

# EL PRIMER PLAN QUINQUENAL DE LA INDIA

M. S. Wionczek

## I

Este artículo se propone analizar las experiencias de la India en el terreno del desarrollo económico y el primer Plan Quinquenal de ese país (1951-1956), descrito recientemente por una importante revista económica internacional como “el plan de Asia —incluida China— de más éxito”.<sup>1</sup>

El plan entró en su último año en abril de 1955. Es objeto de extensas discusiones en las regiones insuficientemente desarrolladas del Asia meridional, no sólo por sus objetivos sociales y económicos, sino también por sus inferencias políticas, ya que la India es el mayor de los Estados no comunistas de Asia y, al mismo tiempo, el único país asiático fuera de la órbita comunista que inició, en 1951, un desarrollo económico planificado y centralizado.<sup>2</sup> En la literatura contemporánea sobre los problemas del desarrollo en Asia se acepta por todos que con la concentración de la Unión Soviética y la China en la industrialización del Asia Central y Oriental, la lucha por la captación política de las masas asiáticas será decidida, a fin de cuentas, por el resultado de la carrera entre las tasas de desarrollo en los países comunistas y no comunistas de ese continente insuficientemente desarrollado.<sup>3</sup>

Pero incluso si dejamos de lado las inferencias políticas internacionales del experimento de la India en planificación, hay tantas similitudes entre los problemas económicos y de planificación de ese país y los de América Latina, que puede ser de utilidad para los economistas latinoamericanos observar cuidadosamente las realizaciones y dificultades del Plan Quinquenal de la India.

Cualquier análisis de la planificación económica india debe comenzar forzosamente con la descripción del estado de la economía india en el período inmediatamente posterior a la Independencia (agosto de 1947). De otro modo, el plan mismo y sus primeras realizaciones no podrían verse con la debida perspectiva, ni se podrían exponer correctamente los obstáculos al desarrollo económico del país. La presentación de los hechos básicos de la situación de la economía de la India en 1947-1950 es tanto más necesaria cuanto que el primer plan econó-

<sup>1</sup> “India Forges Ahead”, *The Economist*, Londres, 20 de noviembre de 1954.

<sup>2</sup> Birmania y Ceilán tienen planes de desarrollo mucho más rudimentarios.

<sup>3</sup> “El único aspecto, hoy, en que existe unidad en Asia es el deseo universal de progreso económico... Si la democracia no logra producir progreso económico, y si éste no consigue producir mayores esperanzas de empleo y oportunidades, así como mejores niveles de vida para quienes trabajan, no sobrevivirá.” *The Eastern Economist*, Nueva Delhi, Número anual de 1953, 25 de diciembre de 1953, p. 1,007.

mico de la India provocó, al principio, en muchos sectores, críticas de quienes lo consideraban demasiado modesto y excesivamente conservador en sus objetivos.

A principios de 1950, menos de tres años después de la consecución de la independencia política, y cuando la Comisión de Planeación (Planning Commission) recibió el encargo de preparar el primer Plan Quinquenal,<sup>4</sup> el estado general de la economía de la India era como sigue:

El país, con una superficie territorial igual a una tercera parte de la de los Estados Unidos, tenía una población estimada de 350 millones de habitantes, con una tasa de aumento que mostraba una tendencia gradual a la aceleración.<sup>5</sup> La población rural representaba el 84 % del total (295 millones). El ingreso nacional total en el año 1948/49, según las estimaciones del Comité Indio del Ingreso Nacional (Indian National Income Committee), alcanzó 86,500 millones de rupias (18,200 millones de dólares). El ingreso *per capita*, de unos 53 dólares, era inferior al del Asia Soviética, Japón, Irak, Irán y Ceilán, pero superior al de Afganistán, Pakistán, Filipinas, Birmania, Indonesia y China.<sup>6</sup> El ingreso nacional por sectores de actividad era en 1948/49 como sigue:<sup>7</sup>

	Millones de rupias	% del total
Agricultura .....	42,500	49
Industria manufacturera .....	6,100	7
Pequeñas empresas (industria manual y a domicilio) .....	8,700	10
Comercio, transporte y comunicaciones	16,000	18
Otros servicios .....	13,400	16

El ingreso total del sector agrícola de 295 millones de personas se componía del ingreso proveniente de actividades agrícolas (42,500 millones de rupias) y el derivado de la industria a domicilio en las zonas rurales (de 5,000 a 6,000 millones de rupias). El ingreso *per capita* de este sector de la economía india era de unos 35 dólares anuales. La po-

<sup>4</sup> Véase el apéndice A, que contiene el decreto del Gobierno que establece las atribuciones de la Comisión de Planeación.

<sup>5</sup> La tasa de aumento de la población subió de 7-8 por 1,000 al año, en 1881-1901, a 12 por 1,000 en 1931-1950 (Naciones Unidas, *The Determinants and Consequences of Population Trends*, Nueva York, 1953.)

<sup>6</sup> Merece señalarse que el ingreso *per capita* en la India en 1948/49 era inferior al de cualquier país latinoamericano, excepto Bolivia, Haití y la República Dominicana.

<sup>7</sup> Para mayores detalles véase el Informe Definitivo del Comité del Ingreso Nacional, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la India, Nueva Delhi, febrero de 1954, pp. 147.

blación urbana tenía un promedio de algo más de 150 dólares anuales de ingreso.<sup>8</sup> La comparación de estas dos cifras permite ver fácilmente la diferencia entre los niveles de vida en las zonas urbana y rural.

No se dispone todavía de cifras detalladas acerca de la distribución del ingreso nacional, pero todos los economistas indios advierten que no deben aceptarse las cifras promedias de ingresos como representativas del país en conjunto, en vista de la existencia simultánea de una miseria extrema y de una extrema riqueza.<sup>9</sup> Para dar una idea de la amplitud de la distribución del ingreso en la clase media, se pueden citar los datos disponibles sobre el "ingreso monetario" privado total en la India en 1950/51, tal como se declaró con fines fiscales. De acuerdo con el cuadro presentado en el texto definitivo del Plan Quinquenal,<sup>10</sup> 472,000 personas o familias pagaban impuesto sobre la renta, en ese año. El ingreso total de 236,000 personas (50 % de todas ellas) con rentas bajas, era de 810 millones de rupias (3,425 rupias, o 720 dólares, por persona al año), mientras que el ingreso total de la mitad superior alcanzaba casi a los 5,000 millones de rupias, con una renta anual media de 21,000 rupias (4,400 dólares), es decir, seis veces más que la del grupo inferior.

Tomando en consideración los posibles errores en el cómputo de la renta personal y lo inadecuado del sistema fiscal, estos datos, cuando se les compara con los de países más desarrollados, muestran, por lo

<sup>8</sup> El ingreso per capita de la población urbana de la India se aproximaba, en el mismo año, al ingreso promedio del conjunto de la población de México.

<sup>9</sup> La actitud de los economistas y estadísticos de la India respecto a las investigaciones sobre la distribución del ingreso en la India puede verse en esta cita de una revista india: "Los estadísticos todavía no se han puesto de acuerdo acerca de si es aplicable a la India la célebre ley de Pareto de la distribución de los ingresos, o si lo es una ley más general de la distribución de capacidades especiales. Colin Clark rechaza la ley basándose en que la línea recta de Pareto se curva en el caso de la India, y Shirras la rechaza porque la distribución indicada por Pareto no concuerda con la experiencia. Es habitual atacar la ley de Pareto porque son poco satisfactorios los datos sobre impuestos sobre los cuales se apoyan los argumentos en favor o en contra de la validez de la ley en la India. Aun aceptando que exista un buen ajuste al final de la tabla de distribución de ingresos, de esto no cabe deducir nada, ya que no se toman habitualmente en consideración las masas de perceptores de ingresos que quedan fuera de los límites impositivos" (*The Eastern Economist*, Nueva Delhi, 28 de diciembre de 1951, p. 1,030).

A pesar de esta controversia, tanto los métodos de Pareto como los de Lorenz señalan en la India una de las más grandes desigualdades de ingresos del mundo.

<sup>10</sup> El total del ingreso privado en la India, en 1950/51, con fines fiscales, fue como sigue:

Ingreso (rupias)	Núm. de personas	Ingreso total (millones de rupias)	Impuestos (millones de rupias)
Hasta 5,000	263,000	810	23
5,000— 10,000	134,000	932	51
10,000— 40,000	86,000	1,529	249
40,000—100,000	10,100	599	233
más de 100,000	4,200	1,877	994
<b>TOTAL</b>	<b>472,000</b>	<b>5,747</b>	<b>1,550</b>

Fuente: Comisión de Planeación.

menos, el abrumador papel del “ingreso no monetario” en la economía india, la tenuidad de la llamada clase media, que representaba sólo un ínfimo porcentaje de la población, y la desigualdad de la distribución del ingreso dentro de este pequeño grupo numéricamente pequeño.<sup>11</sup>

De los 300 millones de personas que viven directa o indirectamente de las actividades agrícolas, unos 200 millones eran granjeros y arrendatarios, con sus familias; 45 millones trabajadores agrícolas con sus familias y unos 50 millones estaban ocupados en pequeñas empresas (comercio en las zonas rurales y artesanado). Como se indica en el texto definitivo del Plan Quinquenal, se dispone de escasa información estadística sobre la distribución y tamaño de la tenencia de la tierra, pero puede afirmarse que la agricultura india está constituida por numerosas parcelas pequeñas —una gran proporción de las cuales son antieconómicas—, un pequeño número de propietarios campesinos medianos y una pequeña cantidad de propietarios de lotes substanciales. Los grandes propietarios que explotan sus tierras sin la intervención de arrendatarios constituyen un número muy pequeño. La fragmentación de las parcelas, un desempleo oculto de fantásticas proporciones, la productividad extremadamente baja y los métodos primitivos de cultivo caracterizan la agricultura india desde hace generaciones, con el resultado de que, a pesar de tener el 85 % de su población trabajando la tierra, la India era, hasta recientemente, un importador neto de alimentos. Sobre la base de las necesidades en alimentos y materias primas esenciales por adulto, el déficit se estimaba, en 1950, en 7.800,000 toneladas de cereales, 2.200,000 toneladas de azúcar, 2.500,000 balas de yute y 900,000 pacas de algodón, sin mencionar el tremendo déficit potencial de frutas, verduras, leche, pescado, carne, aceites y grasas.<sup>12</sup>

Todas las estadísticas disponibles confirman, también, que debido a la presión demográfica, la situación de la agricultura india ha empeorado en las últimas tres o cuatro décadas: el área sembrada neta no ha aumentado apreciablemente desde 1905, o sea, durante el período en el cual la población se incrementó un 40 %. Sólo en el período de 1939-1949 la productividad agrícola bajó 5 %; el rendimiento de los cereales declinó de 620 a 565 libras por *acre*. Después de alcanzar su máximo en 1944, el volumen total de la producción agrícola no mostró ninguna nueva expansión y en 1949 y 1950 fue inferior a la de preguerra.<sup>13</sup> La

<sup>11</sup> Recientemente, algunos economistas indios declararon que en el período que siguió a la guerra, debido a que la tasa de aumento de los precios agrícolas fue mayor que la de los de otros productos, empezaron a aparecer ciertos factores igualadores de la distribución de los ingresos. Sin embargo, faltan pruebas estadísticas de ello para el período anterior a la iniciación del primer Plan Quinquenal, en 1951.

<sup>12</sup> El promedio de calorías consumidas por adulto, en 1949/50, fue de 1,600, contra un mínimo necesario de 2,300. El consumo per capita de carne y huevos es imposible de definir; el de otros productos fue, en 1950, del 15 al 55 % del mínimo necesario: fruta, 50 % del mínimo; verduras, 15 %; leche, 55 %; pescado 15 %, y aceites y grasas, 55 %.

<sup>13</sup> El índice de producción de la agricultura india, según *The Eastern Economist*, es el si-

magnitud de la dependencia de la agricultura india de las condiciones atmosféricas se ve por el hecho de que en los once años (1939-1950) anteriores al establecimiento del Plan Quinquenal, hay una fluctuación en el ingreso agrícola entre los años mejores y los peores de aproximadamente 12 %, sin cambio alguno en los factores de inversión. A causa del atraso de las técnicas agrícolas, los monzones buenos o malos significan en millares de aldeas una diferencia radical entre los años de simple subsistencia y los de hambre.

Pese al desarrollo del sector industrial indio durante los años de la Segunda Guerra Mundial,<sup>14</sup> la situación del mismo en 1949/50 no resulta menos deprimente. El bajo nivel del desarrollo industrial del país en el año citado se puede ver en las siguientes cifras: en 1948/49 los establecimientos fabriles producían sólo el 6.4 % del total del ingreso nacional; en ellos, la fuerza de trabajo era de 2.4 millones (1.8 % del total de la población activa), contra 1.5 millones en 1931, lo cual muestra que la fuerza de trabajo industrial creció en la India, durante el período 1930-1949, sólo en unas 300,000 personas por año (0.025 % del total de la población activa). El desempleo industrial, en 1950, afectaba a 300,000 personas, o sea, el 11 % de la fuerza de trabajo industrial; la producción de 15 ramas representativas de la industria *per capita* de población era alrededor de un sexto de la de México, país que aunque se encuentra en un avanzado grado de desarrollo, está todavía, básicamente, poco desarrollado.<sup>15</sup> A causa de dificultades de transporte y escaseces en el abastecimiento de materias primas, pero esencialmente por la limitación de los mercados interiores, las industrias principales de la India —tanto las de productos básicos como las de artículos de consumo—, trabajaron en 1949/50 desde el 22 % (industria vidriera) al 80 % (carbonato de calcio) de su capacidad. La productividad del trabajo declinó drásticamente respecto a los niveles de 1939; la producción por obrero era, en 1949/50, el 68 % de la de 1939 en la industria del yute; 60 % en la del hierro y acero; 62 % en la azucarera; 56 % en la del cemento, y apenas 38 % en la de pinturas.

La inflación de los años de guerra y las presiones demográficas fueron causa de una seria dislocación de la economía india, a la cual deben agregarse las consecuencias económicas de la división del antiguo Dominio de la India en India y Pakistán, en 1947. Esto privó a la India de las mejores tierras de cultivo y de regiones que abastecían a la indus-

guiente (1936-1939 = 100): 1939/40, 99; 1940/41, 98; 1941/42, 95; 1942/43, 102; 1943/44, 106; 1944/45, 101; 1945/46, 95; 1946/47, 96; 1947/48, 100; 1948/49, 94; 1949/50, 99.

<sup>14</sup> Una buena descripción de la industrialización en la India antes de la Independencia puede encontrarse en P. S. Lokanathan (actualmente Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente), *Industrialization*. Oxford Pamphlets on Indian Affairs, N° 10, 3ª ed. Londres, Oxford University Press, 1946.

<sup>15</sup> Véase el apéndice B, donde se comparan los niveles de producción industrial en México y en la India, en 1949/50.

tria india de primeras materias básicas, como algodón y yute. Cerca del 31 % de las tierras irrigadas de la India quedaron en territorio pakistaní, con aproximadamente el 18 % de la población anterior a la división.

Para resumir la situación de la economía india en los primeros años que siguieron a la Independencia, basta recordar esto: el ingreso real *per capita* (a precios de 1938/39) era, en 1948/49, 15.7 % inferior al de 1931/32, y 9.1 % más bajo que en 1945/46; el índice de precios al por mayor, en 1948/49, era de 376.2 y el índice del costo de la vida urbana era de 292 (1939 = 100);<sup>16</sup> tanto la producción agrícola como la industrial eran menores que en 1944, con tendencia a seguir bajando; el déficit comercial, debido a los pagos al extranjero por las importaciones de alimentos en los años de 1948 y 1949 fue de 2,720 millones de rupias (570 millones de dólares), y la tasa de ahorro interno, que antes de la contienda se acercaba al 9 % del ingreso nacional, tras un aumento transitorio en los años de guerra, cayó a menos de 5 %.<sup>17</sup>

Como los economistas indios lo recalcaron muchas veces en los últimos años, en estas condiciones el primer Plan Quinquenal era un plan más bien para lograr la supervivencia que el desarrollo económico, por lo menos en sus fases iniciales. Cuando se publicó el primer proyecto, a finales de 1951, casi nadie en la India creía que sus modestos objetivos pudieran alcanzarse en el plazo fijado. El hecho de que a mediados de 1953 se advirtiera que los principales objetivos serían logrados y de que, más aún, algunas de las metas se elevaran, constituye el mejor testimonio de las realizaciones económicas de la India en los años críticos de 1951 a 1954.

## II

Se asevera a menudo en las publicaciones económicas indias que, después de la Unión Soviética, la India posee la más larga tradición respecto a la planeación económica —por lo menos en teoría—. El desarrollo económico planificado constituía una de las consignas principales del programa del Partido del Congreso en el curso de la lucha por la Independencia, antes y durante la última guerra. El Partido del Congreso estableció un Comité Nacional de Planeación en 1938, con el

<sup>16</sup> Entre 1947 y 1951, los precios al mayoreo subieron casi un 50 %, mientras que el costo de la vida en las zonas urbanas subió un 20 %.

