



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

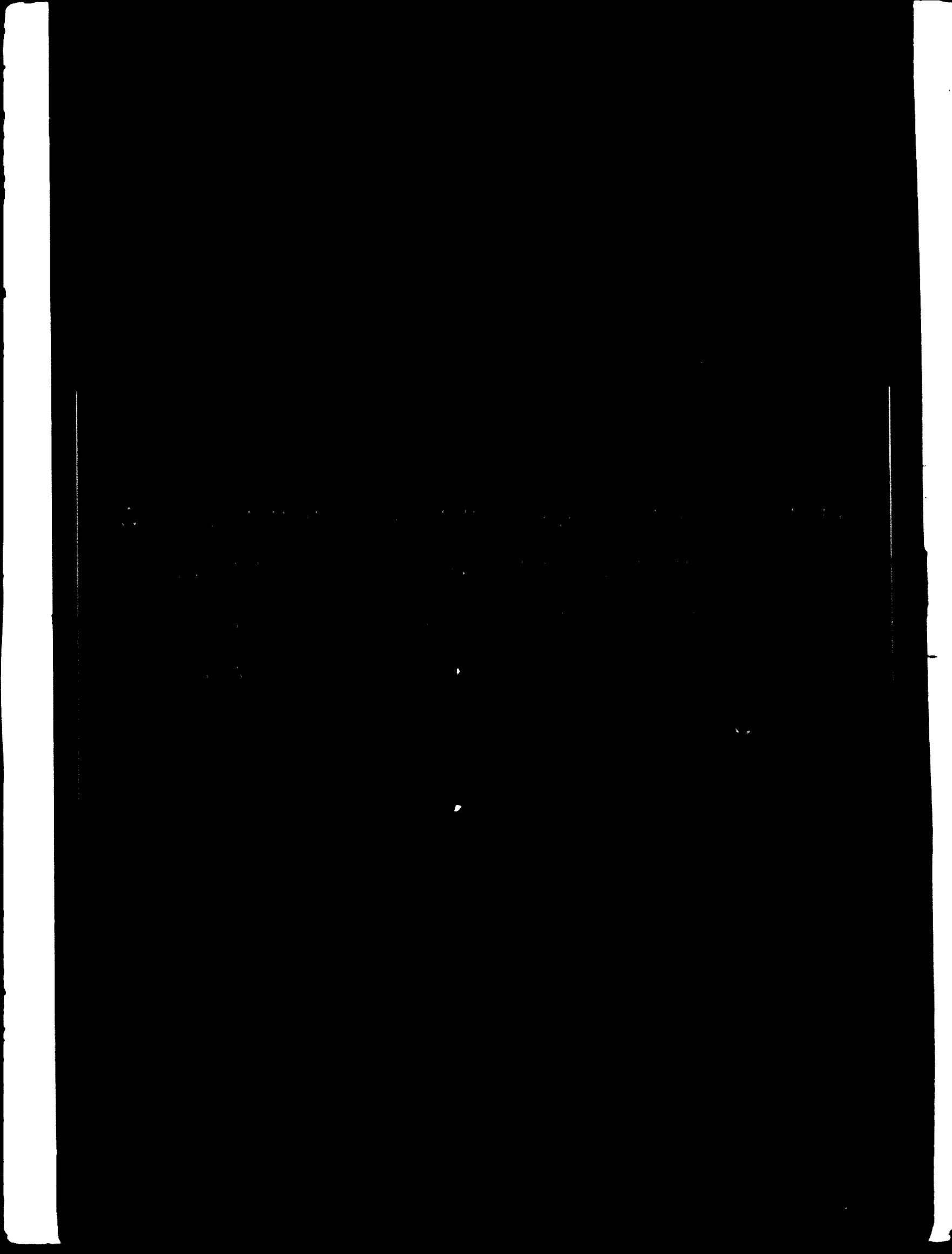
FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org





07254-S



Distr. LIMITADA

ID/NO.239/3
10 noviembre 1976

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Séptima Reunión sobre Cooperación entre
Instituciones de Financiación del
Desarrollo Industrial

Nueva Delhi (India)

29 noviembre - 2 diciembre 1976

LOS BENEFICIOS SOCIALES DE LOS BANCOS DE DESARROLLO
INDUSTRIAL: LA EXPERIENCIA DE LA INDIA¹

Preparado por:

Banco de Desarrollo Industrial de la India

Las opiniones que el autor expresa en este documento no reflejan necesariamente las de la Secretaría de la ONUDI.

* El presente documento no ha pasado por los servicios de edición de la Secretaría de la ONUDI.

id.76-6314

LOS BENEFICIOS SOCIALES DE LOS BANCOS DE DESARROLLO
INDUSTRIAL: LA EXPERIENCIA DE LA INDIA

Preparado por:

Banco de Desarrollo Industrial de la India

Aunque la actividad bancaria al servicio del desarrollo se inició en la India prácticamente con la independencia, tanto los problemas de la economía india como los bancos de desarrollo del país presentan algunas características singulares. La India obtuvo su independencia en 1947 y en 1948 se estableció en el sector público el primer banco de desarrollo del país, la Industrial Finance Corporation of India. Esto revela la gran importancia que en el momento en que nacía la India independiente se atribuía a la necesidad de industrialización y el destacado papel que los bancos de desarrollo han de desempeñar en el proceso de industrialización.

