 3), y

II. Asegurar el éxito de estas inversiones, para que los programas de desarrollo alcancen las metas deseadas.

Es posible que estos dos elementos que a continuación pasamos a comentar, constituyan las características fundamentales de esta moderna institución que reforzaría a la iniciativa privada, para el mejor cumplimiento de su cometido.

La labor de encauzamiento de las inversiones privadas no puede hacerla por sí solo un Instituto de Fomento, pues necesita de una serie de medidas auxiliares, como leyes de estímulo agrícola o industrial, exenciones de impuestos, etc. Estas medidas tratarán de que la iniciativa privada obtenga mayores rendimientos económicos, y que estos incentivos faciliten la orientación de esos fondos hacia los programas de desarrollo económico.

La tarea más difícil es la de asegurar el éxito de cada inversionista privado que participe en un programa de de-

sarrollo, porque si uno o más empresas fracasan en sus programas particulares, no se logrará alcanzar las metas del programa total.

El párrafo anterior constituye la razón por la cual el Instituto de Fomento debe tratar de asegurar el éxito del inversionista privado, pues con frecuencia nos encontramos con que la iniciativa privada en los países sub-desarrollados como el nuestro, presenta en la mayoría de los casos, una serie de deficiencias que constituyen una rémora para el desarrollo económico y que los Institutos de Fomento están llamados a corregir.

Pasamos a continuación, a señalar las principales deficiencias que presenta la iniciativa privada.

I. *Deficiencia en la planificación de las inversiones.*— Nuestro empresario, novato a veces o corto de preparación para asimilar y aprovechar ampliamente las experiencias adquiridas, no tiene generalmente esa agilidad especulativa del inversionista de los países desarrollados, lo cual no le permite poner en juego las alternativas que presentan las distintas posibilidades de combinación de los factores de la producción.

La combinación cada vez más racional de los factores de la producción, constituye, según algunos economistas, el fenómeno fundamental del desarrollo económico, para lo cual debe preparar el Instituto.

II. *Deficiencia en cuanto a conocimientos técnicos.*— La mayoría de las personas que tienen a su cargo la producción en las empresas, sean estas industriales o agrícolas, son hombres prácticos que han aprendido rutinariamente un proceso de producción o un sistema de cultivo sin haber hecho estudios especiales.

Sin embargo, en el grupo de empresarios más fuertes, económicamente, se nota cierta inquietud por este problema, razón por la cual se contrata técnicos extranjeros, se busca



cómo capacitar a los hombres prácticos o a los hijos de los empresarios para que sean éstos los que en el futuro se encarguen de la producción técnica de la empresa.

Otro grupo de empresarios, no puede afrontar ese tipo de gastos, pero en cambio, sus condiciones económicas le dan acceso a los Institutos de Fomentos; por consiguiente, estas instituciones deben prepararse para la prestación de asistencia técnica en gran escala.

Finalmente, hay un grupo de pequeños empresarios que quedan al margen porque sus condiciones económicas no les permiten todavía el acceso a las instituciones que pueden asistirlos técnicamente, aunque hay que reconocer los esfuerzos que a menudo se hacen para llegar a ellos.

III. *Deficiencias de carácter administrativo.*—De igual manera puede decirse que los gerentes o administradores de negocios, no son en su mayoría hombres versados en cuestiones administrativas, por lo cual muchas empresas acusan una deficiente administración, que los Institutos de Fomento deben tratar de superar.

IV. *Deficiencias financieras.*—Las deficiencias financieras se eliminan por medio de créditos adecuados, que puede otorgar un Instituto o un Banco. La escasez de crédito, es a veces una de las causas por las que no se encuentra la combinación apropiada de los factores de la producción que debe existir en las empresas. Se notan así, fincas parcialmente cultivadas, instalaciones industriales con máquinas de diferentes clases y capacidades, equipos usados en capacidad ínfima, etc.

Si nuestra interpretación acerca de las deficiencias de la iniciativa privada que las Instituciones de Fomento deben tratar de eliminar, es correcta, quiero decir que para que puedan llenar su función, se requiere en primer lugar, de la comprensión teórica del problema, y en segundo, de un cuerpo de técnicos capaces y con suficiente buena voluntad para

que esas deficiencias de técnica, administración y planificación que presenta generalmente el sector privado, vayan siendo eliminados paulatinamente. Es seguro que por este carácter de estudio y asesoría se le haya dado a esta institución, el nombre de Instituto, palabra que significa "corporación científica", "centro de estudios". Claro está que si la iniciativa privada no presentara estas deficiencias, los programas de fomento pudieran desarrollarse a base de concesión de crédito e inversiones directas.

Hasta aquí se han apuntado las deficiencias de quienes administran o dirigen las empresas; a lo cual hay que agregar los anticuados métodos de producción de los campesinos, analfabetos en su casi totalidad y de los obreros; esta deficiencia da al país una bajísima productividad y por lo tanto, precarias condiciones de vida. Conforme al planteamiento que hace la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el entrenamiento y capacitación del campesino lo deja a cargo de un "Servicio Técnico Agrícola, adscrito al Ministerio de Economía, y el entrenamiento y capacitación de los obreros, a cargo de un "Instituto Técnico Vocacional", bajo la dependencia del Ministerio de Educación Pública.

Por otra parte, circunstancias tales como el riesgo, la complejidad y cuantía de las inversiones, etc. hacen que la iniciativa privada no se anime a efectuar la promoción de ciertas inversiones que pueden ser básicas para el desarrollo económico del país, constituyéndose así, un campo ideal para que los Institutos de Fomento efectúen inversiones directas.

Las *inversiones directas* pueden llegar a ser, inclusive, la función fundamental de estas instituciones. La Ley Creadora del Instituto de Fomento Nacional de Nicaragua, las contempla, pero la ideología con que fué redactada parece darle preponderancia a la inversión indirecta. Como principio bastante generalizado se encuentra el traspaso a la iniciativa privada de estas inversiones directas, cuando ya la institu-

ción de fomento ha logrado vencer los riesgos y dificultades que pudieron haber desanimado a los particulares en un principio.

La selección de este tipo de inversiones es muy difícil y su preponderancia sobre las inversiones indirectas es problemática, pudiendo estar determinadas por razones especiales en cada país. Además, la doctrina del desarrollo económico no parece haber madurado aún y las instituciones de fomento son todavía muy jóvenes; de tal manera que estas instituciones no tienen actualmente, un camino más o menos determinado como es el caso de la banca central o la banca comercial.