<sup>17</sup> El índice del ahorro como porcentaje del ingreso nacional, en los años 1939-1949, es el siguiente, según *The Eastern Economist*: 1939/40, 9.3 %; 1940/41, 11.3 %; 1941/42, 13.5 %; 1942/43, 12 %; 1943/44, 13.8 %; 1944/45, 7.8 %; 1945/46, 6.8 %; 1946/47, negativo; 1947/48, negativo; 1948/49, 4.9 %.

La tasa de ahorro en diversos países latinoamericanos era: en el Brasil (1949) 14.0 %; en Cuba (1947-1949), 13.6 %; en Chile (1947-1949), 10.1 %; en México (1947-1950), 13.4 %. Véase *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del extranjero* (México, Nacional Financiera, 1953), cuadro 13.

Pandit Nehru como Presidente, y este Comité, a despecho del encarcelamiento de los dirigentes del Congreso por los británicos, durante la guerra, logró publicar, de 1938 a 1949, una treintena de volúmenes de informes y estudios sobre varios aspectos de la economía india y de las exigencias de la planeación.

Un impresionante número de planes de desarrollo elaborados al margen del Comité de Planeación, que van, políticamente, desde la derecha hasta la izquierda, prueban, también, que la idea de la planeación económica era popular en la India desde comienzos de la cuarta década de este siglo. Como el Comité Nacional de Planeación no elaboró ningún plan económico coherente y detallado hasta 1950, resulta interesante mencionar dos planes publicados antes. Sirvieron de fondo adicional para el trabajo de la Comisión de Planeación, que en febrero de 1950 se encargó, como organismo oficial, de las tareas del Comité Nacional.

El plan más ambicioso, en cuanto a sus objetivos, fue presentado en 1944 por un grupo de ocho industriales destacados, entre quienes figuraba G. D. Birla, equivalente indio de los magnates industriales norteamericanos de finales del siglo xix.<sup>18</sup> Este plan, conocido luego como Plan de Bombay, se proponía conseguir en quince años la completa modernización de la economía india por medio de tres planes quinquenales sucesivos. Su realización costaría, según se calculaba, unos 100,000 millones de rupias (35,000 millones de dólares al cambio de 1944). El plan se proponía duplicar el ingreso *per capita* para el año 1960, por el aumento de la producción agrícola en 130 %, y de la producción industrial en 500 %. El Plan de Bombay se concretaba en la industrialización y sugería a guisa de tanteo, la siguiente división de las inversiones públicas y privadas en los quince años: industria, 44,800 millones; agricultura, 21,000 millones; transportes, 10,500 millones; educación, 5,000 millones, y otros aspectos, 18,700 millones. En el sector industrial se daba prioridad al desarrollo de las industrias básicas, considerándose como tales, entre otras, la de energía eléctrica, la minería, la metalurgia, la construcción de maquinaria, la industria química pesada, la de armamentos, la de equipos de transporte y la del cemento. La inversión propuesta de 44,800 millones de rupias abarcaba tanto las industrias productoras de artículos de consumo como las básicas, incluyendo las domésticas y las actividades artesanales. El plan preveía también un extenso sistema de adiestramiento de personal industrial, al cual se asignaba una parte substancial de los gastos consagrados a educación.

Aunque los autores del Plan de Bombay afirmaban que su fin consistía en lograr una combinación de las economías capitalista y socialis-

<sup>18</sup> Para detalles, véase D. S. Nag: *A Study of Economic Plans for India*. Bombay, Hind Kitals Ltd., 1949, pp. xii + 178.

ta, era evidente que se trataba de un plan de desarrollo capitalista, dejando al gobierno únicamente el papel de planificador y movilizador de los recursos internos y externos. Como más tarde señaló un distinguido economista indio,<sup>19</sup> “la cuestión vital de la propiedad de los medios de producción ha sido dejada de lado por los autores del Plan de Bombay”, aunque aceptaban, en términos no muy claros, la propiedad estatal y el control estatal de ciertas industrias, probablemente de aquellas por las cuales el capital privado no podía sentirse interesado, ya por la cuantía de las inversiones requeridas, ya por la existencia en otras partes de oportunidades de inversión más provechosas.

El Plan de Bombay trataba más bien de modo sumario la cuestión de los recursos financieros necesarios para su puesta en práctica. Después de clasificar las fuentes financieras en internas y externas, daba por supuesto que en los 15 años se dispondría de unos 26,000 millones de rupias de fuentes externas (de los cuales 10,000 millones de los saldos en esterlinas que la India tenía en la Gran Bretaña), y unos 40,000 millones de “ahorros internos”. El carácter francamente inflacionario de este plan puede verse en la proposición de sus autores de que el resto de los gastos —no menos de 34,000 millones de rupias—, se cubriera simplemente “creando dinero nuevo”. Para evitar la acusación de que inducían a la inflación desenfrenada, declararon que la autoridad planificadora central debería tener pleno control de los diversos sectores de la planeación económica y aseguraban que de este modo podría evitar que los precios subieran en espiral y, con ello, que se minara la ejecución de las fases posteriores del plan.

No precisa entrar en los detalles del Plan de Bombay ni discutir la filosofía económica de sus autores para ver su completa carencia de realismo, aun cuando en la época de su publicación, en 1944, la tasa de ahorro en la India —debido a las anormales condiciones de la guerra—, era tres veces mayor que cuando se inició en 1951 el primer Plan Quinquenal.

El Plan de Bombay proponía en serio invertir en el período de 15 años una suma que ascendía a casi el doble del ingreso nacional anual en 1944, y dirigir casi la mitad de esta suma hacia las industrias básicas de alta densidad de capital. Aun si olvidamos por un instante que los autores reconocieron que faltaba casi una tercera parte de los recursos financieros para este plan, no por ello parece más sólido el resto del presupuesto del mismo; incluía partidas como 3,000 millones de rupias de riqueza atesorada, en especial oro, que nunca habría sido posible movilizar en condiciones de inflación permanente, y “una balanza comercial favorable” de 6,000 millones de rupias, partida todavía más

<sup>19</sup> D. S. Nag, *op. cit.*, p. 19.



dudosa a la vista de las experiencias indias, anteriores y posteriores, en el campo del comercio exterior.<sup>20</sup>

En el extremo opuesto se halla el plan de desarrollo gandhiano, preparado por un grupo de economistas directamente influenciados por el pensamiento social y económico de Gandhi. Declaraban que hay en el mundo tres tipos de planeación económica: fascista (la de la Alemania de Hitler), norteamericana (el *New Deal*) y comunista, y que “ninguno de ellos satisface nuestro ideal”. El principal autor del plan, el doctor Agarwal,<sup>21</sup> escribió que “la solución radica en la simplicidad, la descentralización y el industrialismo doméstico o de choza” (*cottage industrialism*). Para alcanzar los objetivos de su maestro, Agarwal sugería buscar la autosuficiencia nacional en materia de alimentos y el aumento del ingreso agrícola sin perturbar los modos de vida económicos y sociales existentes en la aldea india.

Este plan proponía un gasto de 37,000 millones de rupias (a precios de anteguerra) en un período de diez años. La inversión en la agricultura junto con los gastos para las industrias rurales ascendería a unos 16,000 millones de rupias (42 %), en servicios públicos y sociales (transportes, salubridad y educación) unos 11,000 millones (30 %), y el resto sería para el desarrollo industrial, con sólo 5,000 millones destinados a las industrias básicas. Se insiste varias veces en el libro de Agarwal en que el pivote del plan era la descentralización de la producción, puesto que la aldea es la unidad económica y administrativa más pequeña “con la mayor autonomía posible en asuntos interiores”.

Se esperaba que la totalidad del plan se basara en recursos financieros internos,<sup>22</sup> mediante empréstitos interiores por 20,000 millones de rupias, 10,000 millones de “dinero creado” e impuestos por 7,000 millones. Aunque hacendariamente era realizable,<sup>23</sup> el plan gandhiano nunca tuvo oportunidad de ser puesto en práctica, pero, al igual que el Plan de Bombay, influyó en el pensamiento de los economistas indios

<sup>20</sup> Birla, uno de los autores del Plan de Bombay, admitió indirectamente, más tarde, la falta de realismo del Plan, al publicar, en 1948, el llamado “Plan Birla para el Desarrollo Industrial”, que requería un gasto total, en un período de 5 años, de 12,200 millones de rupias, o sea, aproximadamente el 5 % del ingreso nacional por año. Este plan sugería una inversión en minas e industrias de 4,300 millones de rupias —o sea el 35 %—, en agricultura y transportes, 6,050 millones —o sea casi el 50 % del total.

<sup>21</sup> S. N. Agarwal: *The Gandhian Plan of Economic Development for India*, con prólogo de Mahatma Gandhi. Bombay, Padma Publications Ltd., 1944. Pp. 115.

<sup>22</sup> “No podemos confiar en el saldo acumulado de esterlinas porque, incluso si la Gran Bretaña libera a la India de su dominio político, no tendrá el gesto de liberar el saldo de modo que sea útil a nuestro país para su progreso económico. De acuerdo con los principios de comercio internacional anunciados en este plan, sería indeseable poner nuestras esperanzas en una balanza de comercio favorable. En cuanto a préstamos extranjeros, no sería aconsejable recurrir a esta fuente de financiamiento mientras no se hubieren empleado por completo todos los recursos internos.” Agarwal, *op. cit.*, pp. 112-13.

<sup>23</sup> “Es cierto que estas estimaciones de gastos no son muy ambiciosas, a diferencia de las de otros planes. Pero no podemos olvidar, ni debemos olvidar, que la India es un país pobre.” Agarwal, *op. cit.*, p. 111.

y de los miembros del Comité Nacional de Planeación, una vez que la India obtuvo su independencia en 1947.

El propio Comité de Planeación, como se indicó, continuó publicando tomo tras tomo de estudios e informes.<sup>24</sup> La actitud predominante en los mismos fue caracterizada por una competente comentarista<sup>25</sup> como la de “un tipo nacionalista de socialismo de Estado (que acepta las técnicas modernas y quiere la industrialización, pero que también desea conservar un lugar a la producción en pequeña escala), modificado por un prudente y tolerante experimentalismo”. Sin embargo, los resultados prácticos del trabajo del Comité de Planeación fueron muy escasos hasta 1950<sup>26</sup> en que fue sustituido a principios del año por un organismo gubernamental especial, al cual se confió la tarea de preparar la sección india del Plan de Colombo para el Comité Consultivo del *Commonwealth* que debía reunirse en Londres en septiembre de 1950. El informe a esta conferencia iba a convertirse en el núcleo del primer Plan Quinquenal.

### III

En el período de marzo de 1950 a julio de 1951, cuando se preparaba el proyecto preliminar del Plan Quinquenal oficial de la India, sus autores debían enfrentarse con los siguientes problemas inmediatos:

- 1) la necesidad de mejorar radicalmente la situación de la balanza de pagos del país que, debido a las crecientes importaciones de alimentos y de bienes de capital, amenazaba con escapar a todo control; los únicos activos de cierta importancia en el extranjero eran los saldos de libras esterlinas en la Gran Bretaña, mermados peligrosamente en los primeros años que siguieron a la Independencia;
- 2) la urgente necesidad de mejorar el nivel de vida de la población rural;
- 3) la necesidad de integrar la economía truncada de después de la

<sup>24</sup> *The Economist* de Londres comentó en 1949 que “hay en la India una vasta diversidad de proyectos que superan en mucho todos los recursos auténticos de que pueda disponer la India en muchos años”.

<sup>25</sup> Vera Anstey, “Indian Economic Planning”, *Pacific Affairs*, Nueva York, Vol. XIII, Núm. 1, marzo de 1950.

<sup>26</sup> El primer ministro Nehru, aun siendo presidente del Comité Nacional de Planeación desde 1938, jamás participó directamente en su labor; en abril de 1950, después de la desaparición del Comité y de su substitución por la Comisión de Planeación, dijo: “Me temo que a pesar de haber hablado mucho de planificación, poco havamos hecho en el pasado. Hemos intentado hacer mucho en muchas direcciones, pero no ha habido bastante coordinación en el Gobierno y entre el Gobierno central y los gobiernos de los Estados. Confieso francamente que en el Gobierno central no ha habido mucha planificación. Ha habido un intento de planificar, pero no se ha intentado ver cuidadosamente el conjunto de la situación.” Citado por N. S. Sovani, *India's Recent Economic and Social Development*, Nueva Delhi, Indian Council of World Affairs, 1950, p. 24.

- división, y de instalar a millones de inmigrantes procedentes de las regiones cedidas al Pakistán en 1947;
- 4) la extremada escasez de recursos para fines de desarrollo; sólo una parte del saldo de esterlinas podía ser destinado al desarrollo y el monto de otras ayudas extranjeras era insignificante; la cuantía de los recursos internos podía verse mejor en el hecho, ya señalado, de que el ahorro en 1949/50 constituía menos del 5 % del ingreso nacional;
  - 5) una desenfrenada inflación que, a despecho del control de precios y del racionamiento de materias alimenticias, alcanzó su punto máximo exactamente en la primavera de 1951 e imposibilitaba cualquier expansión de los recursos para el desarrollo económico por medio de la emisión de nueva moneda.

Hay que agregar a todo esto que, debido a las convicciones políticas del partido gobernante, no podía enfocarse ningún cambio básico en la estructura socioeconómica del país. La filosofía del gobierno y de los planificadores requería la eliminación de algunas notables desigualdades en ingresos y propiedad, pero no se proponía, a este respecto, nada más drástico que una reforma agraria con indemnización a los grandes terratenientes, y el control estatal de las industrias básicas, con una posible propiedad estatal de nuevas empresas, pero sin eliminar la propiedad privada de las ya existentes, fueran productoras de mercancías básicas o de bienes de consumo.

La tarea de los planificadores se veía aún complicada por la estructura administrativa de la India independiente y la existencia de ciertos planes rudimentarios de desarrollo regional en varias zonas y Estados. La India es un Estado federal, en el cual el gobierno central y los gobiernos de los Estados tienen asignadas sus propias esferas de acción. Los Estados gozan de amplia autonomía política, administrativa y económica, y hay materias respecto a las cuales el Centro —como se llama en la India al gobierno federal—, puede legislar lo mismo que los Estados. La planeación económica y social figura en la lista de tales materias y el Centro no puede iniciar ningún plan sin consultar con los gobiernos de los Estados y sin coordinar el plan nacional con los regionales ya existentes. A causa de la autonomía presupuestal de los Estados, ocurre lo mismo en lo referente a la movilización de los recursos necesarios para llevar a la práctica cualquier programa de desarrollo nacional.

Bajo las presiones sociales y políticas en favor de la industrialización, que se consideraba como el único medio de conseguir una más completa independencia de los centros industriales del mundo, y con el desdichado recuerdo de una planificación anterior carente de todo rea-

lismo,<sup>27</sup> la Comisión Nacional de Planeación debía proponerse: 1) intentar resolver los problemas económicos inmediatos; 2) coordinar todos los programas de planeación regional, y 3) crear las bases económicas, de organización y administrativas para un programa de desarrollo a más largo plazo.

La lectura del primer capítulo del proyecto definitivo del primer Plan Quinquenal <sup>28</sup> muestra que sus autores se dieron cuenta tanto del volumen de las tareas inmediatas como del carácter a largo plazo de los problemas del desarrollo económico de la India. Al revés de lo que hicieron los planificadores anteriores, la Comisión colocó el desarrollo inmediato y el mediano en un amplio contexto social y político. Además —lo cual constituía una novedad en la India—, inició la planeación y programación por el lado de los recursos, puesto que las necesidades de desarrollo del país son prácticamente ilimitadas.

La tasa de ahorro y la de inversiones efectivas y potenciales fueron consideradas como el pivote central de los cálculos preliminares de la Comisión. Subrayando que en las condiciones demográficas de la India (con la población que aumenta a razón de 1.25 % anual) “la tasa de inversiones necesaria para mantener constante el ingreso *per capita* es generalmente entre 4 % y 5 % del ingreso nacional”, y que ésta era exactamente la tasa de ahorro en 1950/51, la Comisión llegó a la conclusión evidente de que la puesta en práctica de cualquier programa de desarrollo depende del aumento de la tasa de capitalización.

En el estadio inicial, que es el período crítico en el desarrollo, se presentan claramente dos alternativas —afirma el texto definitivo del plan—. Una consiste en imponer a la comunidad una alta tasa de ahorro, por medio de impuestos, empréstitos, inflación de precios, o por cualquier otro procedimiento, y utilizar los recursos así obtenidos para un rápido aumento de la tasa de capitalización. Esto tiene ciertamente algunas ventajas, pues, de esta manera, no sólo el desarrollo sería rápido, sino que habría inmediatamente un amplio aumento del empleo. Pero este aumento del empleo no conduciría a una elevación correspondiente del ingreso disponible; la comunidad en conjunto tendría muy poco más que antes para consumir y se habrían creado serias presiones inflacionarias. Éste es el precio de un desarrollo posterior más rápido. La otra alternativa consiste en incrementar la tasa de capitalización de modo más gradual, pero esto significa que el progreso sería menos rápido. Ya que el objetivo de la planeación estriba en promover un desarrollo rápido, el problema consiste en incrementar la tasa de inversiones por etapas definidas, con el fin de minimizar los sacrificios en el período inicial, pero

27 N. S. Sovani escribió en su libro: “Cualquier idea realista acerca de los recursos naturales y manufacturados de la India y de las limitaciones impuestas por los mismos estaba completamente ausente [de los planes anteriores]... La planificación era concebida simplemente como esquemas sobre el papel, que se llevaban a cabo cuando se gastaba el dinero necesario. Se hablaba de fijar objetivos, de metas parciales, de etapas de realización, pero sólo se hablaba de ello. Lo que la planificación significaba escapaba completamente a su comprensión.” *Op. cit.*, p. 25.