La India tenía entonces unas características singulares y sigue teniéndolas incluso hoy. La India es la segunda nación del mundo por su volumen de población, unos 607 millones de habitantes en 1976. Algunos de sus estados tienen un número de habitantes que excede en mucho de la población de varios países, desarrollados y en desarrollo. Entre los países Miembros de las Naciones Unidas resulta también singular por su diversidad en lo que respecta a características socioeconómicas, cultura, religión, idiomas y rasgos geográficos. Si bien es cierto que el tamaño, la densidad y los recursos representan ciertas ventajas, generan también problemas peculiares en una nación de estas dimensiones. Su dinamismo crea nuevos problemas durante el crecimiento, la política se ha de adaptar a la evolución de las circunstancias y en la economía se desarrolla un proceso continuo de experimentación y adaptación.

Aparte de su tamaño, la India poseía antes de la independencia una base industrial bastante aceptable en términos absolutos. Las industrias de tejidos de algodón y de yute estaban bastante desarrolladas mucho antes de que la India fuera independiente, gracias a su ventaja relativa. Durante el período transcurrido entre las dos guerras se desarrollaron también las industrias del cemento, el azúcar, el acero, los fósforos, el vidrio y varias industrias mecánicas ligeras. Después de la segunda guerra mundial

surgieron diversas industrias nuevas, como las de motores diesel, bombas, bicicletas, máquinas de coser, carbonato de sodio, sosa cáustica y productos farmacéuticos. Pero estas industrias nacieron principalmente en respuesta a la situación inflacionaria y de escasez que siguió a la guerra. La obtención de beneficios inmediatos fue el motivo impulsor, y los criterios de emplazamiento óptimo, escala de operaciones más adecuada, elección de tecnología óptima, etc., no recibieron la atención que realmente merecen. Aunque en términos absolutos la estructura industrial que la India heredó al obtener la independencia puede parecer bastante diversificada y notable, era muy insignificante en relación con el volumen de población del país. En realidad, los resultados obtenidos eran poco alentadores comparados con la ingente tarea que el país tenía ante sí. La contribución de las fábricas al ingreso nacional en el año 1948-1949 no pasó del 6,6% y la mano de obra empleada en esas fábricas representaba solamente el 1,8% de la población activa del país. La agricultura seguía siendo la actividad predominante. Por otra parte, los bienes producidos por la industria eran fundamentalmente bienes de consumo, siendo así que con los yacimientos de mineral de hierro, la ventaja potencial relativa que deparaba al país la producción de acero, su personal capacitado y el tamaño del mercado interno, parecía haber considerables posibilidades de constituir un sector de bienes de capital sólido para apoyar el desarrollo industrial global en forma sostenida. En esta perspectiva, el nivel de industrialización era bajo, en la estructura de las industrias había disparidades evidentes, era sumamente necesario aplicar criterios de eficiencia con un poco más de rigor y, sobre todo, se requerían un esfuerzo y una planificación más conscientes para acelerar el ritmo de industrialización del país. En respuesta a estas necesidades se creó en 1948 la Industrial Finance Corporation y, después de unificar y perfeccionar el sistema estadístico, se inició en 1951-1952 el primer plan quinquenal. A continuación se describen brevemente los objetivos básicos y las líneas generales de la política industrial seguida desde la independencia:

Objetivos económicos y política industrial desde la independencia.

La política industrial del país se enuncia y se modifica mediante resoluciones y declaraciones sobre dicha política que se hacen públicas periódicamente. Su finalidad básica es la consecución de los objetivos formulados en el preámbulo de la Constitución de la India. En los principios rectores de la política del Estado se declara, entre otras cosas, lo siguiente:

"El Estado procurará fomentar el bienestar del pueblo estableciendo y protegiendo con la mayor efectividad posible un orden social en el que la justicia, social, económica y política, informe todas las instituciones de la vida nacional".

Se declara también:

"El Estado orientará en particular su política con la finalidad de lograr:

- a) que los ciudadanos, hombres y mujeres por igual, tengan derecho a unos medios de vida adecuados;
- b) que la propiedad y el control de los recursos materiales de la comunidad se distribuyan en la forma en que mejor contribuyan al bien común;
- c) que el funcionamiento del sistema económico no origine la concentración de la riqueza y de los medios de producción en detrimento del bien común".

La política industrial es uno de los instrumentos políticos mediante los cuales se prevé alcanzar estos objetivos sociales. A continuación se exponen los rasgos más destacados de la presente política industrial. Hay unos grandes sectores de producción, como la energía atómica, los aceites minerales, la aviación, el transporte por ferrocarril, la construcción naval y el hierro y el acero, cuyo desarrollo es competencia exclusiva del sector público. En el otro extremo se sitúan unos 200 bienes, en cuya producción no son una consideración fundamental las economías de escala, que han de desarrollarse exclusivamente en el sector de la pequeña industria. Esta lista se revisa periódicamente y se amplía de cuando en cuando. Entre ambos queda un sector que puede llamarse residual y que abarca todas las demás clases de bienes de producción industrial. Este sector residual se subdivide en otros dos, un sector "básico" (core sector) y un sector no básico (non-core sector). Las empresas industriales relativamente más grandes -tenemos una lista de ellas- y las empresas extranjeras tienen libertad para producir cualesquiera de los productos incluidos en el sector básico y pueden operar también y producir bienes en el sector no básico, siempre que la unidad industrial propuesta esté orientada a la exportación. La lista de industrias incluidas en el sector básico se revisa de cuando en cuando. La evolución de las diversas industrias viene condicionada en términos generales por la estrategia de la planificación establecida por la Comisión de Planificación y también por las fuerzas del mercado, pero la autorización de esas industrias, el sistema de propiedad del capital que se va configurando y la distribución geográfica de

los beneficios del desarrollo industrial son determinados básicamente por la autoridad que concede las licencias industriales, es decir el Gobierno de la India, que autoriza el establecimiento de una determinada empresa, y las instituciones financieras del país, que prestan asistencia financiera a determinadas empresas industriales.