Por lo anterior se llega a la conclusión de que tal como se plantea el problema, no es posible concebir una institución de este tipo, si sus directivos no tienen una idea clara de cual es la finalidad de la institución; si no se cuenta con suficiente personal calificado y si el crédito se concede con criterio estrictamente bancario. En resumen y por lo que hace al elemento humano es fácil comprender que el hombre sin preparación académica tiene muy poco que hacer en este campo, ya que su capacidad no le permite actuar al nivel de trabajo que requiere una institución de fomento.

Todo lo expresado en el presente capítulo, hace pensar seriamente en las siguientes cuestiones: ¿Cuál es el factor de la producción que limita el desarrollo económico de los países sub-desarrollados? ¿Es el capital como comúnmente se cree o es el elemento humano? ¿Han podido los países sub-desarrollados absorber todo el crédito que pudieron haber obtenido del exterior? ¿No sería conveniente que así como se presente planificar las inversiones, se planifique el entrenamiento de las personas que deben estar al frente de nuestras empresas y de nuestras instituciones?

Para concluir el presente capítulo, resta decir que una realización directa que puede sea también la función funda-

mental de estas instituciones, es la estabilización de los precios, que en términos muy generales, puede orientarse a la protección del consumidor, al fomento de la producción o a ambos fines a la vez. De este aspecto se tratará con mayor amplitud en los próximos capítulos.

## Los Recursos y los Programas de los Institutos de Fomento.

Uno de los aspectos más importantes de los Institutos de Fomento es el que se refiere a los recursos, observados tanto desde el punto de vista de su origen como desde el punto de vista de su cuantía, pues de éstos depende en gran parte la realización de los programas de dichas instituciones. Estos recursos pueden ser financieros y técnicos y de ellos se tratará primeramente en el presente capítulo.

### a) RECURSOS FINANCIEROS.

Los recursos financieros de los Institutos de Fomento, pueden clasificarse primeramente en internos y externos.

Los recursos internos pueden consistir en: aportes gubernamentales, depósitos de ahorro y a plazo, depósitos monetarios, de descuentos y redescuentos en el Banco Central e intereses y pequeñas utilidades que la institución puede obtener del producto de sus préstamos e inversiones directas.

Los *aportes gubernamentales* son indispensables al menos inicialmente, siendo a veces los que forma en su mayor parte, el capital de la institución. Estos recursos los proporciona el Gobierno, casi siempre en cuotas y tomándolo obviamente del Presupuesto General de la Nación, es decir, de algo que la propia economía nacional ya ha producido. Los aportes gubernamentales pueden consistir también en traspaso de propiedades.

Los *depósitos de ahorro* constituyen un recurso que la

institución debe promover, pero generalmente esta gestión se encuentra limitada debido al bajo ingreso "per cápita", que deja un margen muy reducido para ahorrar y, a que el interés que recibe el ahorrante es muy bajo en relación al tipo de interés que prevalece en el mercado libre de capitales, que en los países sub-desarrollados, puede llegar hasta el 24 por ciento anual y a veces a tasas más altas. De las emisiones de bonos, pueden hacerse comentarios similares.

Los *depósitos monetarios* constituyen un recurso cuando se efectúan operaciones de crédito a corto plazo.

Los *descuentos y redescuentos* en el Banco Central son casi siempre permisibles a los Institutos de Fomento; pero cuando se desean usar para el financiamiento de capitales, se corre el riesgo de que tal forma de operación se convierta en sistema, dando por resultado la formación de capitales ficticios de tipo inflacionario. Esto no quiere decir que los Institutos de Fomento no deban hacer uso del descuento en determinadas circunstancias; pero tal política, debe ser privativa del Banco Central.

Los Institutos de Fomento pueden ampliar sus recursos además, con las modestas utilidades que pueden obtener de sus realizaciones directas y los intereses sobre los créditos que otorgue.

Finalmente, los Institutos de Fomento, están facultados generalmente para negociar *empréstitos* en el exterior, los cuales vienen a reforzar el escaso ahorro nacional. El producto de tales empréstitos, se utiliza por lo tanto para la financiación de capitales. Proviene a veces del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, de instituciones financieras de los Estados Unidos y de firmas extranjeras productoras o distribuidoras de equipo.

## b) RECURSOS TECNICOS

Los recursos técnicos de los Institutos de Fomento con-

sisten en personal técnico o especializado, así como en investigaciones y estudios realizados. La variedad y cuantía de tales recursos están sujetos a los programas de trabajo y a los recursos financieros disponibles, debiendo existir una proporción adecuada entre recursos técnicos y financieros.

Los Institutos de Fomento utilizan sus disponibilidades técnicas en su propia organización, en la ejecución de sus realizaciones directas o en la asesoría a la iniciativa privada.

Siguiendo con la idea señalada en el Capítulo anterior de que la iniciativa privada presenta, generalmente deficiencias en su gestión productora, corresponde a los Institutos de Fomento tratar de eliminarlas paulatinamente, orientándola hacia la mejor planificación de sus inversiones, a buscar una combinación más racional de los factores de producción, a usar nuevos métodos de producción y a administrar sus empresas en una forma más adecuada. De tal manera pues, que los recursos técnicos de un Instituto de Fomento constituyen su columna vertebral.

Parece que el empleo de los recursos técnicos favorece únicamente a las empresas grandes y medianas. Esto es cierto pero sólo a primera vista, pues un aumento de la productividad tiene que traducirse en mejores productos y a más bajo precio, salarios más elevados para los obreros, mayor volumen de impuestos a favor del Estado y quizás lo más importante, una concepción más capitalista de la producción. Además, creemos que constituye una forma racional de desarrollo económico ir abarcando una mayor cantidad de productores en forma descendente, en cuanto a capacidad para asimilar conocimientos técnicos y facilidades crediticias.

El problema de asistencia técnica presenta aspectos distintos en el sector agrícola que en el sector industrial. Por ejemplo, en un programa cafetalero, ganadero, algodonero, etc. se puede contar con que existe una gran cantidad de productores que se dedican a dichas actividades. En cambio, en la industria sucede lo contrario: una diversidad de actividades en las cuales puede encontrarse en algunas de ellas, a

un solo productor. Aspectos distintos pueden encontrarse también en cuanto a las facilidades de divulgación.

Pasemos ahora a ver como se proveen de técnicos los Institutos de Fomento.

Siendo precisamente la falta de personal técnico una de las características de los países sub-desarrollados, lógico es pensar en las dificultades con que tropiezan los Institutos de Fomento para conseguirlo.

La planificación de este recurso debe hacerse tomando en consideración las necesidades inmediatas y mediatas. Para lo primero, habrá que reclutar lo más calificado de los técnicos nacionales, aunque para ello se precise concentrar en una sola oficina, los técnicos de una misma especialidad que trabajen en distintas instituciones. Como seguramente no habrá suficientes técnicos nacionales, la solución que queda es contratarlos en el extranjero u obtenerlos como ayuda de parte de los Organismos Internacionales o de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, debe desarrollarse un programa de capacitación de nacionales para ir sustituyendo paulatinamente a los técnicos extranjeros y formular una proyección del número de técnicos que habrá de necesitarse en el futuro, pues debe recordarse que su capacitación requiere muchos años de estudio y entrenamiento. Todo estudio efectuado anteriormente debe recopilarse y considerarse como un recurso técnico también.