28 Gobierno de la India; *The First Five-Year Plan*, Planning Commission, Nueva Delhi, diciembre de 1952, Pp. xvi + 660.

teniendo cuidado, al propio tiempo, de que la comunidad no deje de rendir en un período relativamente breve el considerable esfuerzo exigido.<sup>29</sup>

Al señalar que, en último análisis, el volumen y el ritmo del desarrollo económico es “una cuestión de cómo y cuán rápidamente la tasa de capitalización en la India puede ser aumentada, en concordancia con los otros objetivos, desde 5 % del ingreso nacional hasta, pongamos por caso, alrededor de 20 %”, la Comisión de Planeación declaró que

si no se desea conseguir una alta tasa de capitalización desde el principio a costa de excesivas privaciones, como se lograría con una reducción en los niveles iniciales del consumo, el objetivo ha de ser asegurar que una alta proporción del ingreso adicional acumulado como resultado del desarrollo sea ahorrado e invertido. Esto significará, sin duda alguna, que la tasa a la cual se permitirá que asciendan los niveles iniciales de consumo sólo subirá lentamente, pero la presión sobre los niveles de consumo no será, por lo menos, peor que antes, y hasta podría ser posible que permitiera mejoras moderadas. En otras palabras, un programa así para aumentar la capitalización reclama una austeridad sostenida más bien que un grado excesivo de privaciones y sufrimientos.<sup>30</sup>

Sólo después de decidir cuál de las dos alternativas para el aumento de la capitalización seguirían y de señalar que “es necesario enfocar los problemas de desarrollo para un período de veinticinco o treinta años, y ver el período inmediato de cinco años en este contexto más amplio”, los miembros de la Comisión de Planeación fijaron el alcance del primer plan, las prioridades en el mismo y los métodos para financiarlo. En cuanto se refiere a los objetivos lejanos, sólo se señalaron metas preliminares y de tanto; la Comisión calculó que debía ser posible duplicar los ingresos *per capita* en la India en unos 27 años, en los supuestos siguientes:

- 1) la población continuará aumentando en la próxima generación a razón de no más de 1.25 % por año;
- 2) el aumento de una unidad en la producción e ingreso nacionales exigirá tres veces más como adición al acervo de capital, y el aumento de producción será perceptible el tercer año después de la inversión;
- 3) en lo referente al ingreso adicional destinado a la inversión en

<sup>29</sup> *The First Five-Year Plan*, pp. 16-17.

<sup>30</sup> *Ibid.* p. 17. Merece señalarse que los aspectos sociopolíticos del desarrollo económico son analizados por los economistas indios con mayor frecuencia que en la literatura sobre el desarrollo económico de otras regiones. A este respecto, la literatura india es completamente opuesta a la soviética, que aparte de los folletos políticos proclamando realizaciones en la Unión Soviética por algún milagroso medio de rápido desarrollo industrial y veloz mejora del nivel de vida, deja sin tratar los problemas del costo humano y socioeconómico de un desarrollo económico rápido. Véase, sobre esto, B. Datta: *The Economics of Industrialization*, Calcuta, The World Press, 1952, p. 291.

- cada período, será señalado de acuerdo con la tasa de desarrollo deseada, el grado de austeridad requerido y los cambios en organización e instituciones que se estimen necesarios; pero
- 4) será posible incrementar la tasa de capitalización desde 5 % en el año base de 1950/51, hasta 20 % en 1967/68, con los siguientes aumentos intermedios: durante el primer plan Quinquenal, de 5 a 6.75 %; durante el segundo plan (1956-1961), hasta 11 %, y para finales del tercer Plan (1967), hasta el 20 %.

“Con base en estas estimaciones, el ingreso *per capita* podrá haber doblado hacia 1977 y los niveles de consumo aumentado un poco más de 70 % sobre los de 1950/51”, declararon textualmente los planificadores.<sup>31</sup>

En este amplio contexto, las metas del primer Plan Quinquenal son modestas: se esperaba y confiaba que al final del plan el ingreso nacional sólo hubiera subido a 100,000 millones de rupias (a precios de 1950/51), o sea, de 11 a 12 %; la tasa de capitalización se elevaría, como ya se dijo, de 5 a 6.75 %, y sólo se volvería a invertir anualmente el 20 % del ingreso nacional adicional. En vista de lo extremadamente bajo del punto de partida, y de lo muy limitados que eran los recursos externos, los autores del plan, para lograr esos fines, tuvieron que concentrarse cuanto pudieron en las inversiones de alta densidad de trabajo y no de alta densidad de capital, y también en dirigir y distribuir estas inversiones de tal modo que produjeran resultados rápidos.<sup>32</sup>

De cuanto se ha dicho sobre la disponibilidad de recursos, de los objetivos a corto y largo plazo fijados por los planificadores, y de los problemas económicos inmediatos con los cuales se enfrentó la India en 1947-1950, surgían claramente las prioridades del plan, que eran:

- 1) Incremento de la producción agrícola, con el fin de eliminar las dificultades de balanza de pagos y acelerar la capitalización en un sector responsable de aproximadamente el 50 % del total del ingreso nacional;
- 2) aumento limitado de la producción industrial, con la necesidad de insistir —por razones sociales lo mismo que financieras— en la expansión de la producción de bienes de consumo, pero al propio tiempo con la conveniencia de desarrollar algo las indus-

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>32</sup> Por razones de espacio, no podemos adentrarnos en los aspectos referentes al empleo en la planificación de la India, aunque sí haremos notar que los planificadores se daban cuenta de que “las posibilidades de aumentar el empleo en las industrias manufactureras en gran escala son limitadas, especialmente cuando hay que poner el acento en la expansión de las industrias productoras de bienes de producción. Para absorber, todo o en parte, el aumento anual de población activa en ocupaciones no agrícolas, hay que confiar principalmente en las industrias pequeñas y domiciliarias que exigen inversiones de capital relativamente reducidas”. *Ibid.* p. 25.

- trias básicas que deben servir de armazón de una industrialización más rápida en el futuro;
- 3) eliminación, en cuanto sea posible, de las escaseces en los transportes y la organización, debidos, en parte, a los daños causados a la economía india por la división del país en dos Estados, y en parte al bajo nivel de la formación profesional y a las inversiones poco satisfactorias en los transportes y servicios públicos durante los años anteriores al plan;
  - 4) alentar cambios institucionales graduales, puesto que, como señalaban los autores del plan, "el esfuerzo de desarrollo... consiste en algo más que en inversiones, definidas en su sentido técnico como adiciones al equipo de bienes de capital. Cuando los niveles de educación y salubridad son tan bajos como en la India actual, las medidas destinadas a aumentarlos —y para las cuales posiblemente se requerirán sólo montos moderados de bienes de capital—, habrán de producir resultados de mayor consideración que muchas formas de inversión en su sentido estricto".<sup>33</sup>

El plan, en cuanto a los gastos, fue establecido como puede verse en el cuadro 1:

Cuadro 1  
GASTOS DE DESARROLLO PLANEADOS PARA 1951-1956  
(en millones de rupias)

	Total	% del total	Centro	%	Estados	%
Desarrollo agrícola y comunal .....	3,604	} 44.6	1,863	} 49	1,741	} 51
Riego y energía .....	5,614		2,659		2,955	
Transportes y comunicaciones .....	4,971	24.0	4,095	82	876	18
Industria .....	1,730	8.4	1,467	85	263	15
Servicios sociales, educación, salubridad, vivienda, seguridad social ...	3,398	16.4	1,064	31	2,334	69
Otros .....	1,370	6.6	1,257	92	113	8
TOTAL	20,687	100.0	12,405	60	8,282	40

Fuente: adaptado del texto del Primer Plan Quinquenal.

<sup>33</sup> Ibid. p. 21.

El análisis de este cuadro indica que el texto definitivo del plan requería una tasa de gastos de desarrollo muy próxima a la tasa de capitalización en 1950/51. Con el ingreso nacional de 95,000 millones de rupias y la tasa de ahorro cercana a 5 %, en ese año el total de ahorros fue de 4,500 millones. El plan previó una inversión media anual de un poco más de 4,100 millones y, dejando aparte gastos presupuestados a base de recursos externos, había de absorber más del 60 % del ahorro en el período 1951-1956. Consagra casi la mitad de los recursos disponibles a la agricultura, el riego y el desarrollo de la energía eléctrica (44.6 %), mientras que el segundo beneficiario son los transportes y comunicaciones, a los cuales se asigna el 24 % de las inversiones, y al tercero —servicios sociales—, el 16.4 %; la industria queda en último lugar, con sólo 8.4 % de los fondos de desarrollo.

La división de los gastos entre el Centro y los gobiernos de los Estados refleja la división constitucional de esferas de actividad; los desembolsos para la agricultura se repartieron en partes casi iguales (el Centro, 49 %, y los Estados, 51 %); en los transportes y comunicaciones y en el desarrollo industrial, el Centro (con 82 y 85 % de gastos, respectivamente), asumió la parte mayor de la tarea de movilizar y dirigir las inversiones; en el sector de los servicios sociales, los papeles cambian y los Estados han de invertir el 69 % del total de la suma planeada.

Recordando la situación crítica de la economía india en 1950/51, los planificadores no previeron siquiera una inversión de 5 % del ingreso nacional en la primera etapa de realización del plan.<sup>34</sup> El texto del plan propone un aumento gradual de los gastos, desde alrededor de 30 % (en vez de 40 %) del gasto total, en los dos primeros años, a 20 % en el tercer año, y 25 % en cada uno de los dos últimos años del plan.

El plan estableció los objetivos principales de producción, para 1955/56, que aparecen en el cuadro 2.

Estos objetivos resultan impresionantes sólo en lo referente a agricultura, riego y educación, lo cual demuestra, una vez más, que el primer Plan Quinquenal se proponía, ante todo, crear las bases, antes inexistentes, para un desarrollo económico más ambicioso en los años 1956-1961. Como afirma el texto del plan:

Para el período inmediato de cinco años, la agricultura, incluyendo el riego y la energía eléctrica, tiene la máxima prioridad. Sin un aumento sustancial en la producción de alimentos y de las materias primas que necesita la industria, no se podría sostener más adelante un mayor ritmo de desarrollo. Precisa reforzar

<sup>34</sup> Hay que recordar, sin embargo, que el plan abarca solamente inversiones públicas y que, por ejemplo, el desarrollo industrial fue dejado casi por entero, con algunas excepciones, al sector privado. El plan estimaba el total de las inversiones —públicas y privadas— en el sector industrial, en 1951-1956, en 3,270 millones de rupias, confiando en que el sector privado invertiría en el mismo período unos 1,500 millones, además de los 1,730 millones que debían invertir el Centro y los Estados durante la vigencia del plan.



Cuadro 2

## OBJETIVOS PRINCIPALES DEL PRIMER PLAN QUINQUENAL

	1950-1951 Producción	1955-1956 Objetivos	% de aumento planeado
<b>I. Agricultura</b>			
Cereales (millones de toneladas)	52.7	61.6	17
Algodón (millones de pacas) ..	2.97	4.22	42
Yute (millones de balas) .....	3.3	5.39	63
Caña de azúcar (millones de toneladas) .....	5.6	6.3	12.5
Semillas oleaginosas (millones de toneladas) .....	5.1	5.5	8
<b>II. Riego y energía</b>			
Grande irrigación (millones de acres) .....	50.0	69.7	39
Pequeña irrigación (millones de acres) .....			
Energía eléctrica (capacidad instalada en millones de kw) ..	2.3	3.5	52
<b>III. Industria</b>			
Hierro y acero (millones de toneladas)			
lingotes de hierro disponibles para fundiciones ....	0.35	0.66	89
acero acabado .....	0.98	1.37	40
Cemento (millones de toneladas) .....	2.69	4.8	78
Aluminio (miles de toneladas)	3.7	12.0	244
Fertilizantes (miles de toneladas) .....			
sulfato de amonio .....	46.3	450.0	872
superfosfatos .....	55.1	180.0	227
Locomotoras (unidades) .....	—	150.0	—
Herramientas mecánicas (millares de unidades) .....	1.1	4.6	318
Refinación de petróleo			
petróleo líquido (millones de galones) .....	—	403.0	
asfalto (miles de toneladas)	—	37.5	
Manufacturas de algodón			
hilados (millones de libras)	1.179	1.640	39
manta (millones de yardas)	3.718	4.700	26
tejidos a mano (millares de toneladas) .....	810	1.700	110

Cuadro 2 (continuación)

	1950-1951 Producción	1955-1956 Objetivos	% de aumento planeado
Manufacturas de yute (millares de toneladas) .....	892	1,200	34
Maquinaria agrícola			
bombas mecánicas			
(millares) .....	34.3	85.0	148
máquinas diesel			
(millares) .....	5.5	50.0	800
Bicicletas (millares) .....	101.0	530.0	425
Alcohol combustible (millones de galones) .....	4.7	18.0	275
<b>IV. Transportes</b>			
Marina mercante (tonelaje)			
cabotaje (millares de toneladas brutas) .....	211.0	315.0	49
altura (millares de toneladas brutas) .....	173.5	283.0	63
Carreteras			
red nacional (millares de millas) .....	11.9	12.5	5
red estatal (millares de millas) .....	17.6	20.6	17
<b>V. Educación (núm. de alumnos)</b>			
escuelas primarias (millones) ..	15.1	18.8	24
escuelas de educación básica (millones) .....	2.9	5.3	82
escuelas secundarias (millones) ..	4.39	5.8	32
escuelas industriales (millares) ..	14.8	21.8	47
otras escuelas técnicas (millares) ..	26.7	43.6	63
<b>VI. Salubridad</b>			
Hospitales (millares de camas) ..	106.5	117.2	10
Dispensarios (unidades)			
urbanos .....	1,358	1,615	19
rurales .....	5,229	5,840	11
<b>VII. Instituciones de fomento</b>			
Panchayats (millares) .....	55.1	69.1	25
Sociedades cooperativas (millares) .....	161.9	211.1	30

Fuente: adaptado del texto del primer Plan Quinquenal.

primero la economía en la base y crear un sobrante apreciable en el sector agrícola, movilizándolo para sostener un empleo incrementado en otros sectores.<sup>35</sup>

#### IV

Con las metas de gasto y los objetivos de producción señalados más bien con moderación, el plan se trazó no menos conservadoramente desde el punto de vista de los recursos. Respecto a los recursos internos, basó sus cálculos en el nivel actual de ingresos presupuestales y en la tasa de ahorro privado. En lo concerniente a los recursos externos, consideró únicamente la ayuda extranjera ya recibida antes de la publicación del texto definitivo del plan, y alrededor de 40 % del saldo de esterlinas en la Gran Bretaña (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

DISPONIBILIDAD DE RECURSOS PARA EL PRIMER PLAN QUINQUENAL  
(en millones de rupias)

	<i>Total</i>	<i>Centro</i>	<i>Estados</i>
<i>Total de recursos requeridos</i> .....	20,690	12,410	8,280
<i>Disponibles (estimación)</i>			
Recursos presupuestales			
a) ahorro público ..	7,380	3,300	4,080
b) ingresos de capital (excluyendo el re- tiro de reservas)	5,200	3,960	1,240
Ayuda central .....	.....	— 2,290	2,290
(transferencias del Centro)			
Recursos del exterior (ayuda extranjera) ..	1,560	1,560	.....
Uso de parte de los sal- dos de esterlinas ....	14,140	6,530	7,610
	2,900	2,900	—
<i>Total disponible</i> .....	17,040	9,430	7,610
<i>Déficit</i> .....	3,650 (18 %)	2,980 (24 %)	670 (8 %)

Fuente: adaptado del texto del primer Plan Quinquenal.

Los varios componentes de este cuadro básico fueron elaborados con la máxima cautela. Como por motivos estadísticos y administrativos no se podían agrupar los recursos presupuestales provenientes del

<sup>35</sup> *The First Five-Year Plan*, p. 44.

ahorro público (ahorro de ingresos corrientes y utilidades de las empresas estatales) y de los ahorros privados, los planificadores clasificaron los recursos presupuestales de los gobiernos central y de los Estados en: *a*) ahorro público (superávit de los ingresos sobre los gastos públicos de consumo tratados como no relacionados con el desarrollo, por ejemplo, los administrativos y militares),<sup>36</sup> y *b*) ingresos de capital —ahorro privado y transferencias, dentro del sector de presupuestos gubernamentales, de las cuentas de ingresos a las de capital, y entre las cuentas de capital de las diversas unidades federales—. La estimación del ahorro público para 1951-1956 en 7,380 millones de rupias se basó en la hipótesis de que se mantendría al nivel medio del año anterior al plan. Respecto a la partida “ingresos de capital”, se esperaba que sería posible pedir prestado al público unos 3,850 millones de rupias (1,150 millones de préstamos directos y 2,700 millones por la movilización de pequeños ahorros), o sea, 770 millones anuales. Esta meta tampoco parece excesivamente ambiciosa, si se recuerda que en 1950/51, año muy desfavorable en todos los aspectos, resultó posible pedir prestado al público unos 400 millones de rupias.