La estructura de instituciones financieras de la India

Ya en 1931 se reconoció la necesidad de instituciones financieras especializadas para satisfacer las exigencias de la financiación a plazo de la industria del país. Se reconoció también que estas instituciones debían establecerse en el plano nacional y en el plano de los estados. Pero la primera institución financiera nacional, la Industrial Finance Corporation (IFCI) se creó en el sector público en 1948. A partir de unos comienzos modestos en dicho año, las operaciones de la IFCI han aumentado en volumen y complejidad y han seguido el ritmo de crecimiento de la industria del país. La IFCI da preferencia a los proyectos relacionados con el azúcar y los textiles (especialmente en el sector de las cooperativas) que ofrecen grandes posibilidades de empleo y además encauzan los ahorros del sector agrícola hacia fines productivos. Las aprobaciones dadas por la IFCI a empresas en estos sectores representaban un tercio del total de aprobaciones a fines de junio de 1976, tanto en lo que respecta al número como a la cuantía.

La creación de instituciones financieras en cada uno de los estados fue estudiada casi simultáneamente y la primera de estas instituciones fue la creada en el Estado de Tamilnadu en 1949. En 1951 se aprobó la State Financial Corporations Act, que entró en vigor el 1º de agosto de 1952. Desde entonces, además de la Tamilnadu Industrial Investment Corporation, se han constituido otras 17 entidades financieras en los estados con la finalidad principal de prestar asistencia en materia de préstamos y garantías a empresas que inician sus actividades en el sector de la pequeña industria y en el subsector menor del sector intermedio (es decir a proyectos con capital efectivo y reservas inferiores a 10 millones de rupias). El máximo de asistencia que las instituciones financieras de los estados pueden prestar a un proyecto en forma de préstamos y garantías es de 3 millones de rupias.

Desde entonces se han creado nuevas instituciones en este país de gran tamaño en respuesta a las diversas exigencias de la industria y en consonancia con los objetivos socioeconómicos del país. La Industrial Credit and Investment Corporation of India (ICICI), institución financiera del sector privado que hoy es la única de este carácter en el país, fue creada en 1955 y había de prestar especial atención a las necesidades de préstamos y garantías de la industria en moneda extranjera.

La Refinance Corporation for Industry Limited fue la siguiente institución nacional que surgió en la esfera de la financiación industrial. Fue creada en 1958 por el Banco de Reserva de la India, la LIC y algunos bancos comerciales importantes con miras a facilitar refinanciación a los bancos comerciales y posteriormente a las instituciones financieras de los estados para sus préstamos a plazo medio a empresas de tamaño medio en el sector privado. Sus recursos procedían principalmente del fondo en rupias regido por el acuerdo P.L.480 entre los gobiernos de la India y de los Estados Unidos. Posteriormente se fusionó con el Banco de Desarrollo Industrial de la India (IDBI), el principal banco de desarrollo del país.

El IDBI, a diferencia de otras instituciones de carácter nacional, proporciona financiación a la industria con arreglo a diversos sistemas. Ofrece financiación directamente a la gran industria y a la industria mediana, principalmente en régimen de consorcio con otras instituciones financieras nacionales, presta asistencia en materia de refinanciación a las instituciones financieras de los estados, a las entidades de inversión industrial de los estados y a los bancos comerciales, pues al prestar a las empresas industriales pequeñas y más pequeñas de entre las medianas aplica un plan casi automático de alquiler con opción a compra para la adquisición de maquinaria fabricada en el país, llamado Bills Rediscounting Scheme, y proporciona también ayuda en materia de préstamos para las exportaciones de bienes de capital con pago diferido. El IDBI presta asimismo asistencia para cubrir las necesidades en divisas de las empresas que reciben ayuda de las instituciones financieras de los estados a través de su plan de refinanciación, utilizando una línea de crédito del Banco Mundial. Además, el IDBI suscribe acciones y obligaciones de otras instituciones financieras aumentando así sus recursos. El IDBI hace uso de otros procedimientos a los cuales se hará referencia más adelante.

Además de estas instituciones, el Unit Trust of India (UTI, creado en 1964) la Life Insurance Corporation of India y la General Insurance Corporation of India atienden también en cierta medida a las necesidades financieras del sector industrial. Colaboran estrechamente con otras instituciones financieras nacionales y proporcionan financiación en régimen de consorcio. Los bancos comerciales conceden también alguna financiación a plazo a la industria pero han respondido siempre a la petición de las instituciones financieras cuando se trata de financiar proyectos industriales de dimensiones relativamente grandes.

La última de las instituciones nacionales que se han creado es la Industrial Reconstruction Corporation of India Limited, en 1971, con el principal objetivo de contribuir a la recuperación de las empresas industriales en decadencia.

Esta es, brevemente esbozada, la estructura de instituciones financieras al servicio de la industria en el país. El folleto publicado por el IDBI sobre la actividad bancaria orientada al desarrollo y el folleto sobre las instituciones financieras de la India preparado por el India Investment Centre proporcionan considerable información sobre el funcionamiento de estas entidades. Además, cabe señalar que hay instituciones financieras que satisfacen las necesidades a plazo medio y a largo plazo de la agricultura. En la esfera de la agricultura la principal es la Agricultural Refinance and Development Corporation, que opera fundamentalmente por medio de bancos hipotecarios y de bancos cooperativos en el plano de los estados. Pero siendo nuestro tema la financiación industrial, nos limitamos a examinar las repercusiones que la actividad de las instituciones financieras ha tenido en el sector industrial del país, en términos cualitativos y cuantitativos.