El entrenamiento de personal para programas agrícolas es relativamente fácil en los países sub-desarrollados, debido a que casi siempre se cuenta con Escuelas y Facultades de Agronomía; pero el entrenamiento en el ramo industrial, presente mayor dificultad, ya que no se cuenta con Institutos Tecnológicos. En Centro América, se ha tratado de salvar esta dificultad con la creación del Instituto Centro Americano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), financiado por las Naciones Unidas y el aporte de los cinco países de Centro América.



Finalmente, las becas, los seminarios, las conferencias, etc., pueden aprovecharse para elevar el nivel técnico del personal.

### c) PROGRAMAS DE LOS INSTITUTOS DE FOMENTO

Los Institutos de Fomento son organismos que tienen a su cargo una parte de los programas gubernamentales de desarrollo económico, y a ello se debe su origen. La creación del Instituto de Fomento Nacional de Nicaragua, fué recomendada en el informe de la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conforme a dicha idea.

El siguiente cuadro presenta un ejemplo de programación de un Instituto de Fomento para un período de 5 años.

Cuadro 3

#### PROGRAMAS PROPUESTOS POR EL BIRF PARA EL PROYECTADO INSTITUTO DE FOMENTO NACIONAL

	Miles de US\$
1.—Plantaciones de café.....	3,000
2.—Ganadería .....	4,000
3.—Palma africana.....	500
4.—Conservación de suelos.....	2,000
5.—Irrigación .....	1,000
6.—Maquinaria agrícola .....	2,000
7.—Colonización de tierras.....	2,000
8.—Almacenamiento de granos	
a) Managua .....	700
b) Otros .....	250
9.—Créditos misceláneos .....	1,550
<b>TOTAL</b>	<b>17,000</b>

FUENTE: BIRF. *The Economic Development of Nicaragua*. Pág. 8.9.

Además de estos programas agrícolas, figuraba uno de carácter industrial en el cual se invertirían US\$ 1,800,000. En el mismo informe de la misión del BIRF se detallaba cada uno de los programas propuestos. Al proyectado Instituto de Fomento Nacional, le correspondería planificar la forma en que estos programas habrían de ejecutarse.

La observación del Cuadro 3 nos revela algunos datos muy interesantes: en primer lugar vemos la importancia que se daba a las nuevas técnicas de cultivo como la mecanización agrícola, la irrigación, la conservación de suelos, etc., (en esa época se comenzaba a desarrollar el cultivo del algodón); luego figuraba, en orden de importancia, el incremento de productos de exportación como el café y el ganado; la colonización agrícola y finalmente el establecimiento de graneros que permitirían el almacenamiento de granos y una política gubernamental sobre estabilización de precios.

En resumen, se estaba programando el desarrollo agrícola para establecer una base más sólida y más amplia que soportara el desarrollo de los otros sectores económicos, especialmente el de la industria. Además, se trataba de incrementar las exportaciones, a efecto de obtener una mayor rentabilidad agrícola, (en esa época el café y el algodón eran los cultivos más rentables) y obtener asimismo, divisas adicionales que en el desarrollo económico tienen mucha importancia desde distintos puntos de vista.

Tomando como base el caso del Instituto de Fomento Nacional de Nicaragua con que se ha iniciado el presente capítulo, se puede tratar de generalizar sobre los programas de instituciones de esta naturaleza.

Al elaborar un programa lo primero que debe hacerse es un recuento de los recursos financieros y técnicos disponibles y luego acomodarlos a un grupo de realizaciones posibles que vayan a ser ejecutadas directamente por la Institución o en forma indirecta. En este último caso, hay que tomar muy en cuenta el grado de entusiasmo y la convicción

de la iniciativa privada para solicitar asistencia técnica y contraer compromisos financieros.

En los Capítulos anteriores se ha señalado que gran parte de los empresarios carecen de los conocimientos técnicos suficientes para realizar sus inversiones, producir y administrar eficientemente, además de que carecían de fondos suficientes. Esta circunstancia determinaría la conveniencia de que los programas se encaucen únicamente hacia el mejoramiento de las empresas ya existentes o al establecimiento de nuevas empresas. Debería considerarse además, la conveniencia de que estas nuevas empresas sean inicialmente de propiedad de los Institutos de Fomento para traspasarlas luego a la iniciativa privada o si de una vez ésta se constituye en propietaria de las mismas.

Tiene particular importancia en la elaboración de los programas de estas instituciones, el establecimiento de prioridades. En estas existe una selección de "primer orden", o sea la decisión sobre qué sector o sectores de la economía conviene desarrollar y en qué proporción. De hecho sabemos ya que la agricultura, la ganadería, la industria y la minería son las actividades a que se dedica el grueso de nuestra población, lo cual es debido a las características naturales de las distintas regiones geográficas, inclinaciones personales, facilidades de aprendizaje, limitación de actividades, perspectivas económicas, etc.

En dicha estructura económica, se encuentran más o menos el número de campesinos y de obreros que necesita el país. Una ciudad, por ejemplo, cuenta con el número adecuado de zapateros, albañiles, sastres, carpinteros, etc., que necesita. Los servicios profesionales pueden ser insuficientes para la población, pero es muy probable que sean suficientes para el grupo que está en capacidad de pagarlos. El mismo crédito bancario es probable que sea solicitado dentro de las necesidades de esta estructuración de sectores. El hecho de que la intervención del Estado en la formación de esta estructura económica haya sido muy limitada, es una de las

razones por la cual la generación del ingreso nacional ha sido muy baja. De continuarse en la misma forma las condiciones de vida no podrán mejorar sustancialmente. La misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, concedió especial importancia a la agricultura y la ganadería, en la selección de primer orden para la reestructuración económica en el caso de Nicaragua.

La selección de segunda orden corresponderá a la rama o ramas que habrán de desarrollarse dentro de cada sector. En el caso de Nicaragua, podrá verse que dentro del sector agrícola, se le da importancia al café, a la conservación de suelos, a la mecanización y a la colonización de tierras. Los órdenes subsiguientes pueden ser: las zonas, el máximo y el mínimo del tamaño de las empresas que puedan entrar en el programa, etc.