Los recursos externos calificados de “ayuda del exterior” (cuya partida mayor son 900 millones de rupias del préstamo para alimentos obtenido de los Estados Unidos) había estado ya disponible, y la proporción del saldo de esterlinas señalada para gastos de desarrollo no podía perjudicar la situación de la India en cuanto a reservas extranjeras, ni siquiera en el caso improbable de varios años consecutivos de malas cosechas. Los planificadores desecharon las partidas ficticias presentes en los planes anteriores, como la de “riqueza atesorada” o “superávit del comercio exterior”. El plan subraya que “el programa financiero, tal como se traza aquí, no permite presumir ningún cambio radical en el mecanismo fiscal ni en la técnica de los empréstitos”,<sup>37</sup> y explica su estimación conservadora de los recursos externos afirmando que, aunque “en el Plan se concede una alta prioridad a las ramas de producción que ayudarán a reducir la necesidad de importaciones y a aumentar los excedentes exportables del país”, “la India tendrá probablemente un déficit en su balanza de pagos al terminarse el Plan”,<sup>38</sup> debido al empeoramiento previsto de la relación de precios del intercambio al acabarse el auge de la postguerra de Corea.

Este prudente avalúo de los recursos disponibles dejó a la Comisión de Planeación con un déficit muy considerable, que ascendía a 3,650

<sup>36</sup> “El ahorro público sería igual al total de los ingresos corrientes menos los gastos para actividades que no son de desarrollo en la cuenta de ingresos, y también menos los gastos que no son de desarrollo en la cuenta de capital, salvo las transferencias de capital que se deducen al calcular los ingresos netos de capital del gobierno provenientes del sector privado.” *Ibid.* p. 53.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 63.

millones de rupias (730 millones de dólares), o sea 18 % de los recursos financieros que se necesitaban. Absteniéndose de indicar taxativamente dónde podrían obtenerse los recursos faltantes, el texto definitivo del plan declaraba solamente que al ir adelantando éste, podrían cubrirse, ya con aumentos fiscales, ya con ingresos crecientes provenientes de ayuda extranjera, ya con financiamiento deficitario, ya con una combinación de los tres medios. A finales de 1952, la Comisión se mostraba reservada respecto a la elección del método para conseguir los 3,650 millones de rupias no disponibles. En aquel momento, afirmó, carecía de bastantes elementos para poder adoptar una decisión concreta. Dejaba abierta, sin embargo, la posibilidad de aumentar los recursos derivados del saldo de esterlinas (con una mejora de la situación de la balanza de pagos), agregando cautamente que, de momento, debía considerarse "como el límite superior seguro de financiamiento del déficit" la suma de 2,900 millones de rupias de esa fuente. Pero la Comisión parecía mostrarse firmemente adversa a la "emisión de nueva moneda" con fines de desarrollo, indicando que el problema del financiamiento deficitario está íntimamente relacionado con la política de controles económicos y que "sin una política firme y clara referente a los controles, y sin la certidumbre de la continuidad de esta política por determinado período de tiempo, no sólo se limita el campo del financiamiento deficitario, sino que existe un peligro perpetuo de que incluso déficit presupuestales relativamente pequeños generen presiones inflacionarias".<sup>39</sup>

Retrospectivamente, parece que la Comisión de Planeación estaba, en los años 1950-1952, bajo una excesiva influencia de un posible peligro de inflación, pero esta actitud puede fácilmente explicarse por la situación monetaria del momento. La misión del Fondo Monetario Internacional, que visitó la India en 1953, y de la cual formaba parte un distinguido economista indio, I. G. Patel, criticó la actitud de la Comisión de Planeación en dos puntos. En su informe al Gobierno de la India,<sup>40</sup> la misión declaró que los planificadores eran demasiado optimistas respecto a la disponibilidad de recursos interiores, y demasiado precavidos en su estimación de las posibilidades de financiamiento deficitario del plan. Analizando el plan como si cubriera no sólo el sector público de la economía india, sino también las necesidades simultáneas del sector privado, estimadas en unos 14,000 millones de rupias adicionales en el período 1951-1956, la misión del Fondo Monetario Internacional planteó problemas importantes respecto a la posibilidad de alcanzar las metas de inversiones en ambos sectores. Expresó considerables dudas respecto a la factibilidad de movilizar los 7,380 millones de rupias

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>40</sup> "Economic Development with Stability." Informe al Gobierno de la India por la Misión del Fondo Monetario Internacional. *Staff Papers*, vol. III, núm. 3, Washington, febrero de 1954.

esperados del ahorro público, y de lograr los 3,850 millones adicionales de ahorro privado. Por otra parte, la misión se mostraba algo más optimista respecto a la posibilidad de reducir el déficit neto del plan (3,650 millones de rupias), señalando que esto se podía conseguir en parte por medio de nuevas inversiones extranjeras, una ayuda extranjera adicional de los Estados Unidos, de los países del Plan Colombo y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y en parte por simple financiamiento deficitario.

Sin descartar por completo los peligros de inflación, la misión del Fondo Monetario Internacional sugería: *a)* financiamiento deficitario de las fases finales del plan, integrando este método de financiamiento a la política de crédito del gobierno; *b)* modernización del sistema bancario y crediticio, en especial en los sectores industrial y agrícola; *c)* una mejor movilización del ahorro interno por medio de la reorganización del sistema fiscal y la aplicación elástica de impuestos a la importación; *d)* un aumento de las contribuciones cobradas sobre los nuevos servicios a la población implantados como resultado del progreso del plan; y *e)* un cambio de actitud respecto a los inversionistas extranjeros.

Hay que subrayar que este cuadro de conjunto de las inversiones planificadas y de los recursos de los cuales se esperaba que salieran aquéllas, no es más que una indicación del orden de magnitudes del plan y del carácter de los problemas que la India debía encarar y que todavía ha de afrontar. El plan fue preparado con un espíritu de “cauteloso y tolerante experimentalismo”. Sin contar, desde luego, una versión preliminar del mismo, presentada en 1950 a la conferencia de Londres, de las Naciones del Plan de Colombo,<sup>41</sup> hubo tres versiones sucesivas del primer Plan Quinquenal, pues tras de la adopción del texto definitivo a finales de 1952, se le hicieron, en 1953 y 1954, algunas adiciones de gastos en el sector industrial. Sin embargo, el hecho de que el plan fuera concebido para servir más bien como una armazón que como un conjunto de rígidas directrices, no alteraba el carácter del problema principal, que, según palabras de la misión del Fondo Monetario Internacional, consistía en ver “si es posible lograr la suma de recursos que se necesitan”.<sup>42</sup>

## V

Hay un aspecto de la planeación del desarrollo de la India que fue tratado muy superficialmente por la Comisión: el problema de los efectos directos e indirectos del aumento de los gastos de desarrollo en la balanza de pagos del país. El texto definitivo del plan incluye un bre-

<sup>41</sup> La sección del Plan Colombo consagrada a la India preveía gastos de desarrollo de 18,500 millones de rupias en seis años (1951-1957).

<sup>42</sup> “Economic Development with Stability”. *loc. cit.*, p. 338.

ve capítulo sobre este asunto, en el cual, después de señalar que “las dificultades de balanza de pagos y el déficit de recursos en divisas extranjeras son características normales en un período de desarrollo”, declara solamente que el gasto planeado de 20,690 millones de rupias “aumentaría en cierto grado las necesidades directas de divisas extranjeras del programa de desarrollo”. “Es difícil, sin embargo —continúa el texto—, prever con aproximación las presiones probables que pueden ejercerse en este aspecto y, por tanto, hemos dejado de lado, de momento —aunque para tomarlas en cuenta en una etapa posterior—, las necesidades de importación y los saldos de exportación de una tasa de gastos de desarrollo correspondiente al objetivo de 20,690 millones de rupias del plan.”<sup>43</sup>

Una ojeada a los principales datos referentes a la participación de la India en la economía internacional y a la situación de su balanza de pagos en los años posteriores a la guerra parece confirmar lo acertado de la actitud de los autores del plan, quienes, para los fines de la planificación inmediata, casi trataron a la India como una economía cerrada. En primer lugar, la última guerra liquidó una gran parte de la vieja deuda extranjera de la India, y después de la guerra la repatriación de ciertos capitales extranjeros redujo aún más la necesidad de divisas extranjeras para cubrir el servicio de los empréstitos y las inversiones privadas extranjeras. Mientras inmediatamente antes de la guerra, el 20 % de las exportaciones de la India debía ser consagrado al servicio de los empréstitos extranjeros, la proporción había descendido, en 1950, a menos del 3 %. Y con la escasa inversión privada extranjera nueva, la magnitud de los movimientos en la cuenta de capital —excluyendo las entradas por ayuda extranjera—, carecía de mayor importancia para la economía india.

Hay algo más importante: la participación de la India en el comercio internacional era, al principio del plan —y podía esperarse con razón que así continuara— muy limitada, en términos de la proporción del valor de las transacciones comerciales con el extranjero respecto al ingreso nacional. Esto reflejaba el nivel extremadamente bajo del desarrollo económico del país, su gran extensión física, su limitada red de comunicaciones con el mundo exterior y la preponderancia del sector no monetario en la economía de la nación. En 1950, el valor *per capita* del comercio exterior era sólo de 31 rupias (6.50 dólares), y en la época de auge que siguió a la guerra de Corea, en 1951, de 45 rupias (9.45 dólares); compárese, por ejemplo, con el valor *per capita* del comercio exterior de México, de 40.70 dólares en 1950, y 56.25 dólares en 1951. La insignificancia relativa del comercio exterior para la economía india se destaca en el cuadro 4.

<sup>43</sup> *The First Five-Year Plan*, p. 63.

## Cuadro 4

## PORCENTAJE DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES RESPECTO AL INGRESO NACIONAL DE LA INDIA

(en millones de rupias)

Año	Ingreso nacional (estimado)	Valor de las exportaciones	% del ingreso nacional	Valor de las importaciones	% del ingreso nacional
1950	86,500	5,490	6.3	5,520	6.4
1951	90,000	7,728	8.6	8,530	9.5
1952	93,000	6,220	6.7	7,830	8.4
1953	96,000	5,050	5.2	5,975	6.2

Desde luego, como la India se encuentra en el extremo opuesto de la escala de niveles de desarrollo económico en comparación con los Estados Unidos, ambos países parecen estar muy cercanos el uno al otro respecto a la relación entre el comercio exterior y el ingreso nacional, lo cual puede hacer pensar en su relativo aislamiento —por razones obviamente opuestas— de los cambios económicos ocurridos en el mundo exterior.<sup>44</sup> La estructura del comercio exterior de la India y la dirección del desarrollo planeado durante el primer plan hicieron relativamente fácil, en los años que siguieron al establecimiento del plan, evitar cualquier repercusión grave del desarrollo económico en el comercio exterior y en la balanza de pagos de la India. El considerable déficit del país en cuenta corriente y en la balanza de pagos hasta 1949 y de nuevo en 1951-1952, se debió en gran parte a la necesidad de importar alimentos y materias primas agrícolas, como algodón en rama y yute. Aunque el presente autor no dispuso de estadísticas detalladas, puede considerarse que más del 40 % de las importaciones en los primeros años de postguerra correspondió a esas dos partidas. La situación de la balanza de pagos año tras año reflejaba los años de buenas o malas cosechas, y en 1951-1952, cuando un pésimo año agrícola coincidió con el empeoramiento de la relación de precios del intercambio de la India y con el descenso de las exportaciones, al terminar el auge postcoreano el resultado fue el déficit sin precedente de la balanza de pagos de 1,363 millones de rupias.

Concentrando los esfuerzos en la expansión de la producción agrícola y sin esperar, al mismo tiempo, ningún incremento notable en la importación de bienes de capital, los planificadores podían confiar ra-

<sup>44</sup> Para un análisis de este aspecto de la economía de los Estados Unidos, véase *Historical Trends in U. S. Imports*, Departamento de Comercio, Washington, D. C., septiembre de 1954, p. 16.



zonablemente en que, dada la continuación de los controles sobre el comercio exterior y la ausencia de tendencias depresivas mundiales, no habría ningún considerable cambio negativo en el cuadro de conjunto del comercio exterior y de la situación de balanza de pagos de la India. Como lo muestran los cuadros 5 y 6, la Comisión de Planeación consideró posible mantener las importaciones, al final del plan, más o menos al mismo nivel en que se hallaban en el año anterior al mismo, e incrementar algo las exportaciones. Esta expansión de las exportaciones, sin embargo, no sería bastante importante para eliminar por completo el persistente déficit de la balanza comercial, que alcanzó 703 millones de rupias en 1948; 1,754 millones en 1949; 126 millones en 1950; 866 millones en 1951 y 1,859 millones en 1952.

Los cuadros 5 y 6 indican los cambios proyectados en las importaciones y exportaciones de los principales productos, que representan el 40 % de las importaciones y el 60 % de las exportaciones:

Cuadro 5

ESTIMACIÓN DE IMPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EN EL ÚLTIMO AÑO DEL PLAN

(en millones de rupias)

	1950/51	1955/56 (estimación)
TOTAL	2,535	2,753
Algodón en rama . . . . .	1,008	983
Cereales . . . . .	806	1,150
Yute en rama . . . . .	276	119
Acero . . . . .	217	384
Fertilizantes . . . . .	123	49
Azúcar . . . . .	53	—
Petróleo y derivados . . . . .	33	66
Semillas oleaginosas . . . . .	21	—
Manufacturas de algodón . . .	16	2
Cemento . . . . .	2	—

Fuente: adaptado del texto del primer Plan Quinquenal.

La relativa facilidad con que pueden ser resueltos por la India los problemas de comercio exterior y de balanza de pagos durante el primer Plan Quinquenal no autoriza, sin embargo, ningún optimismo para el futuro. En primer lugar, la etapa de sustituciones fáciles de las importaciones probablemente terminará hacia 1956. Cualquier expansión pos-

Cuadro 6

ESTIMACIÓN DE EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EN EL ÚLTIMO AÑO DEL PLAN

*(en millones de rupias)*

	1950/51	(estimación) 1955/56
TOTAL	3,277	3,687
Manufacturas de algodón . . .	1,390	942
Manufacturas de yute . . . . .	1,378	2,120
Petróleo . . . . .	230	325
Semillas oleaginosas . . . . .	170	42
Algodón en rama . . . . .	71	115
Carbón . . . . .	34	102
Cemento . . . . .	3	36
Azúcar . . . . .	1	5

Fuente: adaptado del texto del primer Plan Quinquenal.

terior de la producción agrícola, para la cual se necesitaría una inversión adicional, no significaría ningún ahorro de divisas extranjeras, sino que, por el contrario, podría acarrear la aparición de nuevas presiones en las importaciones, bajo la forma de demandas de equipo agrícola, abonos, etcétera. Con un aumento de las inversiones en el sector industrial, que ha de seguir a la actual etapa de desarrollo, la presión sobre las importaciones de bienes de capital crecerá considerablemente, aparejada con algunas presiones —aunque limitadas— en las importaciones de varias clases de artículos de consumo, debido al aumento del ingreso *per capita*. En lo referente a las exportaciones, donde la expansión se acentúa en las manufacturas de algodón y yute, no puede esperarse ningún aumento importante en los años venideros, bajo las actuales condiciones mundiales, y la demanda del mercado interior en crecimiento tendrá que ser tomada en consideración.

Así, parece poco probable cualquier mejora permanente de la balanza de comercio del país. No menos dudosa es la posibilidad de mejorar la situación de la cuenta de capital de la India, ya que el aumento de los empréstitos públicos en el extranjero y la importante afluencia de inversiones privadas extranjeras harán necesario asignar crecientes cantidades de divisas para su servicio. Parece, pues, que está llegando a su término la época en que podía tratarse la economía de la India casi como una economía cerrada en lo que a propósitos de desarrollo se re-

fiere, lo cual plantea a los planificadores indios nuevos problemas, prácticos y teóricos, para la etapa final del actual Plan Quinquenal.<sup>45</sup>

## VI

El plan hace hincapié en el desarrollo del sector agrícola, junto con la expansión de los sistemas de riego y energía eléctrica; a los tres se asignó en conjunto el 44.6 % de todos los gastos de desarrollo del sector público, y esto se reflejó en la elección de métodos y magnitudes de los proyectos nacionales y regionales. Las actividades directamente relacionadas con el desarrollo de la producción agrícola se refieren a la mejora de las técnicas agrícolas, del ganado y de la industria lechera, conservación forestal y del suelo, cooperación rural y extensión de los límites de actividad de los *panchayats* (concejos de aldea). Dando por supuesta la realización de la reforma agraria en las primeras etapas del plan —reforma que es responsabilidad constitucional de los gobiernos de los Estados—, el plan prevé la creación de un sistema de extensión nacional, organizado por el Centro, que actuaría en íntimo contacto con los programas de desarrollo comunal organizados por las autoridades regionales.