Es muy frecuente, y en realidad más apropiado, llamar a las instituciones financieras de los países en desarrollo bancos de desarrollo, lo cual implica que su tarea va mucho más allá de la función convencional de proporcionar capital a empresarios cualificados y movilizar recursos para sus operaciones de préstamo. En los países desarrollados, en particular en Alemania y en Japón, la banca desempeñó un papel activo y en ocasiones incluso dinámico al acelerar el proceso de crecimiento prestando servicios bancarios mercantiles y atendiendo a las necesidades de capital a plazo de los empresarios. Pero

en su etapa inicial de crecimiento los países desarrollados actuaban con muchas menos restricciones que los países en desarrollo de hoy. Era aquella una época en que el comercio internacional funcionaba como un motor de crecimiento, los problemas de comercialización y disponibilidad de materias primas eran menos apremiantes y, en términos relativos, no había escasez de empresarios. Además, el apoyo activo de los gobiernos, que crearon la infraestructura correspondiente, y la respuesta inmediata de las instituciones financieras facilitaron el proceso de crecimiento.

Si bien es cierto que los bancos de desarrollo, que son intermediarios financieros, no pueden ser un motor de crecimiento, sí pueden actuar como un sector de promoción del crecimiento en las direcciones oportunas. El principal objetivo de los países desarrollados en su anterior etapa de crecimiento era el crecimiento per se, y los bancos contribuyeron a su consecución. En los países en desarrollo de hoy, en particular en la India, se atribuye considerable importancia a la redistribución del ingreso y de los bienes productivos, a la justicia social, a la autosuficiencia, a la evitación de la concentración del poder económico, al crecimiento equilibrado de las regiones y a la promoción de una clase de empresarios nuevos y técnicos. El crecimiento económico con una distribución de sus beneficios más o menos simultánea y justa es el objetivo primordial. En una economía en que los recursos son escasos ello requiere no sólo la inversión de todos los recursos de que se dispone, sino además una cierta composición cualitativa y una distribución geográfica de los mismos. La composición de la producción resultante ha de estar en consonancia también con los objetivos sociales aceptados.

Los bancos de desarrollo han de adaptar su sistema de préstamos y sus actividades a la realización de estos objetivos. Sus préstamos han de tener unos fines mucho más concretos. Es una tarea muy compleja tratar de alcanzar simultáneamente una combinación de objetivos que a veces pueden resultar opuestos. Y dado el plazo dentro del cual se pretende lograr tantas cosas, es muy dudoso que en otros tiempos se esperara tanto de los bancos de desarrollo. Pero en la India sí se espera mucho. Esto ha hecho que la labor de los bancos de desarrollo en la India sea a la vez difícil y atrayente.

Los objetivos sociales del país han de plasmarse en sectores de actuación, y, dentro del ámbito de sus estatutos, los bancos de desarrollo han de definir sus fines de manera que contribuyan a la consecución de esos objetivos sociales. Traducidos en un plan de

acción, en criterios para la prestación de asistencia, definen prioridades para la asistencia de los bancos de desarrollo. En la actualidad los sectores prioritarios en el país son los siguientes:

- i) Proyectos en las regiones atrasadas;
- ii) Proyectos en el sector de la pequeña industria,
- iii) Proyectos promovidos por empresarios nuevos y técnicos,
- iv) Proyectos de producción de bienes de consumo de masas,
- v) Proyectos relacionados con empresas industriales de promoción de las exportaciones y sustitución de las importaciones.

La lista que precede es indicativa y no supone en modo alguno un orden de prioridad. Además de éstas, que pueden llamarse prioridades a largo plazo, los bancos de desarrollo han de tener en cuenta también prioridades a corto plazo, adaptando sus sistemas de préstamos a la evolución de las circunstancias con el fin de no crear condiciones inflacionarias o capacidad no aprovechada en ciertos sectores en que no se dispone de las materias primas o de los servicios indispensables, ni situaciones de escasez o exceso de determinados artículos en el futuro. Es necesario regular la corriente de la demanda y la oferta con el fin de no crear un desequilibrio entre ellos, y las instituciones financieras pueden desempeñar un importante papel a este respecto. Esto es esencial porque los proyectos son indivisibles, sólo son rentables a un determinado nivel de utilización de la capacidad y por lo tanto la producción sólo puede aumentar mediante aumentos de potencia. Por consiguiente, se ha de hacer todo lo posible por regular la oferta (y la subsiguiente utilización de materias primas) escalonando la asistencia y si es necesario reduciendo la prestada a determinados sectores durante un período breve.

Esto requiere una explicación algo más detallada. El principal instrumento de trabajo de los bancos de desarrollo es la administración de fondos — obtener y distribuir este recurso escaso en la economía. Los fondos, en realidad, no son un recurso sino una magnitud en la que se expresan todos los demás recursos. Pero tienen sus ventajas y sus inconvenientes. La mera creación de fondos sin la correspondiente creación de bienes y servicios dentro de un período razonable puede ser inflacionaria. Un banco de desarrollo no puede ser simplemente una entidad que concede préstamos. Ha de tener en cuenta las ventajas de la administración de fondos en el sentido de que

permite dominar todos los recursos y aprovechar esta ventaja para obtener el máximo beneficio para la nación. La forma en que los fondos se invierten en los proyectos determina en gran medida la utilización, por parte de las empresas que reciben la ayuda, de recursos escasos como la energía, el combustible y el transporte. Siguiendo una política de emplazamiento apropiada al prestar ayuda a los proyectos, un banco podría contribuir a determinar la distribución geográfica de las industrias y facilitar la reducción de los desequilibrios regionales creando ingresos y empleo en las regiones relativamente atrasadas del país. Y, según el tipo de empresarios a los que ayude, podría condicionar también la configuración del sistema de propiedad de los medios de producción. Así pues, incluso en el marco de sus actividades tradicionales de concesión de préstamos, un banco de desarrollo tiene bastantes posibilidades de lograr el aprovechamiento óptimo de unos recursos escasos, conseguir que la composición de la producción sea la socialmente adecuada, llevar la industrialización a regiones hasta entonces atrasadas, impedir la concentración del poder económico y promover el crecimiento de la pequeña empresa y la actuación de empresarios nuevos y técnicos en el país. Pero es muy necesario que los bancos de desarrollo modifiquen sus actitudes y realicen esfuerzos conscientes.