Existen además, otros elementos de programación que a veces resulta difícil usar. Por ejemplo, si en los países subdesarrollados el capital es uno de los factores más escasos, resulta lógico pensar que lo más indicado sería invertir en aquellas actividades que aparentemente puedan proporcionar una mayor rentabilidad a ese capital; pero, por otro lado, también puede pensarse en desarrollar una política económica tendiente a promover la producción de artículos básicos para el consumo, elaborar materias primas nacionales, tomar en cuenta el aspecto cambiario, promover exportaciones, evitar importaciones, o puede considerarse la conveniencia de buscar varios de estos resultados a la vez.

Si después de estudiar los problemas que presenta la programación se llega a la conclusión de que lo más conveniente es el fomento de la industria textil, por ejemplo, que ya se encuentra establecida en el país, habrá que pensar en mejorar los sistemas de producción y administración, y quizás proporcionar créditos a corto y largo plazo. Puede ser que la misma Institución de Fomento disponga de todos los recursos necesarios para atenderlas; pero si no dispone de

ellos, tendrá que coordinar sus recursos con los de la institución que pueda cubrir el aspecto faltante.

En este caso será necesaria la cooperación y coordinación de distintos organismos gubernamentales y aún privados requiriéndose así, de programas de "tipo integral" en los cuales, dentro de una necesaria división del trabajo, cada organismo tendrá asignada su función específica. Cualquiera de estos organismos que no funcione eficientemente, limitará los resultados de los programas.

Igual situación se planteará con la integración de un programa agrícola, en donde los Ministerios de Agricultura tienen a su cargo la parte de investigación y a veces los servicios de asistencia técnica y de extensión; la institución de fomento, cubrirá la planificación y quizás el otorgamiento de créditos a mediano plazo; los bancos, el crédito de avío; y las asociaciones privadas de agricultores aportarán sus experiencias y el planteamiento de sus necesidades.

Para finalizar estos comentarios sobre elementos de programación, solo nos resta agregar que por ningún motivo debe descuidarse la capacitación de las personas encargadas de elaborar los programas de desarrollo económico, pues se trata de una responsabilidad muy grande como para dejarla en manos de ineptos.

#### d) LA PRODUCTIVIDAD.

Se decía anteriormente que el fenómeno fundamental del desarrollo económico lo constituye la combinación cada vez más racional de los factores de la producción.

A menudo, en los países sub-desarrollados el factor más abundante es el de los recursos naturales, en cambio, el capital es escaso. El elemento humano es abundante, pero con frecuencia de muy bajo nivel cultural, pues un alto porcentaje es analfabeta y el personal realmente calificado es muy escaso. Existe indudablemente, correlación entre ingreso "per cápita" promedio y analfabetismo, pues el sector agrícola,

que en muchos países es casi totalmente analfabeta, es el que percibe el menor ingreso "per cápita" promedio.

El capital es escaso porque un elevado porcentaje del ingreso nacional se consume, quedando muy poco para invertir. La creación de instituciones de crédito nacionales e internacionales y las facilidades crediticias, con que las fábricas de Estados Unidos y Europa están ofreciendo equipo, permiten establecer un mejor balance entre recursos financieros y naturales. El balance con el elemento humano calificado es difícil, pues se necesita de años para su formación. Es cierto que también se puede obtener personal técnico y calificado en el extranjero; pero dada la circunstancia de que dicho elemento viene casi siempre en número reducido y por tiempo limitado, resulta que su aporte está limitado a estas circunstancias, lo cual obliga a pensar muy seriamente, en la programación de la capacitación del elemento humano.

Ahora veamos cómo la productividad debe ser considerada en la programación de estos Institutos.

En el programa de café del caso de Nicaragua (Cuadro 3), se pensó primeramente en aumentar la producción mediante el incremento de la superficie cultivada, y esperar de 3 a 5 años para lograr los primeros frutos. Después se llegó a la conclusión de que era más conveniente aumentar la producción por árbol, ya que ésta tenía un promedio nacional de media libra de café oro. Este aumento se podía lograr con un programa de mejoras y abonamiento que permitiera duplicar la producción, además de garantizar la baja de los costos. Por otra parte, los bajos salarios de los cortadores de café, que solo conocían un único y tradicional medio de recolección del grano, podrían elevarse sustancialmente, adoptando nuevos sistemas que duplicaran la capacidad de corte de un individuo.

Los programas ganaderos pueden seguir esos mismos principios, es decir, en vez de aumentar el número de cabezas de ganado criollo de poco peso y poca producción de leche, buscar cómo producir más carne y más leche por animal, mediante cruces de ganado de raza, mejoras en los sis-

temas de alimentación, etc., tratando además de evitar considerables pérdidas de carne y leche a causa de la estación seca.

Estos dos casos pueden servir de ejemplo para demostrar cómo la productividad es básica para el desarrollo agrícola y, desde luego, para el desarrollo de otros sectores de la economía, pues mejorar los sistemas de promoción, producción y administración es buscar cómo producir más por unidad de capital, más por unidad de superficie, etc., lo que al final se traduce en una mayor producción por hora-hombre.

### e) LA ESTABILIZACION DE PRECIOS.

Tal como se dijo en el Capítulo II, el objetivo del plan mínimo de desarrollo económico propuesto por la misión del BIRF al gobierno de Nicaragua, era elevar en un 15 por ciento el ingreso real "per cápita" durante el quinquenio 1952-1957. Esto significaba que de lograrse éxito en la ejecución del plan de 5 años, la población en general dispondría de un 15 por ciento más de bienes y servicios de los que disponía en 1952.

Para alcanzar este último objetivo se necesitaba de una buena dosis de estabilización de precios, pues de poco serviría un aumento de los ingresos monetarios en un 15 por ciento si los precios de los productos básicos para la alimentación, subían en igual o en mayor proporción. Por esta razón, la política de estabilización de precios tenía como primer objetivo, evitar el alza de dichos productos para que la población de escasos recursos se beneficiara con los planes de desarrollo económico.

Con este criterio, puede notarse que en el presente caso, la estabilización servía principalmente para suavizar las alzas de año a año o estacionales de los precios de los productos agrícolas básicos para la alimentación, en los cuales los sectores de la población económicamente débiles, gastan un alto porcentaje de sus ingresos. Se pretendía pues, estabilizar precios en defensa del consumidor, ya que la producción de

esos productos era más que suficiente para abastecer las necesidades del consumo nacional.

Las estadísticas que registran el alza de los precios, ocurrida en Nicaragua durante el año 1958, nos muestran la importancia que tienen estos programas de estabilización para las gentes de más bajos ingresos.