Siguiendo en este respecto el modelo social de la vida rural, en el cual se basaba el anterior Plan Gandhiano, el Plan Quinquenal hace hincapié, especialmente, en los programas de desarrollo comunal afirmando que:

El objeto central del programa de desarrollo comunal consiste en movilizar la mano de obra local en un esfuerzo concentrado y coordinado, para elevar el nivel del conjunto de la vida rural. El énfasis se pone inevitablemente en el mejoramiento del nivel de la productividad agrícola. Esto se refleja en el hecho de que el grueso de los desembolsos previstos se consagra a riego, desarrollo agrícola y servicios anejos. Los proyectos de desarrollo comunal representan, por su contenido, una síntesis de las ideas obtenidas por el trabajo de desarrollo rural en varias partes del país. A medida que se acumulen nuevas experiencias, podrán requerirse cambios en la estructura y en el énfasis, pero la intención es cubrir el país entero con planes destinados a promover un intenso desarrollo por medio del aumento de la productividad agrícola.<sup>46</sup>

Se asignaron a los proyectos de desarrollo comunal 900 millones de rupias, o sea 25 % del total de los gastos para agricultura. Se decidió

<sup>45</sup> Comentando el superávit en la balanza de pagos registrado desde mediados de 1952, *The Eastern Economist* escribió: "Fue resultado de un desarrollo rezagado, de una mejora en la situación alimenticia del mundo y de la India, lo mismo que de una mejora en el mercado de fletes, y de la ayuda extranjera y de remesas del exterior, actuando en conjunto. Cuando esta combinación de circunstancias desaparezca —si desaparece—, la India volverá, como acaso ya ha vuelto, a una situación más normal para un país que debe financiar un plan de desarrollo y que lo hace ora con ayuda extranjera, ora a través de una reducción de sus reservas de medios de cambio extranjeros" (diciembre de 1953, p. 1,095).

<sup>46</sup> *The First Five-Year Plan*, p. 78.

elegir zonas experimentales en todo el país, que al cabo de unos años sirvieran de ejemplo para el resto de las comunidades y de centros de adiestramiento para trabajadores agrícolas. En octubre de 1952, se iniciaron los 55 primeros proyectos, incluídas en cada zona-proyecto unas 300 aldeas y una población conjunta de 200,000 personas. Así, el programa inicial cubría 16,500 aldeas con una población total de 11 millones de personas, menos del 4 % de la población rural de la India. Cada proyecto requería el empleo de trabajadores de aldea para ayudar a los granjeros y arrendatarios a aumentar la producción agrícola, mejorar los niveles sanitario, educacional y de salud, eliminar enfermedades de plantas y animales, proveer de agua por medio de riego en pequeña escala, etc. Se esperaba que la introducción "desde arriba" de los planes de desarrollo comunal produciría como resultado la aparición de proyectos de desarrollo de los propios campesinos y que se llevarían a cabo planes menores de mejoras con recursos locales, aparte de la ayuda financiera y técnica del Centro y de los Estados. Los programas detallados de desarrollo comunal se basan en gran parte en la experiencia de proyectos de desarrollo comunal que tuvieron éxito, emprendidos en escala reducida en las Provincias Unidas en 1950, con fondos del Gobierno y del Programa de Asistencia Técnica de los Estados Unidos.<sup>47</sup> En estas áreas experimentales, con unos cuantos centenares de aldeas, fue posible, en dos años, aumentar las cosechas de cereales en 40-50 %, y duplicar la producción de materias primas agrícolas de uso industrial.

Pero teniendo presente la presión demográfica en la India, el mayor de los proyectos relativos al desarrollo agrícola es el programa de riego y energía eléctrica, trazado preponderantemente en torno a los proyectos comenzados en el período anterior al plan. Éste asignaba 5,180 millones de rupias al programa de desarrollo regional de cuencas que, basado en sus líneas generales en la experiencia de la T. V. A. norteamericana, incluía 135 proyectos integrales de riego y energía eléctrica (11 de propósito múltiple, 60 de riego y 64 sólo de energía eléctrica). La Comisión de Planación proyectó que, para el final del plan, se regaría una superficie adicional de 8.5 millones de *acres* (3.5 millones de hectáreas), y se elevaría la capacidad de generación en más de 1 millón de kilovatios. La terminación y pleno desarrollo de todos esos proyectos, previstos para el segundo Plan Quinquenal (1956-1961), significará la adición de 19.6 millones de *acres* (8.2 millones de hectáreas) a la superficie de riego y de 1.4 millones de kilovatios de capacidad a la energía eléctrica disponible. El primer Plan Quinquenal estableció, además, la realización de estudios y preparación de planos para 122 proyectos nuevos de desarrollo integral de cuencas, cinco de los cuales se debían em-

<sup>47</sup> Para detalles, véase: A. Mayer, *Progress Report on Pilot Development Projects at Etawah and Gorakhpur*, Provincias Unidas, India. Agricultural Mission Inc., Nueva York, 1951.

pezar antes de terminarse el plan. La Comisión de Planeación señaló que un programa a largo plazo debía proponerse agregar en las próximas dos décadas de 40 a 45 millones de *acres* (16.7 a 18.8 millones de hectáreas) a la superficie actual de riego y 7 millones de kilovatios a la actual energía eléctrica disponible, que antes del primer plan era de 1.7 millones de kilovatios.

La sección del plan consagrada al desarrollo del riego y la energía eléctrica incluía proyectos de menos alcance para la pequeña irrigación, con 770 millones de rupias de gasto, y para la electrificación rural, en especial en la parte meridional del país, con un costo estimado en 270 millones de rupias. Al iniciarse el plan, sólo el 0.5 % de las comunidades rurales de la India disponían de servicio eléctrico.

Antes de presentar los planes detallados para el sector industrial de la economía india en el período 1951-1956, es necesario mencionar uno de sus componentes, directamente relacionado con los proyectos de desarrollo agrícola ya descritos. El primer Plan Quinquenal incluía, bajo el título de “desarrollo industrial”, un amplio programa para las industrias aldeanas, que en 1950 representaban alrededor del 10 % del ingreso nacional de la India. Este programa, relativo a las industrias domésticas y a las industrias rurales en pequeña escala, como tejidos, fósforos, cuero, papel, etcétera, implicaba un gasto de 270 millones de rupias y establecía programas simultáneos de producción de estas industrias junto con las industrias similares en gran escala de las zonas urbanas. La programación de este sector se basó en la proyección del aumento previsto de la demanda de bienes de consumo de tipo primitivo, en las zonas rurales, como resultado del aumento de la producción y el ingreso agrícolas.

La parte de menos envergadura del plan, referente al desarrollo industrial, preveía un gasto, en el sector público, de 1,730 millones de rupias (8.4 % del total de los gastos), de los cuales 1,400 millones debían emplearse en industrias en gran escala y en la expansión de los transportes dependientes de aquéllas, 270 millones en industrias rurales y de choza, y 60 millones de rupias en el desarrollo minero y en investigaciones científicas e industriales. La inversión neta en las industrias manufactureras que figuraba en el programa de desarrollo debía ser solamente de 940 millones de rupias (unos 200 millones de dólares). Pero previendo que las inversiones en el sector privado para la expansión de industrias y su modernización y sustitución serían probablemente de alrededor de 3,830 millones de rupias, la Comisión de Planeación calculó que “la inversión total en el desarrollo industrial en este período puede alcanzar los 4,770 millones de rupias” (940 millones de dólares).<sup>48</sup> El

<sup>48</sup> *The First Five-Year Plan*, p. 80.

plan proyectó una expansión muy seleccionada del sector industrial público: la construcción de una nueva empresa de hierro y acero con capital mixto oficial y privado, la expansión de la industria de fertilizantes y la creación de los primeros establecimientos industriales en la rama de equipo de transportes, máquinas-herramientas de alta precisión, equipo telefónico, cables y papel para periódico. Pero, según se admitía en el texto definitivo del plan, “la tasa de inversión y, por lo tanto, de desarrollo en el sector industrial en conjunto dependerá ante todo del cumplimiento de los planes de trabajo de la industria privada” trazados por la Comisión de Planeación en consulta con los representantes de las industrias interesadas, y que tienden a expandir la capacidad existente de varias industrias de bienes de capital y, en el caso de las industrias de bienes de consumo, a una utilización más completa de la capacidad existente. Sólo más tarde, afirma el plan, “a medida que el programa de desarrollo adquiera empuje y que se traslade el énfasis a la industrialización, se hará necesario expandir las industrias básicas, como las de hierro y acero, la química pesada, la manufactura de equipo eléctrico y otras semejantes”.<sup>49</sup>

Aunque es evidente que la limitación de los recursos disponibles y la necesidad de emprender el desarrollo económico de la India con la rehabilitación del sector agrícola fueron las determinantes principales de la actitud de los planificadores hacia los requisitos de la industrialización, hay motivos para creer que su relativa falta de interés por el desarrollo industrial se debió también a ciertas consideraciones políticas. Mientras la actitud del gobierno respecto a los problemas agrarios de la India fue siempre muy clara y la política agrícola del gobierno siguió una línea recta y lógica, no puede decirse lo mismo de la política de los dirigentes del país ante los problemas industriales. En este terreno, el gobierno indio, desde 1947, intentó —y no siempre con éxito—, conciliar sus convicciones políticas con las exigencias económicas del momento. Las convicciones políticas se manifestaron en la Declaración de Política Industrial de 1948 y en la Ley de Desarrollo y Control de Industrias que siguió a aquella declaración. Ambas reflejaban la posición socialista según la cual el sector industrial ha de pertenecer al Estado y, por lo menos, todas las industrias básicas o más importantes han de ser nacionalizadas. Los dos documentos incluían la lista de las industrias que debían pertenecer al sector público (hierro y acero, carbón, aceites minerales, producción de aviones y automóviles y construcción de navíos), y la Ley de Industrias reservaba al Poder Ejecutivo el derecho de controlar y, si fuere necesario, nacionalizar las otras ramas industriales. Aunque las declaraciones gubernamentales siguientes, obedeciendo

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 81.

a motivos de oportunidad, limitaron más y más el alcance de la actividad pública en el sector industrial, los límites de la empresa pública y privada en la industria india nunca fueron definidos claramente. La situación se complicaba aún más por la evidente falta de entusiasmo en los círculos gubernamentales indios, basada en actitudes populares, hacia las inversiones privadas extranjeras en la industria de la India. Esta última actitud era compartida, sin duda, por una gran parte de los representantes del capital nacional, quienes, no obstante, luchaban sin merced contra las inclinaciones oficiales por la nacionalización. En vista de estas tendencias opuestas,<sup>50</sup> es muy posible que la Comisión de Planeación, al dejar en suspenso la industrialización —al menos en la práctica—, deseaba dar a las autoridades una oportunidad de estructurar un programa de política industrial en condiciones políticas y económicas más favorables que las de los difíciles años de después de la Independencia.

En el programa de transportes y comunicaciones, con un presupuesto de casi 5,000 millones de rupias (24 % del total), se consagra a los ferrocarriles un poco más de la mitad de esta suma. Este gasto relativamente grande debía servir para cubrir los atrasos de reposición acumulados desde finales de la cuarta década del siglo y para equipar los ferrocarriles, que son todavía el principal medio de transporte en la India, con el mínimo de equipo e instalaciones necesarios para que pudieran hacer frente a la carga adicional debida al desarrollo de otros sectores de la economía. Dado que los gastos para nuevas líneas fueron fijados sólo en el 8 % del presupuesto total para el desarrollo ferroviario, es evidente que este programa de desarrollo se proponía ante todo la rehabilitación de la red existente. Lo mismo puede decirse de los programas de desarrollo de carreteras y puertos, aunque el de las carreteras preveía una expansión más bien ambiciosa de la red de caminos de aldea, por medio de la movilización de mano de obra y materiales locales. Este programa estaba directamente relacionado con los proyectos de desarrollo comunal.

El último sector importante del primer Plan Quinquenal, sobre ser-

<sup>50</sup> La posición del capital privado fue presentada de modo inequívoco por *The Eastern Economist* a finales de 1951, con las siguientes palabras: "Con el fin de evitar confusiones de esfuerzo, y para que no se retrase la tasa de desarrollo económico, el Estado debería consagrarse al vasto programa de mejorar la productividad del sector primario, acerca del cual, tantos años después de la Independencia, leemos muchas cosas que sólo se escriben en tiempo presente. Los sectores secundario y terciario deberían quedar relativamente libres de la interferencia gubernamental, pues aparte del hecho de que esto acelerará apreciablemente el ritmo de nuestro progreso económico, ésta es, como se ha visto claramente en el presente año, la única condición bajo la cual las empresas privadas extranjeras estarán dispuestas a arriesgar sus capitales en este país" (*Eastern Economist*, 28 de diciembre de 1951, p. 1,060).

Pero dos años más tarde, la misma revista, arguyendo en favor del financiamiento deficitario en la cuenta de capital para financiar el plan, tenía que admitir que "por poderosas razones políticas, es casi imposible cambiar radicalmente la naturaleza del clima para las inversiones privadas" (*Eastern Economist*, 25 de diciembre de 1953, p. 1,085).

vicios sociales y rehabilitación de los refugiados del Pakistán, representaba 16.4 % del total de gastos, y podía dividirse en 1,520 millones de rupias para educación, 1,000 millones para servicios médicos y de salubridad, 490 millones para las llamadas “clases y castas atrasadas” y 30 millones de rupias para seguridad social. Se puso el énfasis en la educación, cuyo presupuesto, en el primer año del plan, se elevó en 55 % sobre el total de los gastos nacionales para educación en 1950-1951. Se confiaba en que al final del plan habría aumentado el número de asistentes a las escuelas primarias en 25 %, a las secundarias en 32 % y hasta en 63 % en las escuelas técnicas y vocacionales, con referencia al número de estudiantes del año anterior al plan. Este énfasis en la educación está de completo acuerdo con los resultados de la valoración general de los recursos de la India realizada por la Comisión de Planeación, la cual en numerosas ocasiones había hecho saber que la falta de capital y de preparación técnica representan los principales obstáculos al desarrollo económico del país.<sup>51</sup>

## VII

“No cabe duda que los tres primeros años del plan han visto asombrosas mejoras en la situación económica de la India”, comentó, en enero de 1955, el *Economist* de Londres.<sup>52</sup> Y, en términos generales, nada refleja mejor esta mejora que la presentación de dos valoraciones de la situación interna de la India escritas con un intervalo de cuatro años por el *Eastern Economist* de Nueva Delhi. Esta importante revista india declaraba en su número anual de 1950 que:

... no podemos por menos de sentirnos descontentos por el hecho de que ocupemos un lugar tan pequeño en la producción y el comercio mundiales, y de que, en la lista de los acontecimientos del año, haya tan pocas muestras de progreso mientras otros países están adelantando.<sup>53</sup>

Al cabo de menos de cuatro años, en el verano de 1954, inmediatamente después de terminar el tercer año del plan, la misma revista económica podía informar que:

La nota predominante en este séptimo aniversario de la Independencia es una nota de confianza... La India posee reservas propias que hacen innecesario diri-

<sup>51</sup> “La educación es de importancia básica en el desarrollo planificado de una nación. La maquinaria educativa tendrá que ser adecuada a las tareas específicas que la nación se fije por medio del plan, con el fin de poder disponer, en los diversos campos de actividad, de personal apto en la cantidad necesaria. El sistema educacional está también en íntima relación con el logro de los objetivos generales del plan, tanto más cuanto que determina en gran parte la calidad de la mano de obra y el clima social de la comunidad. En un contexto democrático, el papel de la educación es decisivo, puesto que [la democracia] sólo puede funcionar con eficacia si se cuenta con una inteligente participación de las masas en los asuntos del país” (*The First Five-Year Plan*, p. 525).

<sup>52</sup> *The Economist*, Londres, 22 de enero de 1955, p. 13.

<sup>53</sup> *The Eastern Economist*, Número anual de 1950, 29 de diciembre de 1950, p. 1,054.



girse a ningún país en son de pedir limosna. Ha encontrado capital. Tiene los recursos y ha ganado la confianza... No hay duda de que la mayor parte de los componentes de este estado de ánimo provienen de felices tendencias en los asuntos económicos de la India.<sup>54</sup>

Luego de la publicación del Tercer Informe de Resultados de la Comisión de Planeación, en septiembre de 1954, el Gobierno pudo afirmar, a finales de ese año, que como resultado de los tres primeros años del plan se registró un aumento en el ingreso nacional de la India de 13 a 14 %, tres veces mayor que el de la población. Este incremento del ingreso nacional, algo mayor que el proyectado para el final del plan, en 1956, se debe a un gran aumento en la producción de varios sectores de la economía india. A finales de 1954, tres años y medio después de iniciado el plan, la producción agrícola total se estimó en 120 % del nivel de producción de 1951, y el total de la producción industrial fue 40 % mayor que en 1950.<sup>55</sup>

El Tercer Informe de Resultados resumía la situación de la economía india a mediados de 1954 en los siguientes términos:<sup>56</sup>

Al final de los tres primeros años del plan, la economía india ofrece un aspecto de mayor fuerza y estabilidad, que es satisfactorio por sí mismo y permite los mejores augurios para el futuro. La producción agrícola ha aumentado; la producción industrial ha mantenido una firme tendencia a subir; los precios han caído desde los niveles anormalmente altos que alcanzaron en 1950/51, y se encuentran algo más bajos que antes de la guerra de Corea; la situación de la balanza de pagos ha mejorado. Con la progresiva remisión de los controles sobre cereales y el restablecimiento de las condiciones del mercado libre, el consumidor ha salido beneficiado. Casi han desaparecido las presiones inflacionarias que caracterizaron los años de después de la guerra y que fueron acentuadas por el auge de la guerra de Corea. Del mismo modo, se han reducido los temores, expresados por algunos sectores en 1952/53, de que sobreviniera una fuerte tendencia de descenso general que pudiera afectar adversamente el aumento de la producción en la economía. El mercado se ha reforzado y la confianza en los círculos de negocios ha mejorado. En conjunto, la producción, los precios y las disponibilidades monetarias del público están en mejor equilibrio ahora que en cualquier momento desde el final de la guerra. La realización del primer objetivo del plan: la desaparición de los déficit y del desequilibrio causados por la guerra y la división, está ahora a la vista.