Aun con la mejor de las intenciones y la modificación de las actitudes, no están surgiendo proyectos viables en los sectores en que interesa desde el punto de vista social. La actividad empresarial es un factor muy escaso en el país. Y los empresarios nuevos generalmente prefieren situarse en un lugar más seguro en el que son posibles las economías de concentración, es decir en las regiones desarrolladas. Los bancos de desarrollo no pueden esperar a que surjan los proyectos más convenientes en el orden social, porque tal espera tiene su propio costo social. Tampoco pueden disipar su asistencia en proyectos básicamente dudosos o socialmente menos deseables. No hay garantía alguna de que el número de proyectos socialmente deseables y beneficiosos va a aumentar por sí solo. El banco puede estar dispuesto a prestar pero puede no haber el tipo de proyectos o de empresarios adecuado. Por consiguiente, hay que promover la aparición de los proyectos y los empresarios adecuados y, si es inevitable, con algún costo para la nación. En una economía en que todos los ahorros se invierten, esto quizá haya de lograrse desviando los recursos de un tipo de inversión a otro con el único objetivo de mejorar la composición cualitativa de la inversión total.

Para dar una idea cuantitativa de las realizaciones en el sector industrial, la parte correspondiente a la producción industrial del sector fabril en el producto interno neto se ha elevado de un 6,6% en 1948-1949 a un 11% en 1974-1975. Durante este período el ingreso nacional se ha incrementado, por término medio, en un 3,5% anual, mientras que la producción industrial ha aumentado en un 6% y la de las industrias mecánicas en un 9,5%. La India produce hoy una amplia diversidad de bienes, algunos de ellos de tecnología bastante avanzada. La India fabrica aeroplanos, buques, locomotoras de todas clases, camiones, automóviles, maquinaria industrial y varios tipos de aparatos electrónicos complejos. Esto demuestra que se ha producido en la economía una transformación estructural lenta pero indudable. El crecimiento industrial es el resultado de los esfuerzos conjuntos de varios organismos del país, y sería injusto atribuirlo a uno o dos. No obstante, es preciso reconocer que las instituciones financieras han cumplido una señalada función, primero, al prestar asistencia a las empresas industriales, y segundo, contribución que debe considerarse mucho más importante, al ilustrar a la comunidad de inversionistas y convencerla de que antes de tomar una decisión sobre una inversión deben exponerse claramente en un informe sobre el proyecto todos los aspectos de la propuesta de inversión. Es esta una contribución muy importante de los bancos de desarrollo. Hoy son muy pocos los nuevos proyectos que surgen en la economía sin la asistencia de uno de los bancos de desarrollo del país, y la mayoría de los promotores convendrán en que las cuestiones de fondo que les plantea el personal de los bancos de desarrollo les ayudan a mejorar sus propuestas de inversión.

Pese a este crecimiento, la parte correspondiente a las exportaciones en el ingreso nacional ha permanecido más o menos constante. Las exportaciones constituyen hoy el 6% del ingreso nacional, porcentaje bastante reducido en comparación con el de otros países en desarrollo pero muy en consonancia con el tamaño y los recursos, naturales y humanos del país. El mercado interno es grande y la economía tiene una tendencia básica a ser autosuficiente. Por consiguiente, la estructura industrial que está surgiendo en la India no puede basarse necesariamente en la agricultura y el comercio. En todo caso, el porcentaje correspondiente a las industrias basadas en la agricultura en la producción industrial total ha descendido lentamente. Las tres principales industrias basadas en la agricultura, a saber, las de textiles de algodón, textiles de guta y algodón, como el

señaló anteriormente, estaban ya muy desarrolladas antes de la independencia. Entre 1951 y 1975, la tasa anual de crecimiento de los hilados de algodón (sector fabril) ha sido solamente del 2,1%; la de los tejidos de algodón (sector fabril) sólo del 0,3%, y de los tejidos de yute sólo del 0,6%. La tasa de crecimiento de los tejidos de algodón en el sector de telares manuales, no organizado, es más alta. La tasa anual de crecimiento de la producción de azúcar en este período fue del 5,3%. Durante dicho período los productos químicos, los productos de petróleo, la maquinaria eléctrica y no eléctrica y la generación de electricidad registraron una tasa de crecimiento anual superior al 10%. Aún cuando la participación de las tres industrias basadas en la agricultura antes mencionadas ha venido descendiendo lentamente, su promedio ponderado en el índice de producción industrial (base 1970) fue todavía muy alto, de un 21% (fue de un 27 en el índice de base 1960 y de un 48 (incluido el sector no organizado) en el índice de base 1951). Pero la tendencia es evidente. Los tejidos de algodón y el azúcar son productos de consumo de masas en un país como el nuestro, y su consumo y su producción se han de elevar considerablemente. En la actualidad estas industrias tienen gran prioridad y se están haciendo esfuerzos conscientes por modernizar las empresas existentes con el fin de aumentar la producción con la capacidad existente modernizando el equipo. Aunque en la economía se está efectuando un cambio estructural en favor de las industrias no tradicionales, y una gran parte de la asistencia de las instituciones financieras ha ido a los sectores a los que solemos llamar no tradicionales, cabe señalar que la IFCI, la más antigua de las instituciones financieras, ha tomado parte muy activamente en la financiación de las industrias del azúcar y de los tejidos de algodón y de yute. Cerca de una tercera parte de su asistencia se ha dirigido hasta ahora a estos tres ramos. La ICICI y el IDBI, que normalmente proporcionan asistencia a industrias no tradicionales y a proyectos del sector básico, últimamente han participado también en la asistencia a las ramas mencionadas. El mayor beneficiario de la asistencia del IDBI ha sido hasta ahora la industria textil para sus programas de modernización y expansión. Aún cuando, en consonancia con la evolución de la estructura de las industrias, una gran parte de la asistencia vaya a las industrias no tradicionales, estos bienes de consumo de masas continuarán recibiendo especial atención de las instituciones financieras como hasta ahora.