Según los datos que recopila mensualmente la Dirección General de Estadística, el mantenimiento del nivel de vida de la clase obrera industrial de Managua, requería en Enero de 1958 de una erogación mensual de C\$ 545.72. De esa cantidad el 80 por ciento se destinaba a: alimentos, bebidas y tabaco, vivienda, combustible y vestuario; quedando el otro 20 por ciento para los demás gastos como medicinas, transportes, etc., y poco o nada para ahorrar. De los C\$ 545.72 la suma de C\$ 317.21 se destinaban a los gastos de alimentación, bebidas y tabaco y los C\$ 228.51 restantes a los otros gastos. Durante el mes de Julio, ese mismo nivel de vida solo podía mantenerse, mediante una erogación de C\$ 600.57, o sea con C\$ 54.85 más que en Enero. El Cuadro No. 4 nos muestra que de esta cantidad, C\$ 54.02 correspondían al grupo de alimentos, bebidas y tabaco.

#### Cuadro 4

### COSTO DE LA VIDA DE LA CLASE OBRERO-INDUSTRIAL DE MANAGUA

(Córdobas y porcentajes)

GRUPO	Enero 1958	%	Julio 1958	%	Diferencia
1.—Alimentos, bebidas y tabaco	317.21	58.1	371.23	61.8	54.02
2.—Vivienda	68.77	12.6	68.77	11.5	—
3.—Combustible	24.03	4.4	23.66	3.9	0.37
4.—Vestuario	26.87	4.9	27.03	4.5	0.16
5.—Misceláneos	108.84	20.0	109.88	18.3	1.04
<b>TOTALES</b>	<b>C\$ 545.72</b>	<b>100.0</b>	<b>C\$ 600.57</b>	<b>100.0</b>	<b>C\$ 54.85</b>

FUENTE: Dirección General de Estadística.



La investigación de los C\$ 54.02 en que aumentó el grupo de alimentos, bebidas y tabaco, nos muestra que fueron precisamente los precios de los productos agrícolas básicos para el consumo los que se movieron en una forma extraordinaria, pues de esa cantidad, C\$ 41.03 correspondieron a la subida de precios del maíz, frijoles y arroz y solamente C\$ 12.99 a los demás productos del grupo. De tal manera que la clase obrera industrial de Managua, en vez de gastar en maíz, frijoles y arroz la cantidad de C\$ 66.79 que gastó en Enero, tuvo que gastar C\$ 107.82. En el Cuadro 5, se presentan los movimientos de precios de esos tres productos alimenticios y del resto del grupo,

Cuadro 5

MOVIMIENTO DE LOS PRECIOS DEL GRUPO DE ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO

(Córdobas y porcentajes)

PRODUCTO	Enero 1958	%	Julio 1958	%	Diferencia
Maíz	33.92	10.7	56.94	15.3	23.02
Frijoles	11.55	3.6	29.04	7.8	17.49
Arroz	21.32	6.7	21.84	5.9	0.52
Otros	250.42	79.0	263.41	71.0	12.99
<b>TOTALES</b>	<b>C\$ 317.21</b>	<b>100.0</b>	<b>C\$ 371.23</b>	<b>100.0</b>	<b>C\$ 54.02</b>

FUENTE: Dirección General de Estadística.

Como es de suponer, la reacción de los obreros se dejó sentir inmediatamente, provocando entre otras cosas, la rebaja provisional de los porcentajes de las cuotas del Seguro Social, mediante un movimiento que casi llegó a una huelga obrera apoyada por los patronos, dándose el caso curioso de que la disminución del poder adquisitivo de los obreros, a

causa del alza de los precios del maíz y los frijoles principalmente, afectó al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social que es el organismo que en última instancia tiene una función redistribuidora del ingreso nacional.

Lo expresado en los párrafos anteriores, no significa que la estabilización deba ser extrema, a menos que el Gobierno pretenda desplazar sustancialmente de esa actividad, a la iniciativa privada, pues los gastos de almacenamiento y los intereses, son costos inherentes a la estabilización y si no se deja un margen a la iniciativa privada para que cubra estos costos, y una utilidad que la estimula a no abandonar esa actividad, el gobierno tendría que asumirla.

La estabilización de precios puede ampliarse a otros productos alimenticios, a materias primas, abonos, etc., según la política económica que el gobierno considere conveniente.

También se puede usar la estabilización como arma de fomento, pues no hay duda que el productor eficiente que tiene costos inferiores a los precios de estabilización, se siente estimulado a producir más, en tanto que los productos marginales se ven forzados a abandonar la producción. En el acápite f) a continuación se menciona al final, la forma como se llevan a cabo, los programas de estabilización de precios.

#### f) FORMA EN QUE DESARROLLAN SUS PROGRAMAS LOS INSTITUTOS DE FOMENTO

Nuevamente nos valdremos de un ejemplo para describir la forma en que los Institutos de Fomento desarrollan sus programas, cuando no se trata de realizaciones directas.

Supongamos que hechos todos los estudios generales del caso, se llega a la conclusión de que al país le conviene desarrollar la industria azucarera (1). Se procederá entonces a

---

(1) Obviamente un plan integral debe comenzar por la etapa anterior, es decir, por la parte agrícola.

estudiar la situación en que se encuentran los ingenios del país para contemplar la posibilidad de eliminar sus deficiencias y se hará un recuento de recursos técnicos y financieros que demostrará si se está en capacidad de desarrollar el programa. Los planes de inversión para el mejoramiento de cada ingenio serán aprobados o hechos por el Instituto; se tratará de eliminar deficiencias técnicas y de administración y se podrán conceder créditos. La obtención del crédito queda así subordinada a la conveniencia de los planes de inversión y a las mejoras técnicas y administrativas.

A un Banco no le interesaría el proceso anterior, pues su actividad se limita a obtener utilidades, con buenas garantías para sus préstamos. Por esta razón es que las leyes creadoras de los Institutos de Fomento prohíben el otorgamiento de créditos sin el dictamen técnico respectivo ya que de lo contrario la institución operaría como un Banco.

Las inversiones individuales se deben efectuar de acuerdo con los planes, salvo que ameriten cambios en el transcurso de su realización. Asimismo, el Instituto deberá vigilarlas constantemente, pues si las inversiones en uno de los ingenios fracasa, no se alcanzarán las metas propuestas; tampoco se lograrán éstas si no se eliminan deficiencias técnicas y de administración.

En esta misma forma pueden emprenderse programas de mejoramiento cafetalero, ganadero e industrial, haciendo constar que la diversidad de actividades comprendidas dentro del sector industrial, dificulta una acción más amplia, sobre todo en lo que se refiere a la eliminación de las deficiencias técnicas, que requerirían de una gran cantidad de especialistas en distintas industrias.

Los programas de estabilización de precios se llevan a cabo mediante el control de un determinado porcentaje de un producto, para lanzarlo al mercado cuando los precios alcanzan niveles más altos.