Respecto a los objetivos a largo plazo del primer Plan Quinquenal y al desarrollo económico del país en general, el Informe de Resultados explicaba que:<sup>57</sup>

<sup>54</sup> *The Eastern Economist*, Número de la Independencia, 13 de agosto de 1954, p. 244.

<sup>55</sup> *The New York Times*, 6 de enero de 1955.

<sup>56</sup> *Five-Year Plan Progress Report for 1953-54*. Planning Commission, Nueva Delhi, septiembre de 1954, pp. iv + 334.

<sup>57</sup> *Progress Report for 1953-54*, p. 1.

## Cuadro 7

## OBJETIVOS Y REALIZACIONES DEL PLAN QUINQUENAL (1951-1954)

	1950/51 Año base	1955/56 Meta del plan	Aumento logrado en 1953/54	% de reali- zación de la meta del plan
I. <i>Producción agrícola</i>				
Cereales (millones de toneladas) . . . . .	54.0	7.6	11.4	150.0
algodón (millones de pacas) . . . . .	2.97	1.26	0.96	76.2
yute (millones de balas) . . . . .	3.28	2.09	-0.15	....
II. <i>Energía eléctrica</i>				
(millones de kw) . . . . .	2.3	1.2	0.5	41.7
III. <i>Riego</i>				
(millones de acres) . . . . .	50.0	19.7	7.5	38.1
IV. <i>Producción industrial</i>				
acero acabado (millones de toneladas) . . . . .	0.98	0.67	0.1	14.9
cemento (millones de toneladas) . . . . .	2.69	2.11	1.34	63.5
sulfato de amonio (miles de toneladas) . . . . .	46	404	261	64.6
locomotoras (unidades) . . . . .	7	143	79	55.2
manufactura de yute (miles de toneladas) . . . . .	892	308	-28	....
manta (millones de yardas) . . . . .	3,718	982	1,188	120.9
bicicletas (millares) . . . . .	101	429	188	43.8
barcos costeros (miles de GRT) . . . . .	217	165	102	61.8
V. <i>Carreteras</i>				
(miles de millas) . . . . .	11.9	0.6	0.3	50.0
VI. <i>Educación y salubridad</i>				
escuelas primarias (miles) . . . . .	173	38 *	16	42.1
escuelas de educación básica (miles) . . . . .	106.5	10.7	4.8	44.8
hospitales (miles de camas) . . . . .	35.0	9.5 *	2.2	23.2

\* Meta revisada.

Fuente: Informe de Resultados del Plan Quinquenal para 1953/54.

Es más difícil valorar los progresos realizados hacia los objetivos de mayor alcance definidos por el plan, tales como la entrada en la Tesorería de una mayor proporción del ingreso nacional, el ascenso de las inversiones, no sólo en términos absolutos, sino como porcentaje del ingreso nacional, y la ampliación a ritmo rápido de las oportunidades de empleo. El avance hacia esos objetivos más amplios cabe afirmar que sólo puede juzgarse en un período largo, y hay que mostrar cautela en la interpretación de tendencias de períodos breves. No obstante, existen indicios de que está aún por registrarse un avance señalado en esta dirección.

La magnitud de las mejoras en los varios sectores de la economía en los años 1951-1954 pueden verse en los cuadros 7, 8 y 9, que presentan, sucesivamente, la comparación de los objetivos para el año último del plan (1955/56) con lo logrado en 1953/54, el índice de producción de los principales productos agrícolas y el índice de producción de diez ramas industriales importantes en los años 1950-1954.

Cuadro 8  
ÍNDICES DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA  
(Base: año agrícola 1949/50 = 100)

	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54
Todos los productos principales	95.6	97.4	102.0	113.5
Arroz .....	87.9	90.1	96.7	116.4
Trigo .....	100.1	93.9	104.3	111.0
Leguminosas .....	91.7	90.3	99.0	108.9
Semillas oleaginosas .....	98.5	97.5	92.1	108.9
Algodón .....	110.7	119.2	119.2	149.7
Yute .....	106.3	151.4	149.1	101.3
Cosechas de plantación .....	104.0	109.4	115.9	116.5
Caña de azúcar .....	113.7	121.5	101.6	93.4

Fuente: Informe de Resultados para 1953/54.

Estos resultados, que luego se analizarán en detalle, se lograron con un gasto del sector público de 8,850 millones de rupias (40 % del gasto total previsto para todo el Plan Quinquenal), más los gastos del sector de empresas privadas, o sea, 3,000 millones de rupias, de las cuales 900 para la expansión industrial; y la inversión adicional de 7,500 millones de rupias (en su mayor parte no financiada con dinero) por el sector privado de la agricultura y de las actividades terciarias.

El sector público gastó, sucesivamente, en la realización del plan: 2,595 millones de rupias en 1951/52; 2,697 millones en 1952/53,

Cuadro 9  
ÍNDICE DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (1950-1954)  
(1950 = 100)

	1951	1952	1953	1954 1er. Trim.
Índice general . . . . .	111.6	122.7	128.8	137.7
Carbón . . . . .	107.2	113.1	113.1	116.0
Azúcar . . . . .	114.1	153.0	125.1	126.5
Cemento . . . . .	122.2	135.2	144.7	169.9
Papel y cartón . . . . .	121.1	126.2	128.4	109.2
Hilados de algodón . .	111.0	123.4	129.9	134.1
Telas de algodón . . .	111.2	125.5	135.4	137.5
Manufacturas de yute	104.6	113.8	104.8	101.0
Productos químicos . .	113.6	147.9	214.5	220.1
Hierro y acero . . . . .	104.3	109.7	104.9	119.2
Industrias mecánicas .	130.8	114.3	124.1	132.9
Porcentaje de aumento: 1950 a 1951	+ 11.6			
1951 a 1952	9.9			
1952 a 1953	5.0			

Fuente: adaptado de los datos de la Organización Central de Estadística, Nueva Delhi, *Monthly Abstract of Statistics*, vol. 7, núm. 5, mayo de 1954.

y 3,556 millones en 1953/54. Los gastos del plan en estos tres años se distribuyeron según se muestra en el cuadro 10.

Comparados con las metas de gastos e ingresos fijadas en el texto definitivo del plan en 1952, los cuadros de resultados para 1951-1954 indican que la realización del plan está algo retrasada respecto a las previsiones. Sólo el 40 % de los desembolsos fijados fueron efectuados en los primeros tres años, contra el 50 % proyectado en 1951 para este período. Por sectores, sólo los gastos en riego y energía eléctrica siguen lo establecido, y los de transportes, comunicaciones y servicios sociales no les van muy a la zaga. Pero los de agricultura y desarrollo comunal están considerablemente retrasados y los desembolsos efectuados para el desarrollo industrial resultan sólo el 40 % de lo que esperaba el Gobierno que se gastara en ese sector en los tres primeros años, incluso teniendo en cuenta al limitado presupuesto industrial público.

Sin olvidar el retraso en los gastos, el cuadro de los recursos financieros movilizados en 1951-1954 indica que los recursos presupuestales ordinarios representan, como estaba previsto, el 60 % del total de los gastos; la ayuda extranjera recibida por la India fue algo mayor de lo

Cuadro 10

LOS GASTOS PÚBLICOS DE DESARROLLO (1951-1954) Y LAS METAS DEL PLAN  
(en millones de rupias)

	1951-1954 Total	1951-1956 Previsto	% del gasto efec- tuado en 3 años respecto a las me- tas de gasto de 5 años
Desarrollo agrícola y comunal	1,076	3,737	29
Riego y energía .....	3,001	6,169	49
Transportes y comunicaciones	2,241	5,359	42
Industria .....	342	1,781	19
Servicios sociales .....	1,986	4,894	41
Otros .....	202	550	36

Fuente: Informe de Resultados para 1953/54 (las ligeras diferencias entre los totales de los gastos previstos en varios sectores para 1951-1956 tal como se presentan en el cuadro, y los del cuadro I se explican por el hecho de que en 1953/54 el conjunto del plan fue modificado, con una adición de 1,800 millones de rupias en el gasto.

esperado;<sup>58</sup> y el resto quedó cubierto por diversos métodos de financiamiento deficitario, los cuales, sin embargo, según se señala en el último Informe de Resultados, “no han conducido a un recrudecimiento de las presiones inflacionarias”.<sup>59</sup> Puesto que la balanza de pagos de la India ha sido mejor de lo que se esperaba al comenzar el plan, y el nivel de los saldos de esterlinas en la Gran Bretaña es más que satisfactorio,<sup>60</sup> no parece que la falta de recursos financieros inmediatamente disponibles haya sido el motivo principal del retraso de los gastos.

## VIII

A la luz del retraso indicado en el desarrollo de los gastos, los resultados efectivos de los tres primeros años del plan son impresionantes. Desde luego, hay que recordar que en el sector agrícola el aumento de producción de casi 20 %, y específicamente 11.4 % en cereales, tuvo lugar sobre un fondo de monzones excepcionalmente favorables en 1952 y 1953. La Comisión de Planeación estimó que por lo menos la mitad del incremento en la producción agrícola debía atribuirse a las favorables condiciones meteorológicas. Pero, por otra parte, las inversiones

<sup>58</sup> Desde el comienzo del plan hasta julio de 1954, la India recibió 2,100 millones de rupias de ayuda extranjera, contra 1,560 millones incluidos en el presupuesto del plan en 1952.

<sup>59</sup> *Progress Report for 1953-54*, p. 18.

<sup>60</sup> A finales de 1954, ascendían a unos 7,250 millones de rupias, contra 7,450 millones en 1950/51.

en agricultura, en los años 1951-1954, tuvieron como resultado la adición de unos 7 millones de *acres* (2.9 millones de hectáreas) de tierra de riego y un considerable aumento de la productividad agrícola, por primera vez en este siglo. Esto debe relacionarse directamente con la extensión de los programas de desarrollo comunal, que en la primavera de 1954 abarcaban aldeas con más de 40 millones de pequeños cultivadores (13.5 % del total de la población rural de la India), contra 11 millones en el primer año del plan.<sup>61</sup> Gracias al considerable avance realizado en la reforma agraria, las autoridades planificadoras obtuvieron una excelente reacción de las masas rurales. La Comisión estimó, a finales de 1954, que los cultivadores, con su trabajo y aportaciones, habían igualado casi la mitad de los gastos hechos por el gobierno en el desarrollo comunal en 1951-1954. El primer ministro Nehru dijo a este respecto, en mayo de 1954:<sup>62</sup>

Los últimos dos años, más o menos, han justificado este gran experimento y tanto los que de un modo u otro están relacionados con esta vasta empresa como el público en general han empezado a comprender el significado de esta labor. No se trata de trabajar meramente para algunas mejoras en algunos lugares seleccionados. La concepción es mucho más vasta y se propone abrazar el conjunto de este gran país y construir una nueva India desde las raíces.

Según algunos economistas indios y observadores extranjeros, los resultados alcanzados en el sector agrícola en 1951-1954 prueban que la India ha resuelto ya —en principio—, o está a punto de resolver en un futuro próximo, su perenne problema de déficit de productos alimenticios.<sup>63</sup> La comparación de los aumentos de producción en los primeros tres años del plan con las estimaciones del déficit, basadas en las necesidades de alimentos en 1950, muestran que, gracias al plan, por lo menos el 50 % del déficit de cereales fue cubierto en este período, sin contar, desde luego, con el aumento de producción debido a las favorables condiciones meteorológicas. El déficit de algodón en rama fue asimismo cubierto en casi su totalidad, y los déficit de otras materias primas agrícolas y productos alimenticios quedaron considerablemente disminuídos. Todo esto no significa todavía que el nivel de vida de las masas rurales indias haya mejorado visiblemente en tan corto lapso. Más bien puede

<sup>61</sup> En 1956, unos 74 millones, sobre una población rural de 300 millones, habrán sido beneficiados por esos proyectos de desarrollo rural.

<sup>62</sup> Citado por el *Progress Report for 1953-54*, p. 101.

<sup>63</sup> *The Economist*, de Londres, escribía el 22 de enero de 1955: "Algunos observadores indios sostienen que ha habido un aumento de 22 % en la producción de cereales y que este incremento no sólo cubre el aumento anual de población, sino que crea una reserva capaz de hacer frente a cualquier fluctuación en los monzones... No ven razón para que, a medida que nuevas zonas entren en la esfera de influencia de los proyectos de desarrollo comunal, no se haya de mantener la curva ascendente de la producción... Sostienen que el problema de la producción de alimentos —con el cual han tropezado, hasta ahora, todos los planes de desarrollo comunistas—, está en camino de ser solucionado por los métodos sin violencia de la revolución rural india."

decirse que el proceso de estancamiento y decadencia presentes en la agricultura india desde comienzos del siglo fue detenido y que se establecieron sólidos fundamentos para un desarrollo más rápido en los años venideros.

Es mucho más difícil apreciar el avance en el frente industrial, aunque las estadísticas de producción parecen ser aún más impresionantes que en la agricultura india. El nivel de producción alcanzado en la primavera de 1954, excepto en la industria del hierro y acero, fue superior al que se podía esperar sobre la base de la magnitud de las inversiones hechas en la industria por los sectores público y privado. La inversión pública se elevó sólo a 343 millones de rupias, contra 900 millones previstos para los tres primeros años del plan. La inversión privada de 900 millones resultó también algo inferior a lo planificado.

Con esta limitada inversión fue posible aumentar el total de la producción industrial de la India en 40 % y alcanzar en muchas industrias más de la mitad de las metas del plan para 1956, sólo gracias a que la mayor parte de los aumentos de producción se lograron empleando más a fondo la capacidad existente.<sup>64</sup> Al revés de lo ocurrido en el sector agrícola, donde los medios de producción se expandieron considerablemente por medio del riego y la puesta en cultivo de nuevas tierras, la base industrial del país cambió apenas moderadamente, aunque cierto número de unidades industriales —públicas y privadas— se pusieron en operación en 1951-1954 y algunos establecimientos viejos aumentaron su capacidad. Las estimaciones del total de las inversiones industriales de la India en 1951-1954, publicadas en septiembre de 1954 por el Vice-ministro de Planeación,<sup>65</sup> indican que cuatro industrias básicas —metalúrgicas (250 millones de rupias), químicas (140 millones), refinerías de petróleo (170 millones) y hierro y acero (120 millones)— recibieron más de la mitad de las nuevas inversiones industriales, pero esta inversión en grandes plantas industriales no se reflejó todavía en los índices de producción industrial de 1953/54. “Hay que recordar —señalaba el *Eastern Economist* en noviembre de 1954—, que no hubo relación directa entre ingreso e inversión, en esos años, en el sector industrial”.<sup>66</sup>

La magnitud limitada del progreso industrial de la India durante los tres primeros años del plan puede verse mejor en los datos sobre el

<sup>64</sup> Como se indicó antes en este artículo, las principales industrias indias trabajaron, en 1949/50, del 22 al 80 % de su capacidad.

<sup>65</sup> *The Eastern Economist*, 1º de octubre de 1954.

<sup>66</sup> A causa de esta falta de proporción entre la inversión y la producción, la relación de las inversiones totales en la industria al incremento del ingreso nacional en este sector resultó, en la India, en 1951-1954, increíblemente baja. En esos tres años, fue posible aumentar el ingreso nacional generado por el sector industrial en 1,380 millones de rupias, con una inversión nueva —excluyendo la de reposición— estimada en 1,360 millones, y con la relación de inversión a incremento de ingreso próxima a 1. La Comisión de Planeación había previsto en 1951 que el aumento de una unidad en el ingreso nacional y en la producción exigiría tres veces su monto en adición de capital.

aumento de capacidad de varias ramas de la industria de 1950 a 1954, y sobre el nivel de producción como por ciento de la nueva capacidad en el tercer año del plan, según puede verse en el cuadro 11.

Cuadro 11

CAMBIOS EN LA CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN DE LAS PRINCIPALES INDUSTRIAS DE LA INDIA (1950-1954) Y NIVELES DE PRODUCCIÓN EN 1953/54

	Capacidad 1953/54 (1950 = 100)	Producción 1953/54 como % de la capa- cidad
I. Industrias metalúrgicas		
Hierro y acero .....	100	87
Aluminio .....	100	96
II. Industrias de ingeniería		
Motores Diesel .....	290	28
Manufactura de automóviles	130	32
Máquinas textiles de algodón	116	34
Bicicletas .....	365	65
Máquinas de coser .....	112	164
Cables y alambres .....	265	50
Motores eléctricos .....	134	80
Receptores de radio .....	200	38
III. Industrias químicas y conexas		
Fertilizantes .....	316	58
Productos químicos pesados	133	68
Papel y cartón .....	127	79
Cemento .....	129	94
IV. Industrias textiles		
Hilados de algodón .....	106	85
Tejidos de algodón .....	104	100
Yute .....	100	72
Hilados de rayón .....	280	91
V. Industrias alimenticias		
Azúcar .....	106	61

Fuente: elaborado con base en los datos del Tercer Informe de Resultados para 1953/54.