La promoción de las pequeñas empresas, de los establecimientos industriales en las regiones relativamente atrasadas del país y los resueltos intentos de crear una clase de nuevos empresarios son parte integrante de nuestra estrategia para la creación de nuevos puestos de trabajo y la redistribución del ingreso y de los activos en favor de las clases hasta ahora menos favorecidas y los sectores más débiles de la sociedad.

Las pequeñas industrias tienen posibilidades de lograr estos objetivos a un costo de capital relativamente menor en esferas en que las economías de escala no son la consideración primordial cuando se trata de decidir el tamaño óptimo de la unidad de producción. Suelen ser también menos inflacionarias en la medida en que los desfases de construcción y producción son menores que el caso de las empresas más grandes. Según algunas estimaciones, una inversión fija de un millón de rupias proporciona empleo a unas 160 personas en industrias pequeñas, y a menos de 25 en el caso de empresas más grandes. Incluidos los salarios atribuidos a los trabajadores autónomos, la parte correspondiente a los salarios en el valor añadido total asciende a un 61%.

Con miras a acelerar el crecimiento de las pequeñas empresas, el Gobierno de la India, como se ha señalado antes, ha reservado un gran número de productos para que sean producidos exclusivamente en el sector de la pequeña industria. El Gobierno Central, los gobiernos de los estados y las instituciones financieras ofrecen diversas concesiones para promover el crecimiento de este sector. La asistencia otorgada a las pequeñas empresas en los últimos seis años por las instituciones financieras de los estados ha aumentado de 202 millones de rupias en 1969-1970 a 918 millones en 1975-1976. La parte correspondiente a las pequeñas industrias y a los pequeños empresarios de transporte por carretera en el total de la asistencia a proyectos por parte del IDBI ha aumentado de menos del 1% en 1964-1965 a un 5% en 1968-1969 y a un 23% en 1975-1976. La producción del sector de la pequeña industria, en particular en los últimos años, en los que ha disminuido la producción del sector de la industria en gran escala, ha crecido a un ritmo bastante rápido.

Las empresas pequeñas, por su propia naturaleza, han de tener en principio ciertas desventajas, como son una tecnología menos eficiente, mayor riesgo y menor capacidad para soportar las adversidades en épocas difíciles y un costo administrativo de

financiación y control más alto desde el punto de vista de las instituciones financieras. Necesitan una infraestructura institucional de apoyo que les permita afrontar y superar estos problemas. En la India existen en el plano de los estados entidades que ayudan a las pequeñas industrias a adquirir las materias primas y a comercializar sus productos. También ofrecen sistemas de alquiler con opción de compra para la adquisición de maquinaria para las pequeñas empresas. Los institutos de servicio a las pequeñas industrias ayudan a las unidades pequeñas a resolver sus problemas de tecnología y los problemas técnicos que surgen en sus operaciones. El IDBI, en colaboración con otras instituciones financieras nacionales y con bancos comerciales ha iniciado la prestación de servicios de asesoramiento técnico en algunos de los estados, sobre todo en los estados atrasados, para ayudar a los promotores en todas las etapas del ciclo del proyecto. Para fomentar la mejora de la calidad de los productos, el IDBI aplica un descuento en los tipos de interés a aquellas empresas que obtengan la marca del Indian Standard Institute -ISI- en sus productos. El ISI asistirá a las pequeñas empresas aconsejándoles acerca del equipo adicional que necesitan para mejorar la calidad de sus productos, y el IDBI ha convenido en proporcionar el 100% de la financiación para la adquisición de tal equipo.

La promoción activa de las industrias en las regiones relativamente atrasadas es otro de los medios por los que el Gobierno está tratando de lograr una mejor distribución de los beneficios del crecimiento. El atraso no es un problema que sólo se dé en la India; otros países se han enfrentado con él, incluso los desarrollados, pero en la India adquiere dimensiones muy grandes, dado que en el país predomina un nivel de vida de economía de subsistencia y que las distancias entre las regiones relativamente más desarrolladas y menos desarrolladas son grandes.

Quizá convenga recordar aquí la tesis Singer-Prebisch con la cual se trata de explicar cómo el comercio internacional del siglo XIX condujo a una distribución desigual de los beneficios del comercio entre los países desarrollados de hoy y los países en desarrollo, en perjuicio de estos últimos. Ha sido una tesis discutida no porque no exista el fenómeno que trata de explicar sino por las explicaciones dadas de la aparición del mismo. No todo el mundo la aceptará, pero lo que es más importante en el presente contexto es que no debe repetirse en la actualidad una situación parecida, en particular

en los países en desarrollo de gran tamaño, donde hay regiones relativamente desarrolladas y regiones atrasadas y entre las que existe intercambio más o menos libre y movilidad de los factores de producción. Las regiones desarrolladas tienen la ventaja de las economías de aglomeración y atraen empresarios y recursos. En este proceso es muy probable que priven a algunas de las regiones relativamente más atrasadas de sus recursos valiosos. Esto puede suceder y provocar en definitiva un crecimiento regional desequilibrado que dé origen a enclaves de relativa riqueza y pobreza.