A veces se requiere de la instalación de puestos de ven-

ta para obligar al sector privado a que baje sus precios, necesitándose también en algunos casos, del concurso del comercio internacional para hacer más efectiva la estabilización y el abastecimiento. La estabilización de los precios de los productos agrícolas básicos para el consumo, es de especial interés para la población y su realización requiere de hombres conocedores de las repercusiones económicas y sociales que pueden representar el fracaso de estos programas, al no poderse controlar las altas oscilaciones estacionales en los precios.

Los Institutos de Fomento, pueden desarrollar también programas que solo tengan por objeto, orientar la planificación de las inversiones del sector privado y eliminar deficiencias técnicas y de administración.

Finalmente, los Institutos de Fomento pueden y deben elaborar programas de realización directa, siendo esta labor de mucha trascendencia económica y quizás la que ponga más a prueba, las capacidades y las intenciones de los directivos de estas instituciones.

## **Los Institutos de Fomento de Centro América. Su clasificación.**

Durante el período comprendido entre los años 1948-1955 se establecieron Institutos de Fomento, en los cinco países de Centro América. Estos Institutos deben efectuar realizaciones directas; facilitar el desarrollo de las empresas privadas eliminando las deficiencias ú obstáculos que dificultan su progreso, y estabilizar los precios de ciertos productos. Algunos desarrollan actividades crediticias, otros no.

Esta última circunstancia nos permite ensayar la clasificación de los Institutos de Centro América en la siguiente forma:

- a) Institutos de Fomento que sólo efectúan realizaciones directas;
- b) Institutos de Fomento con realizaciones directas y crédito refaccionario; é
- c) Institutos de Fomento con realizaciones directas y crédito refaccionario y de avío.

A continuación comentaremos cada uno de estos tipos de Institutos.

- a) *Institutos de Fomento que sólo efectúan realizaciones directas.*

Los Institutos de Fomento de Centro América que efectúan únicamente realizaciones directas, son: el Consejo Nacional de Producción de Costa Rica y el Instituto Regulador de Cereales y Abastecimiento de El Salvador.

El primero tuvo funciones crediticias al iniciar sus actividades en 1948, pero actualmente no contempla dichas funciones, que han quedado a cargo de los bancos, que en Costa Rica están nacionalizados. De tal manera, que el Consejo efectúa inversiones directas, estudia planes de inversión de la iniciativa privada, proporciona asistencia técnica y desarrolla una amplia labor para conseguir la estabilización de precios.

La aprobación de los planes de inversión privada por parte del Consejo, constituye un requisito previo para que los particulares puedan obtener créditos en los Bancos, pudiendo garantizar el cumplimiento de compromisos, si el particular no tiene con qué responder. Esta forma de operación es única en Centro América, pues en los otros Institutos de Fomento prácticamente solo obtienen crédito quienes tienen garantía con qué responder, quedando de esta manera eliminado el elemento joven que no cuenta más que con sus energías y su preparación.

La no concesión de créditos por parte del Consejo, evita distracción de energías en esta actividad que perfectamente puede ejercer un Banco, pudiendo la Institución dedicarse por completo a inversiones directas así como a planificar y asesorar a la iniciativa privada que necesita mucho de este servicio.

La labor de estabilización de precios que realiza el Consejo, es amplia y abarca varios aspectos tales como: productos alimenticios, materias primas, equipos, etc., buscando como mantener el poder adquisitivo de la población consumidora y que el productor obtenga equipos y materias primas a precios razonables. La estabilización la realiza el Consejo, adquiriendo un porcentaje de la producción que le permita ejercer influencia sobre los precios, la cual consigue produciendo directamente, estableciendo puestos de venta, almacenando granos, etc. De acuerdo con el espíritu de la Ley Creadora del Consejo, parece ser esta institución la que en Centro América se ha lanzado en forma más audaz al fomen-

to de la producción y a la estabilización de los precios. Es quizás, esta institución, lo que pudiéramos llamar un instituto de fomento "puro", sin actividades crediticias.

Seguidamente tenemos al Instituto Regulador de Cereales y Abastecimientos de El Salvador que tampoco concede crédito y que tiene como funciones la estabilización de los precios y el normal abastecimiento del maíz, el arroz, los frijoles y el maicillo. Seguramente es el Instituto de Fomento más especializado de Centro América.

La creación de esta Institución está ampliamente justificada en El Salvador, debido al problema de abastecimiento que tiene dicho país, resultado de su alta densidad de población y porque además, estos productos constituyen al igual que en el resto de Centro América, la base de la alimentación de las gentes de escasos recursos a los cuales afecta grandemente la subida inmoderada de los precios.

El Instituto Regulador de Cereales y Abastecimientos, fomenta la producción de estos productos, mediante el precio de garantía y la compra-venta de los mismos.

b) *Institutos de Fomento con realizaciones directas y crédito refaccionario.*

El Instituto de Fomento Nacional de Nicaragua y el Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción, efectúan realizaciones directas y limitan sus actividades crediticias a los préstamos refaccionarios. Quien toma los servicios de estas instituciones, debe encontrar en ellas, asesoría en la elaboración de su proyecto de inversión, otros tipos de asistencia técnica y crédito refaccionario. La ayuda técnica y financiera se obtiene en una misma institución.

Esta forma de operación, obliga a la institución a tener departamentos técnicos y de créditos y lo que aparentemente pudiera ser una gran ventaja, puede convertirse en una grave desventaja, si dentro de la misma institución en vez de complementarse las labores interdepartamentales, se hace predominar un criterio sobre otro.

Naturalmente que la formación de un departamento técnico cuyas funciones comprenden las realizaciones directas, programación, asistencia técnica, etc., es una labor muy difícil y de la cual se tiene poca experiencia en Centro América, no así la labor bancaria que cuenta con alguna tradición y experiencia en nuestro medio. En consecuencia, el balance desfavorable para los departamentos técnicos, puede conducir a la conversión del instituto en un banco de crédito a mediano y a largo plazo, en el cual sus directivos, pueden justificar su actuación con la presentación de utilidades y no con las metas que deben alcanzarse con el desarrollo de los programas de fomento.

c) *Institutos de Fomento con realizaciones directas y crédito refaccionario y de avío.*

Los Institutos de Fomento de Centro América con realizaciones directas y que conceden crédito refaccionario y de avío son: el Instituto de Fomento de la Producción de Guatemala y el Banco Nacional de Fomento de Honduras.

La forma de operación de estos institutos, es similar a la de los Institutos de Fomento de Nicaragua y El Salvador, solo con la adición del servicio del crédito de avío; de tal manera pues que el particular pueda obtener: asistencia técnica, crédito refaccionario y crédito de avío dentro de la misma institución, pudiendo pensarse que son los entes de fomento más completos. Sin embargo y de acuerdo con la tesis sustentada en los acápites b) y a) de este mismo Capítulo, es posible que la absorción de energías en las actividades crediticias sea muy grande y que esto pueda facilitar la falta de balance con los departamentos técnicos, siendo más grave el peligro de que dichas instituciones se conviertan en bancos.