El cuadro 11 muestra que no tuvo lugar ninguna expansión de capacidad en las industrias metalúrgicas básicas, pero que aumentó considerablemente el empleo de su capacidad existente; en la producción de la industria mecánica, no siguió a la expansión de capacidad de ciertas



ramas (máquinas diesel, cables y alambres, equipos de radio), un aumento en el uso de la capacidad existente; este grupo de industrias muestra, por cierto, el empleo de capacidad más bajo de todos debido al reducido nivel general de inversiones, a la limitada demanda de bienes de capital y al limitado mercado de bienes de consumo duraderos, salvo máquinas de coser; las industrias químicas y conexas presentan un aumento de capacidad cercano al aumento general de la producción industrial, con la excepción de los fertilizantes, cuya capacidad se triplicó debido al progreso de la agricultura; la industria textil, en la cual —con excepción de las fibras artificiales—, no tuvo lugar ninguna expansión de capacidad, trabajó, en el tercer año del plan, casi como antes del mismo —desde 72 % en el caso de la industria del yute, en depresión por causas externas al país, al 100 % en los tejidos de algodón—. Esto refleja, a la vez, la expansión del mercado interior —como resultado del aumento de los ingresos—, y el éxito de las exportaciones textiles indias a la zona esterlina.

De veinte ramas de la industria india, únicamente cinco trabajaron en 1953/54 a más del 90 % de su capacidad, y sólo ocho a 80 % o más; por lo tanto, el bajo nivel del desarrollo industrial en términos absolutos no puede explicarse simplemente por el bajo nivel de la inversión industrial. Igual que antes de iniciarse el plan, el desarrollo industrial encontró trabas no sólo por la falta de fondos de inversión y de facilidades de crédito, sino también por la limitación del mercado interior, las dificultades en materias primas, las escaseces en los transportes y la carencia de obreros especializados. Esto sugiere que, dejando aparte las industrias básicas, existe, por lo menos en los años finales del Plan Quinquenal, la posibilidad de incrementar la producción industrial con inversiones limitadas, suponiendo un aumento continuo del mercado interior. Esta situación favorable cambiará, sin embargo, en el curso del segundo Plan Quinquenal, cuando se necesiten inversiones considerables en las industrias básicas y cuando no se disponga de capacidad no utilizada en las industrias de bienes de consumo.

Respecto a la posibilidad de alcanzar las metas de expansión industrial del plan en 1956, el último Informe de Resultados se mostraba francamente optimista, al afirmar que <sup>67</sup>

A juzgar por los progresos hechos hasta ahora, es de esperar que en muchas industrias la capacidad adicional prevista en el plan se logrará en 1955/56, y en algunas industrias será rebasada sustancialmente. Por ejemplo, en la industria del cemento parece probable que se consiga, al final del plan, una capacidad adicional de 3.3 millones de toneladas, en vez de los 2 millones previstos; en la industria textil de algodón habrá por lo menos 1.05 millones de nuevos husos, con-

<sup>67</sup> *The Progress Report for 1953-54*, p. 157.

tra 850,000 previstos en el plan; en la producción de filamento de rayón, la capacidad adicional será de 21.6 millones de libras en vez de 18 millones; en la de papel y cartón, se conseguirán 145,000 toneladas en vez de 74,000. Del mismo modo, un aumento de capacidad igualmente superior al previsto en el plan se alcanzará, probablemente, en la producción de ácido sulfúrico, sosa cáustica, azúcar, penicilina, drogas, sulfas e hilados en la industria de la lana.

Aunque con la gradual realización del plan se han abierto nuevas posibilidades de empleo en todo el país, especialmente en las zonas donde avanzan los grandes proyectos de riego y desarrollo de cuencas y en los nuevos centros industriales, los limitados gastos del sector industrial, junto con el empeoramiento de la situación de la India en la economía internacional al terminar el auge de después de la guerra de Corea, tuvieron como resultado, en 1953, graves dificultades en el terreno del empleo. Estas inesperadas dificultades obligaron a una nueva revisión de los gastos del plan en 1953/54, para corregir la situación, socialmente peligrosa, caracterizada por una considerable reducción en las oportunidades de empleo para la parte urbana y educada de la población, y también en algunas industrias específicas. *Ex post*, la Comisión de Planeación explicó que <sup>68</sup>

...no se están creando nuevos empleos a una tasa lo bastante rápida para absorber la adición a la fuerza de trabajo de aproximadamente 1.5 millones por año que acompaña al aumento de la población. Existe ya un considerable exceso de población en el campo, sólo parcialmente empleado y, además, existe un importante desempleo tanto en las zonas urbanas como en las rurales. En la situación actual, el impacto de los gastos en gran escala, especialmente en las zonas rurales, ayudaría en gran medida a que los trabajadores subempleados logaran mayor empleo, y por un lapso podría no implicar ninguna diferencia apreciable en el desempleo total.

Las investigaciones estadísticas realizadas por las autoridades en 1953, en Delhi, Calcuta e India meridional indicaron la existencia del mismo tipo de desempleo en todo el país: entre un quinto y un sexto de la población urbana trabajadora ha estado sin empleo, con la incidencia de desempleo más alta en el grupo de 15 a 24 años de edad, y entre los empleados de oficina. Pero parece que desde principios de 1953, la fuerza de trabajo industrial se ha visto afectada, también, por un creciente desempleo, debido a un descenso en la demanda de productos de algunas industrias mecánicas, a la reducción de la actividad en el comercio de importación y exportación, y a la modernización y racionalización de industrias tales como la textil y la carbonífera. Además, las industrias domésticas y artesanales, en las zonas rurales, se han visto duramente afectadas por la expansión de la producción de gran-

<sup>68</sup> *The Progress Report for 1953-54*, p. 288.

des industrias textiles que producen a bajo costo, y el desempleo en la industria del tejido a mano ha adquirido las dimensiones de una crisis social importante.<sup>69</sup>

La última revisión del plan, hecha en 1953, estableció un aumento de gastos de 1,800 millones de rupias y se concentró en varios aspectos de la actual situación del empleo. Estudió, entre otros gastos para acelerar la actividad en el sector industrial,<sup>70</sup> la ayuda a la deprimida industria domiciliaria rural, y algunos planes de empleo de oficinistas y miembros de profesiones libres en las zonas urbanas, en especial maestros.

Pero las dificultades de la India en el frente del empleo no han de ocultar el hecho básico del firme crecimiento de la economía del país en condiciones de una notable estabilidad financiera y monetaria. La presión inflacionaria causada por la división en dos Estados y, después de la guerra de Corea, por el auge de las materias primas en los mercados internacionales, ha sido vencida por la firme política monetaria seguida por el Ministro de Hacienda, ayudado en el desastroso año de 1951/52 por el préstamo para trigo de los Estados Unidos. El índice de precios al mayoreo (1949 = 100), que se elevó a 115 en 1951, descendió al nivel de 1949 a finales del verano de 1954. A pesar de considerables fluctuaciones, la balanza de pagos de la India muestra una estabilidad similar. En 1950/51, el auge de exportaciones (por la guerra de Corea) dio a la India una balanza favorable de 460 millones de rupias. En 1951/52, la sequía y la pérdida de cosechas, que obligaron a aumentar las importaciones de alimentos, tuvieron como resultado un déficit sin precedente de la balanza de pagos de 1,363 millones de rupias. Pero en 1952/53 se consiguió una vez más un saldo favorable, de 750 millones de rupias, seguido por otro superávit de 480 millones en 1953/54, y se espera en 1954/55 un saldo favorable de unos 700 millones. Uno de los resultados de esto es que el saldo de esterlinas, a finales de 1954, estaba casi al nivel del de 1950/51, a despecho del aumento de los gastos de desarrollo.

Según se informó en el verano de 1954,<sup>71</sup> sobre un fondo inflacionario, debido al financiamiento deficitario de cerca del 25 % de los gastos de desarrollo, la India ha presentado últimamente todos los síntomas de una “desinflación” como la que enseñan los libros de texto:

<sup>69</sup> Naciones Unidas, *Economic Survey of Asia and the Far East*, 1953. Bangkok, Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, 1954, p. 65.

<sup>70</sup> *The Eastern Economist* (13 de agosto de 1954, p. 250) comentó que “el aspecto industrial del plan fue tratado casi superficialmente en julio de 1951, en el primer anteproyecto; aunque la versión revisada de diciembre de 1952 constituía una considerable mejora, sólo en 1953 se hizo una nueva tentativa para un ritmo más rápido de avance, cuando levantó la cabeza el espectro del creciente desempleo”.

<sup>71</sup> “Notes from India”, *The Economist*, Londres, 28 de agosto de 1954, p. 669.

Los precios han descendido 6 % en un año y son ahora tan bajos como antes de la devaluación; algunos productos, como pimienta, leguminosas, trigo y semillas oleaginosas, han bajado mucho más. El trigo se vende en el mercado libre, a menos de los dos tercios de hace tres años. El crédito del gobierno se mantiene firme al 4 %; su empréstito está siendo suscrito con empeño; sus saldos en efectivo suben; los ahorros privados, en especial los rurales, son algo mayores de lo esperado; la circulación monetaria, en un año de cosechas espléndidas, ha subido apenas moderadamente; los bazares venden al contado.

El mismo informe de un experimentado observador en Nueva Delhi intentó explicar las paradojas de la economía india del modo siguiente:

La explicación es, en parte, que los gastos públicos exigen tiempo para efectuarse, y aunque van considerablemente más de prisa que el año pasado, no van todavía tan rápido como lo harán dentro de uno o dos años; en parte, que la producción industrial ha alcanzado su más alto nivel y que éste es, acaso, el más fructífero año agrícola de la historia de la India. En una economía como la de la India, que sólo de modo parcial tiene una base monetaria, el aumento de la producción provoca una demanda desproporcionada de dinero adicional. En gran medida, la India puede destruir la inflación simplemente procurando que la moneda emitida sea absorbida por los productos cuya aparición la misma moneda provoca; la cosecha aumentada ha de seguir demasiado de cerca el préstamo para fertilizantes para que los precios tengan una oportunidad de subir.

## IX

Todo esto no altera el hecho de que en los últimos dos años del primer Plan Quinquenal, el mayor problema de la India consista en saber dónde y cómo obtener los recursos financieros para la fase final del plan. Si se da por supuesta la terminación de éste tal como se ha proyectado en su aspecto de gastos, el Centro y los gobiernos de los Estados tendrán que gastar sólo en el desarrollo (de abril de 1954 a marzo de 1956) 13,640 millones de rupias (2,850 millones de dólares), o sea 6,820 millones de rupias anuales, contra 3,356 millones de rupias gastadas en el tercer año del plan. Los diversos sectores de la economía deberán recibir las siguientes inversiones públicas en el período 1954-1956: agricultura y proyectos de desarrollo comunal, 2,660 millones; riego y energía eléctrica, 3,165 millones; transportes y comunicaciones, 3,100 millones; industria, 1,440 millones, y servicios sociales, 2,900 millones. Estas magnitudes indican que se necesitará realizar un tremendo esfuerzo financiero y de organización en un lapso relativamente corto.

La tasa de crecimiento de la economía india en los últimos tres años sugiere, sin embargo, que para alcanzar las metas del plan en 1956

se requerirán gastos algo menores de lo proyectado en un principio. Según ya hemos señalado, ha sido posible, tanto en el sector agrícola como en el industrial, lograr resultados mejores que lo esperado, con inversiones menores de lo previsto, puesto que la relación entre el incremento de inversiones y los aumentos de producción y de ingresos ha sido, por varias razones, algo menor de lo previsto por la Comisión de Planeación en 1951/52. Así, los cálculos preliminares y oficiosos, hechos en 1954, indican que será posible completar el plan con un 15 % menos de gastos que los planeados. Esto rebajaría los requisitos de recursos financieros en unos 2,000 millones de rupias, hasta 11,500 millones necesarios indispensablemente para los dos postreros años del plan.

¿Cuáles son las posibilidades reales de movilizar estas sumas que, según lo normal en la India, resultan espectaculares? Los esfuerzos más vigorosos llevados a cabo por el Ministro de Hacienda, la Comisión de Planeación y los gobiernos de los Estados (que han sido los más lentos en movilizar los ahorros reales con fines de desarrollo en 1951-1954),<sup>72</sup> para descubrir todas las fuentes posibles de recursos con el fin de financiar el plan, indican que habrá disponible en los próximos dos años una suma no superior a 6,000 millones de rupias. Incluso esto exige considerables economías en los egresos públicos no destinados al desarrollo, aumentos en impuestos de los Estados sobre la tierra, perfeccionamiento de los sistemas de percepción en las zonas recién regadas, incrementos de algunos impuestos sobre el consumo, expansión de los planes de seguridad social y movilización por todos los medios posibles del pequeño ahorro. Dando por supuesto el progreso del sector agrícola en la India en 1951-1954, es evidente que existen algunas posibilidades en todos esos terrenos, puesto que los tres primeros años del plan acarrearón aumentos del ingreso rural, pero casi todos esos aumentos fueron usados en consumo inmediato, con una tasa de ahorro en muy lento ascenso. Mas ni siquiera en eso son fáciles las decisiones, puesto que los beneficios directos y tangibles obtenidos por los cultivadores gracias a los proyectos de desarrollo comunal fueron, sin duda alguna, una de las fuerzas motrices de sus constantes esfuerzos, y si estos beneficios les fueran quitados a las masas rurales, con el fin de reinvertirlos, la medida, con el tiempo, podría resultar contraproducente. De este modo, el problema de conseguir el máximo de recursos internos para la última fase del Plan Quinquenal está destinado a ser sociopolítico y no sólo económico. La Comisión de Planeación se dio cuenta de esto ya en 1951/52, cuando discutió, en el texto definitivo del plan, las alternativas que se ofre-

<sup>72</sup> En 1951-1954, los gobiernos de los Estados cubrieron menos del 50 % de lo previsto de sus gastos con ahorro real, mientras que el gobierno Central cumplió con creces sus obligaciones a este respecto.

cían respecto a los métodos de aumentar la tasa de capitalización en las etapas iniciales del desarrollo.

Tomando todo esto en consideración, queda el hecho de que al comenzar la segunda mitad del cuarto año del plan todavía faltan más de 5,000 millones de rupias (1,050 millones de dólares) para el desarrollo. Afortunadamente, no será preciso cubrir el total de este monto con francos métodos de financiación deficitaria —que en cualquier circunstancia equivaldrían a una invitación a la inflación—. Gracias a los esfuerzos económicos de la India en 1951-1954, las posibilidades de conseguir ayuda extranjera —sin que ello implique lazos políticos— son mejores que nunca. Admitiendo que ciertos bienes de capital que deben importarse pueden ser pagados con el saldo de esterlinas, cuyo nivel es satisfactorio, la India tiene buenas perspectivas de lograr mayor ayuda extranjera que en los comienzos del plan, tanto de fuentes privadas como públicas. El capital privado extranjero —norteamericano, británico, alemán—, se interesa más y más por participar en el desarrollo industrial de la India, como lo prueban los ofrecimientos de grupos privados de esos países —ya aceptados en principio— para construir algunas de las industrias básicas de la India: de hierro y acero (por alemanes e ingleses), de refinación de petróleo (por norteamericanos). La iniciativa surgió en ambos lados al mismo tiempo. A principios de 1954, el gobierno estableció un Instituto de Desarrollo Industrial (Industrial Development Corporation), para dirigir el financiamiento y ayuda del gobierno a empresas públicas y privadas. Ya entrado el mismo año, acordó, junto con un consorcio británico-norteamericano de bancos, compañías de seguros y empresas industriales, crear un nuevo organismo denominado Corporación India de Crédito e Inversiones Industriales (Industrial Credit and Investment Corporation of India), destinado a alentar y financiar el desarrollo industrial privado en la India. La firma industrial alemana Krupp está construyendo un alto horno con crédito a largo plazo; compañías petroleras norteamericanas levantan un grupo de refinerías de petróleo, y a principios de 1955 el gobierno indio aceptó un inesperado ofrecimiento de la Unión Soviética de construir otros altos hornos en condiciones extremadamente liberales de crédito a largo plazo.<sup>73</sup> Como todos estos ofrecimientos se refieren a industrias básicas, significarán importantes ahorros de gastos públicos para el desarrollo industrial en los años finales del primer Plan Quinquenal y en los primeros del segundo.

Otra importante contribución a los recursos para la realización del plan puede encontrarse en la partida de “ayuda pública extranjera”.

<sup>73</sup> Escribía el *Banker's Magazine*, de Londres, en diciembre de 1954: “El Gobierno de la India ha podido reanudar las actividades exigidas por su plan quinquenal. Del mayor interés para los extranjeros han sido los importantes ofrecimientos de capital por intereses norteamericanos, británicos, alemanes y rusos... Esto da cierta idea del alcance de la revolución industrial India.”