En la India el crecimiento equilibrado de las regiones ha sido siempre uno de los objetivos de la planificación. Durante los tres primeros planes quinquenales no se ha avanzado mucho hacia la consecución de este objetivo, que se definió sin disponer de un marco de política apropiado y suficientemente eficaz. Por consiguiente, se estimó que era necesario realizar esfuerzos más resueltos y coordinados para iniciar un proceso de crecimiento en las regiones atrasadas que ulteriormente fuese un proceso autosostenido.

En 1968, cuando se formuló el cuarto plan, la Comisión de Planificación constituyó dos grupos de trabajo, uno encargado de recomendar criterios para la determinación de las zonas atrasadas y el otro de proponer incentivos fiscales y financieros para establecer empresas industriales en esas regiones. De conformidad con las recomendaciones de estos grupos y siguiendo algunos otros criterios la Comisión de Planificación ha clasificado unas 240 zonas y regiones en la categoría de regiones atrasadas que pueden acogerse a la asistencia en condiciones favorables de las instituciones financieras.

Las instituciones financieras introdujeron en 1970 planes de asistencia en condiciones favorables a los proyectos de las regiones atrasadas. Estas condiciones son tipos de interés más bajos, períodos de amortización más largos, reducción de las comisiones de garantía y de apertura de crédito respecto del saldo no utilizado, etc. El IDBI ha aplicado también condiciones semejantes a la asistencia para la refinanciación. Además de esto el Gobierno central concede una subvención directa en determinadas zonas. La subvención representa un 15% del costo del proyecto hasta un máximo de 1,5 millones de rupias y se concede sea cual fuera el costo del proyecto. Los gobiernos de los estados también otorgan otras concesiones financieras a los proyectos de regiones atrasadas.

No cabe esperar que los incentivos financieros y las subvenciones dirijan por sí solos las fuerzas económicas naturales y los proyectos hacia las regiones atrasadas. La financiación no es el único factor determinante, quizá ni siquiera es el principal determinante de la inversión industrial en una región. Los factores que influyen en una decisión de inversión son muchos: disponibilidad de servicios de infraestructura, comunicaciones, recursos materiales, existencia de capacidad de dirección y gestión empresarial, demanda, condiciones propicias al desarrollo y multitud de otros factores socio-culturales que configuran las actitudes de la población y las orientan hacia la actividad productiva y la industrialización. Conscientes de que los incentivos financieros no son suficientes y de que es necesario hacer algo más en la esfera del desarrollo, las instituciones financieras iniciaron simultáneamente actividades de desarrollo que pueden considerarse extrafinancieras con el fin de preparar una base de información sólida que permitiera elaborar una estrategia de distribución de las industrias en cada estado.

No se disponía de mucha información sobre la demanda ni sobre el crecimiento potencial de esas regiones, dejando aparte el alcance y las causas del atraso. Las regiones atrasadas difieren unas de otras en cuanto a su grado de atraso y en cuanto a sus posibilidades de desarrollo. La primera tarea importante fue evaluar el potencial de desarrollo industrial de las regiones atrasadas del país. Las instituciones financieras han realizado ya estudios sobre el potencial industrial de todas las regiones atrasadas, exceptuado el estado de Sikkim (que se incorporó a la Unión India en abril de 1976) y han concretado varias ideas de proyectos habida cuenta de los recursos existentes, de la demanda probable y de la infraestructura disponible. Resultado de estos estudios son ideas de proyectos que totalizan una inversión de unos 28.000 millones de rupias. De estas ideas han tomado forma ya o se hallan en fase de elaboración 74 proyectos que representan una inversión de capital de unos 2.850 millones de rupias. No obstante, muchas de estas ideas de proyectos han de ser examinadas, analizadas más a fondo y perfiladas antes de que puedan transformarse en inversión real. Una vez terminados los informes sobre los estudios de cada estado atrasado se discuten detenidamente con las instituciones y autoridades de los estados.

Para mantener la continuidad de los trabajos sobre estas ideas de proyectos y para hacer participar directamente en esta tarea a las instituciones estatales, el Banco de Desarrollo Industrial de la India, en colaboración con otras instituciones financieras nacionales, ha constituido en los estados grupos interinstitucionales (IIG) en los que las instituciones financieras y de promoción y los bancos comerciales más destacados en el plano estatal tienen representación. Existen 17 de estos grupos que prácticamente abarcan la totalidad del país. Periódicamente se reúnen y examinan una amplia gama de cuestiones relativas a la industrialización de los estados, como determinación de proyectos, identificación y formación profesional de los empresarios, financiación de proyectos, etc. La función del IDBI es darles nuevas ideas, recoger información sobre la experiencia de cada grupo y darla a conocer a los demás.

Al trabajar sobre ideas de proyectos nuevos y tratar con pequeños empresarios advertimos que en los servicios que se ofrecían a los pequeños empresarios relativamente carentes de experiencia había una deficiencia evidente. Necesitaban ayuda, técnica y profesional, para formular bien sus proyectos y presentarlos a las instituciones financieras para conseguir asistencia. Un hombre con ideas necesitaba asistencia técnica desde la etapa de la concepción del proyecto a la formulación y ejecución del mismo. Los servicios de consultores profesionales son costosos y a veces no se dispone de ellos cuando el proyecto surge en una región atrasada distante. Con el fin de subsanar esta deficiencia, el IDBI, en colaboración con otras instituciones financieras, ha organizado servicios de asesoramiento técnico en siete estados del país.