No hay duda que si se hiciera un estudio profundo sobre estas instituciones en Centro América, el aspecto crediticio y la influencia del crédito en los métodos de trabajo de los mismos, sería uno de los capítulos más interesantes.



## Reseña Comparativa de las Leyes Creadoras de los Institutos de Fomento de Centro América

Aunque en el Capítulo anterior se establecen comparaciones fundamentales entre los Institutos de Fomento de Centro América, dedicaremos este otro Capítulo para hacer una reseña comparativa de sus leyes y abordar someramente otros puntos que no se han contemplado.

Las Leyes Creadoras de los Institutos de Fomento de Centro América, fueron puestas en vigor a partir de 1948. Las correspondientes a las Repúblicas de Costa Rica y Guatemala han sufrido modificaciones en los últimos años.

Dichas leyes son las siguientes:

- Costa Rica:* Decreto No. 2,035. *Ley orgánica del Consejo Nacional de Producción.* Agosto de 1956 (La Ley original fué puesta en vigor en Septiembre 10, 1948).
- El Salvador:* Decreto No. 840. *Ley de Creación del Instituto Regulador de Cereales y Abastecimientos.* Septiembre 13, 1950.
- El Salvador:* Decreto No. 1,939. *Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción.* Septiembre 23, 1955.
- Guatemala:* Decreto No. 533. *Ley orgánica del Instituto de Fomento de la Producción.* Agosto 17, 1948.
- Honduras:* Decreto No. 71. *Ley del Banco Nacional de Fomento.* Febrero 17, 1950.
- Nicaragua:* Decreto No. 11. *Ley creadora del Instituto de Fomento Nacional.* Marzo 13, 1953.

Todas las leyes de fomento citadas anteriormente, establecen que los institutos que de ellas se deriven, deben ser entes autónomos para poder llevar a cabo su cometido.

El capital de estas instituciones que es aportado por el gobierno y la recepción de depósitos del público, están lógicamente ligadas a su forma de operación. Los institutos que conceden créditos refaccionarios reciben depósitos de ahorro y los que además conceden crédito de avío, reciben depósitos monetarios o a la vista. Se les permite también, negociar empréstitos en el exterior.

Las leyes que estamos comentando, establecen programas anuales de trabajo con excepción de la ley del Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción que establece programas quinquenales de trabajo.

Posiblemente la ley que más atribuciones le asigna al Instituto es la de Guatemala que llegaba hasta atribuirle la formación de una marina mercante, financiación de servicios municipales, programas de vivienda, etc.

La máxima autoridad que señalan sus leyes al Instituto Regulador de Cereales y Abastecimientos de El Salvador, al Instituto de Fomento de la Producción de Guatemala y al Instituto de Fomento Nacional de Nicaragua son la Asamblea General, el Consejo Directivo Superior y el Consejo Superior, respectivamente, siguiéndole en jerarquía los directorios ejecutivos. Los demás Institutos de Fomento de Centro América, tienen como máximas autoridades, a los directorios ejecutivos. A nuestro entender esos organismos superiores que están por encima de los directorios ejecutivos, no son muy necesarios, pues la sola reunión constituye a veces un verdadero problema. Además, la formación profesional o política de sus miembros es siempre de distintos niveles y muy variada, lo que puede reducir la eficacia de su gestión.

## **La Asociación de Organismos de Fomento de la Producción y Estabilización de Precios del Istmo Centro Americano**

La necesidad de un intercambio de ideas y experiencias entre funcionarios que laboran en los Organismos de Fomento de la Producción y Estabilización de Precios en el Istmo Centro Americano, se había venido manifestando desde hace algunos años. Sin embargo, fué hasta que el Consejo Nacional de Producción de Costa Rica, giró una formal invitación a los gerentes de estas instituciones, que se efectuó una reunión preliminar entre estos funcionarios, en San José, Costa Rica, durante el mes de Septiembre de 1957.

Entre los acuerdos principales que se tomaron en esa reunión figuran: la celebración de una Primera Conferencia de Organismos de Fomento de la Producción y Estabilización de Precios del Istmo Centro Americano; la asignación de un tema a cada uno de estos organismos, que sirviera de documento de trabajo en la citada conferencia; y, la designación de la Ciudad de Guatemala, como sede de la Primera Conferencia.

La Primera Conferencia se efectuó en Guatemala en Abril de 1958. Entre los acuerdos tomados que se destacan por su importancia, se encuentra, la Creación de la Asociación de Organismos de Fomento de la Producción y Estabilización de Precios del Istmo Centro Americano. El estudio correspondiente a la formación de esta Asociación, había sido encomendado al Consejo Nacional de Producción de Costa Rica, en la reunión preliminar de Septiembre de 1957.

Los fines que persigue la Asociación de esos organismos,

son: unificación de criterios sobre fomento de la producción y estabilización de precios; unificación de disposiciones y procedimientos; intercambio de ideas y experiencias; efectuar estudios sobre la integración económica de Centro América; etc.

A continuación se pasa a comentar los fines perseguidos, tomando como base, el ensayo de clasificación que se presenta en el Capítulo V y lo expuesto en los Capítulos III y IV.

Los Organismos de Fomento de la Producción y Estabilización de Precios del Istmo Centro Americano, están usando tres sistemas en el desempeño de sus funciones: la realización directa, la estabilización de precios y el crédito.

Consideramos que la realización directa y la asesoría a la iniciativa privada, constituyen la labor fundamental de estos organismos, en lo relacionado con el fomento industrial y agrícola. La forma de desempeñar estas funciones, obliga al establecimiento de determinadas disposiciones, procedimientos y formas de trabajo.

Más que para fomentar la producción, la estabilización de precios ha perseguido fines sociales en Centro América, pues generalmente se ha tenido como objetivo, proteger los ingresos monetarios de los sectores de escasos recursos económicos, tratando de evitar las grandes oscilaciones de los precios de productos agrícolas básicos para la alimentación. También esta labor tiene sus propias disposiciones, procedimientos y formas de trabajo.

El crédito, muy importante por cierto en los programas de fomento, debe otorgarse en estos organismos, solamente en función de los programas de desarrollo. Si existen bancos nacionales sería preferible que dicha actividad la desempeñaran estos bancos, pues parece que el crédito tiende a debilitar un tanto, las funciones fundamentales de los Organismos de Fomento, como son las realizaciones directas

y la asesoría a la iniciativa privada. Los Organismos de Fomento que otorgan crédito, tienen también su forma de operación que los hace aparecer parcialmente, como instituciones bancarias.