Entre 1951 y 1954, la India recibió préstamos y ayuda de instituciones internacionales y de gobiernos extranjeros (Banco Internacional, Gobierno de los Estados Unidos y Plan Colombo), por un valor de 2,100 millones de rupias mientras que en el plan sólo se presupuestaron, por este concepto, 1,560 millones. En vista de los proyectos norteamericanos de ampliar la ayuda económica y la asistencia técnica al Asia meridional en 1955-1956, puede esperarse que la India obtendrá unos 500 millones de rupias por este concepto, además de cantidades menores del Banco Internacional.<sup>74</sup> De la ayuda pública extranjera y de las inversiones privadas extranjeras, se podrán conseguir probablemente unos 1,000 millones de rupias (20 % del actual déficit del plan). Si fuera posible movilizar una cantidad igual para fines de desarrollo del saldo de esterlinas en Londres, el total de recursos disponible antes de abril de 1956 se elevaría a 8,000 millones de rupias, quedando para financiamiento deficitario directo de 3,000 a 3,500 millones (25 a 30 % del total requerido). Ya que los primeros años del plan fueron testigos de un financiamiento deficitario de cerca del 25 % de los desembolsos, parece que esta cuantiosa suma puede ser conseguida sin perjudicar seriamente la estabilidad financiera y monetaria de la India.

Todo esto no significa que el cumplimiento del plan será cosa fácil, ni que la carga principal haya de descansar en hombros ajenos. Pero las autoridades indias parecen decididas a llevar a término la tarea en el tiempo prescrito,<sup>75</sup> y la actitud de la opinión pública india, en el invierno de 1954/55, tal como se refleja en la prensa y el Parlamento, sugiere que las metas del plan serán alcanzadas. Los satisfactorios resultados de los tres primeros años provocaron una confianza general en el país, y las clases educadas de la India consideran el plan mismo, más y más, como una carrera entre los métodos de desarrollo de la India y los de la China comunista, carrera que están convencidas que la India puede ganar.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> En noviembre de 1954, el Banco Internacional hizo un préstamo de 80 millones de rupias (16.2 millones de dólares) para financiar el costo en divisas de un proyecto de energía eléctrica en Bombay.

<sup>75</sup> *The Financial Times*, Londres, señalaba el 16 de diciembre de 1954 que el gobierno indio cambió, en el último año, su política financiera en relación con el plan: "Un proceso de expansión económica en la India... ha adquirido ya importante impulso... Los pagos exteriores de la India han sufrido un déficit moderado en los meses recientes, y la India ha estado retirando de su saldo de esterlinas en Londres. Esta experiencia de un país que deliberadamente empeora su balanza de pagos como parte del esfuerzo para acelerar las inversiones en el interior, constituye un caso nuevo e interesante... Durante las primeras etapas del plan, el acento se puso en la estabilidad, en la conveniencia de restringir el uso de fondos de inversión para dejar lugar a proyectos verdaderamente importantes."

<sup>76</sup> Véase el editorial del *Eastern Economist*, "China and India: Population and Progress", 26 de noviembre de 1954.

## X

Asoma ya en el horizonte el segundo Plan Quinquenal (1956-1961), que, de acuerdo con las estimaciones de la Comisión de Planeación en 1951, deberá incrementar el ingreso nacional en 11 % respecto al nivel de 1955/56, de cuyo incremento se reinvertirá anualmente la mitad. Partiendo de estos supuestos, el ingreso *per capita* se elevará de 5 a 6 % en cinco años, y la tasa de ahorro como proporción del ingreso nacional subirá a 11 % en 1960/61, contra el reducido 5 % de 1950/51.

Sólo se conocen, por ahora, los puntos básicos del segundo plan. En noviembre de 1954, en la reunión del Consejo Nacional de Desarrollo de la India, que comprende la Comisión de Planeación y los primeros ministros de los Estados, se dio a conocer que, al formular los proyectos para el segundo Plan Quinquenal, la Comisión estaba trabajando sobre la base de un gasto total de 55,000 millones de rupias, de las cuales 30,000 millones deberán provenir del sector público y 25,000 del privado. Ello equivaldrá a hacer subir los gastos públicos de desarrollo en 30 % en relación con el plan actual, y a duplicar con creces la inversión privada en el próximo período quinquenal. A finales de 1954, el Ministro de Hacienda afirmó<sup>77</sup> que el gobierno espera procurar ocupación industrial a 24 millones de personas en los diez años venideros. Esto significa que el Gobierno se propone aumentar considerablemente el ritmo de desarrollo industrial a partir de 1956, para lograr el pleno empleo en la década próxima. Según la Comisión de Planeación, este objetivo puede lograrse con una tasa anual de inversión de 10,000 millones de rupias, tal como se proyecta para el segundo Plan Quinquenal.

Se sabe que el nuevo plan exigirá la expansión de las actividades de desarrollo en todos los sectores, con la probable excepción de los servicios sociales, pues se espera que éstos, con el aumento del ingreso y la mejora del nivel de vida, constituirán una carga más ligera para el sector público. En el sector agrícola, se espera ampliar los programas de desarrollo comunal y servicios anejos, de modo que en 1960/61 puedan abarcar a siquiera una tercera parte de la población rural, que para ese año totalizará 320 millones de personas. En el sector del riego y la energía eléctrica, se desea completar todos los proyectos de desarrollo integral de cuencas iniciados en 1951-1956, y comenzar un centenar más, para cuyo propósito se necesitará una suma de 5,000 millones de rupias durante el segundo Plan Quinquenal. Éste, al mismo tiempo, pondrá mayor énfasis en la irrigación mediana y pequeña, para usar plenamente la nueva capacidad de las grandes obras terminadas. En la in-

<sup>77</sup> *The Times*, Londres, 21 de diciembre de 1954.



dustria, el énfasis se aplicará lo mismo al sector público que al privado de las industrias básicas, como la de hierro y acero, en la cual se proyecta la expansión de su capacidad hasta 6 millones de toneladas en 1961; la industria química pesada, la industria eléctrica pesada y las industrias que sirven directamente a la agricultura —como fertilizantes y maquinaria agrícola— deberán ser ampliadas considerablemente para hacer frente a la demanda de equipo moderno para los proyectos de desarrollo comunal. Esta expansión de la producción industrial exigirá considerables demandas de transportes, que habrán de ser proporcionalmente ampliados.

Respecto a los métodos de preparación del próximo Plan Quinquenal, las autoridades subrayan la necesidad de una estrecha cooperación de las masas. El primer plan fue preparado en una atmósfera de indiferencia por parte de la población, que estaba librando una batalla dispersa con las dificultades de la postguerra y de la división del país. Esta vez, el Gobierno intenta algo mucho más ambicioso. Para usar las palabras de un observador extranjero:<sup>78</sup>

Se pretende hacer de la planificación un asunto del pueblo; planificar desde la base, desde las aldeas, en vez de hacerlo desde la cúspide, desde Delhi. Hasta ahora, esto se ha realizado sólo en Travancore-Cochin, pero la idea es que en todos los niveles, en la aldea, en el distrito, el público habrá de decidir por su cuenta, no sólo lo que desea, sino cuánto está dispuesto a pagar por ello. El Gobierno no dispone del dinero necesario para hacerlo todo, y el pueblo deberá pagar a menudo para ayudarse, aunque sólo sea en trabajo, donde no quiera aceptar mayores impuestos. Es éste un sistema que ha dado excelentes resultados en los proyectos comunales. Una aldea que ofrecería resistencia pasiva a un aumento gubernamental del impuesto sobre la tierra, estará dispuesta a enrolar a todos sus integrantes para ayudar a construir una escuela o un dispensario; y los funcionarios de los proyectos han aprendido a aceptar las prioridades de los aldeanos en vez de las suyas, y a no mostrarse escandalizados si una aldea desea primero una escuela, otra quiere una troje, otra una maternidad y una cuarta un camino. Esto no es ordenado, pero es democrático.

No hay duda de que los obstáculos son grandes, pero tampoco es pequeño lo que se juega en términos políticos y económicos. Si la India realiza con más o menos éxito su actual plan de desarrollo y pone en marcha el segundo —y nada de lo sucedido desde 1951 permite el pesimismo a este respecto—, la India de la séptima década de este siglo, que se halla solamente a cinco años, será un país completamente distinto del que fue descrito en detalle en las primeras páginas de este artículo.

<sup>78</sup> "Notes from India", *The Economist*, Londres, 28 de agosto de 1954.

## APÉNDICE A

## DECRETO QUE CREA LA COMISIÓN DE PLANEACIÓN DE LA INDIA, MARZO DE 1950

La Constitución de la India ha garantizado determinados derechos fundamentales a los ciudadanos de la India y enunciado ciertas directrices de la política del Estado, particularmente la de que el Estado ha de esforzarse en promover el bienestar del pueblo asegurando y protegiendo tan eficazmente como pueda un orden social en el cual la justicia, social, económica y política, informe todas las instituciones de la vida nacional, y en dirigir su política para obtener, entre otras cosas:

- a) que los ciudadanos, hombres y mujeres por igual, tengan derecho a medios de vida adecuados;
- b) que la propiedad y dominio de los recursos materiales de la comunidad sean distribuidos de tal modo que sirvan al bien común, y
- c) que la operación del sistema económico no dé por resultado la concentración de la riqueza y de los medios de producción en perjuicio común.

Teniendo en cuenta estos derechos y en cumplimiento de esos principios, así como el objetivo declarado del gobierno de promover una rápida mejora en el nivel de vida del pueblo por medio de la eficaz explotación de los recursos del país, aumentando la producción y ofreciendo a todos oportunidades de empleo al servicio de la comunidad,

La Comisión de Planeación se encargará de:

- 1) hacer un avalúo de los recursos materiales, de capital y humanos del país, incluyendo al personal técnico, e investigar la posibilidad de aumentar aquellos recursos de los cuales haya deficiencia en relación con las necesidades de la nación;
- 2) formular un plan para la utilización más eficaz y equilibrada de los recursos del país;
- 3) definir las etapas en las cuales debe realizarse el plan con determinación de prioridades, y de proponer la asignación de recursos para la debida ejecución de cada etapa;
- 4) indicar los factores que tienden a retrasar el desarrollo económico y determinar las condiciones que han de establecerse para la ejecución eficaz del plan, en vista de la situación social y política actual;
- 5) determinar la naturaleza de la maquinaria que sea necesaria para asegurar el eficaz cumplimiento de cada etapa del plan en todos sus aspectos;
- 6) examinar de tiempo en tiempo los progresos realizados en la ejecución de cada etapa del plan, y recomendar los ajustes de política y las medidas que estas apreciaciones inducen como convenientes, y
- 7) hacer las recomendaciones provisionales o auxiliares que juzgue adecuadas, ya sea para facilitar el cumplimiento de la misión que le está encomendada, o bien en consideración a las condiciones económicas prevalecientes, y las políticas, medidas y programas de desarrollo; o, en fin, resultantes del examen de los problemas específicos que le sean sometidos por los gobiernos central o de los Estados.

## APÉNDICE B

CUADRO COMPARATIVO DE LOS NIVELES DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL EN LA INDIA Y EN MÉXICO

Industria	India, 1950/51		México, 1950		% de la producción india per capita respecto a la de México
	Total (tons.)	Per capita (kgs.)	Total (tons.)	Per capita (kgs.)	
Hierro en lingotes . . . .	1.570,000	4.5	227,000	8.9	50
Acero acabado . . . . .	976,000	2.8	332,000	13.0	21
Sosa cáustica . . . . .	11,000	0.03	5,400	0.21	14
Carbonato de calcio . . . .	45,000	0.13	9,200	0.36	36
Ácido sulfúrico . . . . .	99,000	0.27	43,000	1.7	16
Papel y cartón . . . . .	114,000	0.32	166,500	6.5	5
Fertilizantes . . . . .	102,000	0.29	42,600	1.6	18
Cemento . . . . .	2.690,000	7.6	1.338,000	52.0	15
Vidrio en lámina . . . . .	5,850	0.016	2,600	0.1	16
Automóviles (ensamblados) . . . . .	4,077 <sup>a</sup>		44,500 <sup>a</sup>		
Energía eléctrica generada . . . . .	4,000 <sup>b</sup>	11.3 <sup>c</sup>	4,243 <sup>b</sup>	166 <sup>c</sup>	7
Petróleo refinado . . . . .	250,000	0.7	7.500,000	293	0.2
Jabón . . . . .	106,000	0.3	114,000	4.4	7
Azúcar . . . . .	1.116,000	3.1	740,000	29	10.7
Calzado . . . . .	4.800,000 <sup>d</sup>	0.013 <sup>d</sup>	2.400,000 <sup>d</sup>	0.1 <sup>d</sup>	7

<sup>a</sup> Unidades. <sup>b</sup> Millones de Kwh. <sup>c</sup> Kwh. <sup>d</sup> Pares.

Fuentes: *Primer Plan Quinquenal de la India*; y *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior* ampliado con datos de la Nacional Financiera y de la Oficina de Investigaciones Industriales del Banco de México.

## APÉNDICE C

LITERATURA RECIENTE RELACIONADA CON EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA INDIA <sup>1</sup>

Agarwal, A. N. (ed.). *Indian Labour Problems*. Allahabad East End Publishers, 1947. Pp. 406.

<sup>1</sup> Esta lista no incluye las obras citadas en las notas del texto de este artículo.

- Balakrishna, R. *Measurement of Productivity in Indian Industry*. Madras: University of Madras Press, 1954. Pp. vii + 288.
- Bhatnagar K. y otros. *Transport in Modern India*. Kanpur: Kishore Publishing House, 1953. Pp. xii + 476.
- Crane, Robert. *Aspects of Economic Development in South Asia*. Nueva York: Institute of Pacific Affairs, 1954. Pp. iii + 138.
- Das, N. *Unemployment, Full Employment and India*. Bombay: Hind Kitabs, 1948. Pp. 87.
- Desai, A. R. *Introduction to Rural Sociology in India*. Bombay: Indian Society of Agricultural Economics, 1953. Pp. viii + 257.
- Davatia, M. V. y Trivedi, H. M. *Industrial Capital in India (1938-39)*. Bombay: N. M. Tripathi Ltd., 1947. Pp. 91.
- Hough, Eleanor M. *The Cooperative Movement in India before Partition and in Independent India*. Londres: Oxford University Press, 1953. Pp. xxxiv + 435 (3ª edición aumentada).
- Knight, Henry. *Food Administration in India, 1939-1947*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1954. Pp. 323.
- Lakdawala, D. T. *International Aspects of Indian Economic Development*. University of Bombay Publications, Economic Series Nº 5. Nueva York: Oxford University Press, 1951. Pp. viii + 191.
- Madan, B. K. (ed.). *Economic Problems of Underdeveloped Countries of Asia*. Nueva York: Institute of Pacific Affairs, 1954. Pp. iii + 138.
- Malaviya, M. C. *Land Reforms in India*. Nueva Delhi: All India Congress Committee, 1954. Pp. vii + 416.
- Naciones Unidas. *India (Public Finance Surveys)*. Nueva York, 1951. Pp. vi + 101.
- Patel, G. D. *The Indian Land Problem and Legislation*. Bombay: N. M. Tripathi, 1954. Pp. xvi + 534.
- Quereshi, A. Y. *The Future of the Cooperative Movement in India*. Madras: Oxford University Press, 1947. Pp. 196.
- Ranadive, B. T. *India's Five Year Plan-What It Offers*. Bombay: Current Book House, 1953. Pp. x + 259.
- Rangnekar, D. K. *Agricultural Finance in India*. Bombay: Cooperator's Book Depot, 1952. Pp. x + 241.
- Readings in Agricultural Economics: Rehabilitation of Low Income Groups in Agriculture*. Bombay: Indian Society of Agricultural Economics, 1953. Pp. 288.
- Sharma, T. R. *Location of Industries in India*. Bombay: Hind Kitabs. 2ª ed. 1948.
- Shenoy, B. R. *The Sterling Assets of the Reserve Bank of India*. Nueva Delhi: Indian Council of World Affairs, 1946. Pp. 160.
- Singh, B. *Economic Planning in India 1951-56*. Bombay: Hind Kitabs Ltd., 1953. Pp. 310.
- Sovani, N. V. *Planning of Post-War Economic Development in India*-Gokhale Institute of Politics and Economics. Poona: Institute of Pacific Affairs, 1951. Pp. xi + 108.
- . *Economic Relations of India with South West Asia and the Far East*. Bombay: Oxford University Press, 1949. Pp. 141.
- Srivastha, S. K. *Transport Development in India*. Ghaziabad: Deepak Publishing House, 1953. Pp. 196.
- Thirumalai, S. *Post-War Agricultural Problems and Policies in India*. Nueva

- York: Institute of Pacific Relations; Bombay: Indian Society of Agricultural Economics, 1954. Pp. xvi + 280.
- Vaish, M. C. *The Concept of Mixed Economy and India*. Raja Mandi, Agra: Nath Publishing House, 1954. Pp. 96.
- Vakil, C. N. *Economic Consequences of Divided India: A Study of the Economy of India and Pakistan*. Bombay: Vora and Co., 1950.
- Publicaciones del *National Planning Committee*, Nueva Delhi (1946-1950). 26 volúmenes.