La meta común que pretenden lograr estos Organismos, es el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Con la estabilización de los precios de los productos agrícolas básicos para el consumo, se pretende a corto plazo, no hacer más precaria la situación de los sectores de población de escasos recursos. Con el fomento de la producción se pretende disponer de una mayor cantidad de bienes para elevar el nivel de vida de la población. Pareciera pues, que la política económica de estas instituciones se encamina hacia el fomento de la producción, buscando como no limitar más, el escaso consumo de los sectores de población, económicamente débiles. Seguramente al tratar de unificar criterios sobre fomento y estabilización, la Asociación estudiará a fondo estos asuntos. Los problemas de unificación de disposiciones y procedimientos se resolverían por añadidura.

Dado que la integración económica de Centro América poco a poco se va haciendo una realidad, los Organismos de Fomento de la Producción y Estabilización de Precios del Istmo Centro Americano, deben tomar muy en cuenta esta circunstancia, al elaborar sus programas de trabajo, por lo que creemos que es esta una finalidad que hará más necesaria todavía, la existencia de la Asociación de estos Organismos.

Con este Capítulo, termino la parte expositiva de mi Tesis de Graduación para optar el Título de Licenciado en Ciencias Económicas. Espero que la misma, sea una modesta contribución al estudio de los problemas del desarrollo económico de Nicaragua y demás países de la Patria Centro Americana.

## CONCLUSIONES:

Con base en todo lo anterior, se pueden formular las siguientes conclusiones:

I.—El primer objetivo de la política económica en los países de Centro América, debe ser buscar como elevar el ingreso “per cápita” real, para mejorar las precarias condiciones de vida del grueso de la población.

II.—El Plan Mínimo de Desarrollo Económico que propuso el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento al Gobierno de Nicaragua, tenía como meta elevar el ingreso real de la población en 15 por ciento en un plazo de cinco años, mediante un plan de inversiones para el cual se necesitaba de empréstitos externos. Dicho plan sería ejecutado directamente por el Gobierno en sus dos terceras partes y el resto por la iniciativa privada, mediante el auxilio de un Instituto de Fomento que debería crearse.

III.—La ideología con que fué creado el Instituto de Fomento Nacional de Nicaragua responde a la realización indirecta, es decir, al auxilio a la iniciativa privada para que mejore los sistemas de producción, promoción y administración, además de la ayuda crediticia. Sin embargo, la realización directa, quedó incluida también, en su Ley creadora.

IV.—En general, las Instituciones de Fomento, deben contar con recursos técnicos y financieros adecuados. Estos últimos deben ser aportados por el gobierno, al menos inicialmente. Sin suficiente personal calificado, no pueden funcionar estos modernos organismos, pues necesitan asesorar a la iniciativa privada y realizar inversiones directas.

Para el fomento de la producción, deben formularse programas con bases científicas, no olvidando que una de sus

formas, es el aumento de la productividad tan baja en nuestros países. Si la institución otorga créditos, éstos deben ser inspeccionados y supeditados a sus programas de desarrollo.

La estabilización de precios, reviste caracteres de verdadera necesidad, para proteger los ingresos monetarios de sectores de escasos recursos económicos.

V.—En Centro América existen seis Organismos de Fomento y Estabilización de Precios. De ellos, el Consejo Nacional de Producción de Costa Rica y el Instituto Regulador de Cereales y Abastecimientos de El Salvador, solamente efectúan realizaciones directas; el Instituto de Fomento Nacional de Nicaragua y el Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción, además de la realización directa, otorgan créditos refaccionarios; y el Instituto de Fomento de la Producción de Guatemala y el Banco Nacional de Fomento de Honduras, además de esas funciones, otorgan créditos de avío. No cabe duda que la distracción de energías en actividades crediticias, tiende a debilitar las funciones de realización directa y la asesoría a la iniciativa privada, corriéndose el peligro de hacer prevalecer una orientación bancaria a la institución.

VI.—Las Leyes creadoras de los Organismos de Fomento y Estabilización de Precios del Istmo Centro Americano, son relativamente recientes pues datan de 1948 y persiguen como fin general, mejorar las condiciones de vida de la población.

VII.—Para el logro de su fin general, los Organismos de Fomento de la Producción y Estabilización de Precios del Istmo Centro Americano, se están siguiendo tres sistemas de trabajo: la realización directa, la estabilización de precios y el crédito supeditado a los programas de desarrollo. La Asociación de Organismos de Fomento y Estabilización de Precios del Istmo Centro Americano, tiene entre sus objetivos, la unificación de criterios sobre fomento y estabilización, lo que seguramente permitirá un examen más profundo sobre estos sistemas, que a su vez resolvería por añadidura, el deseo de unificación sobre disposiciones y procedimientos.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBERTO BALTRA CORTES. "Condiciones institucionales del desarrollo económico". Revista *El Trimestral Económico*. Vol. XXIV. Enero-Marzo 1957. México, D. F.
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO. - *The Economic Development of Nicaragua*. John Hopkins Press. Baltimore U. S. A. 1953.
- BARBARA WOOTTON. *Libertad con planificación*. Fondo de Cultura Económica. 1ra. edición en español. México, D. F. 1946.
- DECRETO No. 2,035. *Ley orgánica del Consejo Nacional de Producción*. Agosto 1, 1956. San José, Costa Rica.
- DECRETO No. 1,939. *Ley de creación del Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción*. Septiembre 23, 1955. San Salvador, República de El Salvador.
- DECRETO No. 840. *Ley de creación del Instituto Regulador de Cereales y Abastecimientos*. Septiembre 13, 1950. San Salvador, República de El Salvador.
- DECRETO No. 533. *Ley orgánica del Instituto de Fomento de la Producción*. Agosto 17, 1948. Guatemala.
- DECRETO No. 71. *Ley del Banco Nacional de Fomento*. Febrero 17, 1950. Tegucigalpa, República de Honduras.
- DECRETO No. 11. *Ley creadora del Instituto de Fomento Nacional*. Marzo 13, 1953. Managua, D. N., República de Nicaragua.
- JOSEPH A. SHUMPETER. *Teoría del desenvolvimiento económico*. Fondo de Cultura Económica. 1a. edición en español. México, D. F. 1944.
- MEMORIA DE LA PRIMERA CONFERENCIA DE ORGANISMOS DE FOMENTO Y ESTABILIZACION DE PRECIOS DEL ISTMO CENTRO AMERICANO.
- SANTIAGO P. MACARIO. "Teoría positiva del institucionalismo". Revista *El Trimestre Económico*. Fondo de Cultura Económica. Vol. XIX. Abril-Junio 1952. México, D. F.