Todos estos planes sufren retrasos en su aplicación, pero, por lo que respecta a los resultados, año tras año, la asistencia a las regiones atrasadas ha venido aumentando continuamente desde 1970, fecha en que se introdujeron los sistemas de asistencia. Durante 1975-1976 (abril-marzo) la asistencia total concedida por las instituciones financieras nacionales a proyectos de las regiones atrasadas fue de 1.807 millones de rupias y constituyó alrededor de un tercio de su asistencia total. Del rápido aumento de la asistencia a los proyectos de zonas atrasadas puede dar una idea el hecho de que durante seis años (julio de 1964-junio de 1970), el IDBI ha concedido asistencia por valor de 470 millones de rupias a empresas nacidas en regiones atrasadas, lo que representa alrededor del 17% de su asistencia total durante este período. Esta cifra se ha elevado a 2.009 millones de rupias, que equivalen al 49% de la asistencia prestada durante 1975-1976 (julio-junio).

La función del IDBI en el ámbito del desarrollo ha sido objeto de una nueva orientación después de su reestructuración en febrero de 1976. Se ha creado un nuevo departamento, el Departamento de Desarrollo Regional y de Zonas Atrasadas, cuya finalidad principal es la determinación de los proyectos, la promoción de los mismos y la realización de actividades de desarrollo conexas en las regiones atrasadas.

Es muy difícil precisar en cifras los efectos de esta asistencia en las regiones atrasadas. Sería prematuro evaluar las repercusiones de esta asistencia en lo que respecta al desarrollo ya que el impulso real se produjo a partir de 1970, y la mayoría de los proyectos no han iniciado aún la producción. Pero sobre la base de algunos proyectos que ya están en fase de producción, la asistencia directa prestada por las instituciones financieras nacionales ha permitido crear más de 100.000 puestos de trabajo en el sector industrial en las regiones atrasadas.

Se puede estar de acuerdo o no con la conclusión histórica de Kuznet en el sentido de que el desarrollo económico y la desigualdad en la distribución de los ingresos resultantes guardan una correlación positiva en la primera fase del desarrollo económico. Pero parece indudable que por sí solas las fuerzas del mercado no crean ninguna tendencia irreversible hacia una mayor igualdad en la distribución de los ingresos o hacia una participación equitativa de todas las regiones en los beneficios del crecimiento. El proceso de crecimiento se ha de orientar en una determinada dirección, en cierto modo se ha de "provocar" en ciertas regiones y a través de un determinado sector de la clase empresarial si se quiere ampliar la base empresarial. El empresario es un factor clave de la producción en el desarrollo económico, y si no hay empresarios dispuestos a operar dentro del marco de los objetivos socioeconómicos, el desarrollo no puede realizarse al ritmo requerido. Incluso en el siglo XIX, si hubo algún desarrollo en los países en desarrollo se debió en gran parte a los esfuerzos de los empresarios extranjeros. Sus motivaciones fundamentales eran los beneficios y el desplazamiento de esos beneficios a la metrópoli y, por consiguiente, no era posible que se produjese un desarrollo duradero en los países que hoy son países en desarrollo.

Conscientes de que no puede haber desarrollo duradero si no se estimula la actividad empresarial, de que la mejor manera de distribuir los beneficios del crecimiento es fomentar una distribución más amplia de la propiedad de los bienes de producción y de

que la única manera de promover el proceso de crecimiento sostenido en las regiones relativamente atrasadas del país es asegurar la reinversión de los beneficios obtenidos en esas regiones, las instituciones financieras han adoptado procedimientos para promover muy activamente la actuación de empresarios nuevos y de empresarios técnicos. Para asegurar la continuidad del desarrollo industrial en las regiones atrasadas, prácticamente todos los estados han establecido una entidad de inversión industrial (su nombre difiere de unos estados a otros) cuya tarea principal es facilitar capital social y préstamos a los proyectos que surgen en las regiones atrasadas y también patrocinar proyectos en colaboración con algunos empresarios privados, llamados proyectos del "sector mixto" en la India. Como estas entidades son copatrocinadoras de los proyectos se tiene la seguridad de que los beneficios obtenidos se reinvertirán en provecho de otros proyectos de las regiones atrasadas del estado de que se trate. Las instituciones financieras nacionales prestan directamente asistencia a proyectos viables del sector mixto copatrocinados por las entidades de inversión industrial de los estados. Además, el IDBI presta asistencia para la refinanciación a esas entidades financieras de los estados sobre sus préstamos a las empresas industriales de tamaño medio.

Todas las instituciones financieras del país han venido proporcionando asistencia en condiciones favorables a empresarios técnicos que tienen capacidad técnica para llevar adelante un proyecto pero carecen de financiación para iniciarlo. Muchos de los bancos comerciales proporcionan asistencia hasta el 100%, con un máximo de 0,2 millones de rupias. En el caso de estos empresarios las instituciones financieras de los estados así como las instituciones financieras nacionales aplican con flexibilidad las normas relativas a la contribución de los promotores. Algunas de las instituciones financieras preparan también estudios de viabilidad por su cuenta y sufragan los gastos de la formación profesional de estos técnicos en programas de capacitación empresarial.

No obstante, es muy frecuente que los incentivos financieros y los insumos de capacitación con ellos relacionados no sean suficientes para atraer a los posibles empresarios y hacerles abandonar la seguridad de unos puestos bien remunerados. La cualidad básica del empresario es la capacidad de asumir el riesgo y de hacer frente a las consecuencias si fracasa. El empresario nuevo y potencial requiere "capital de riesgo", es

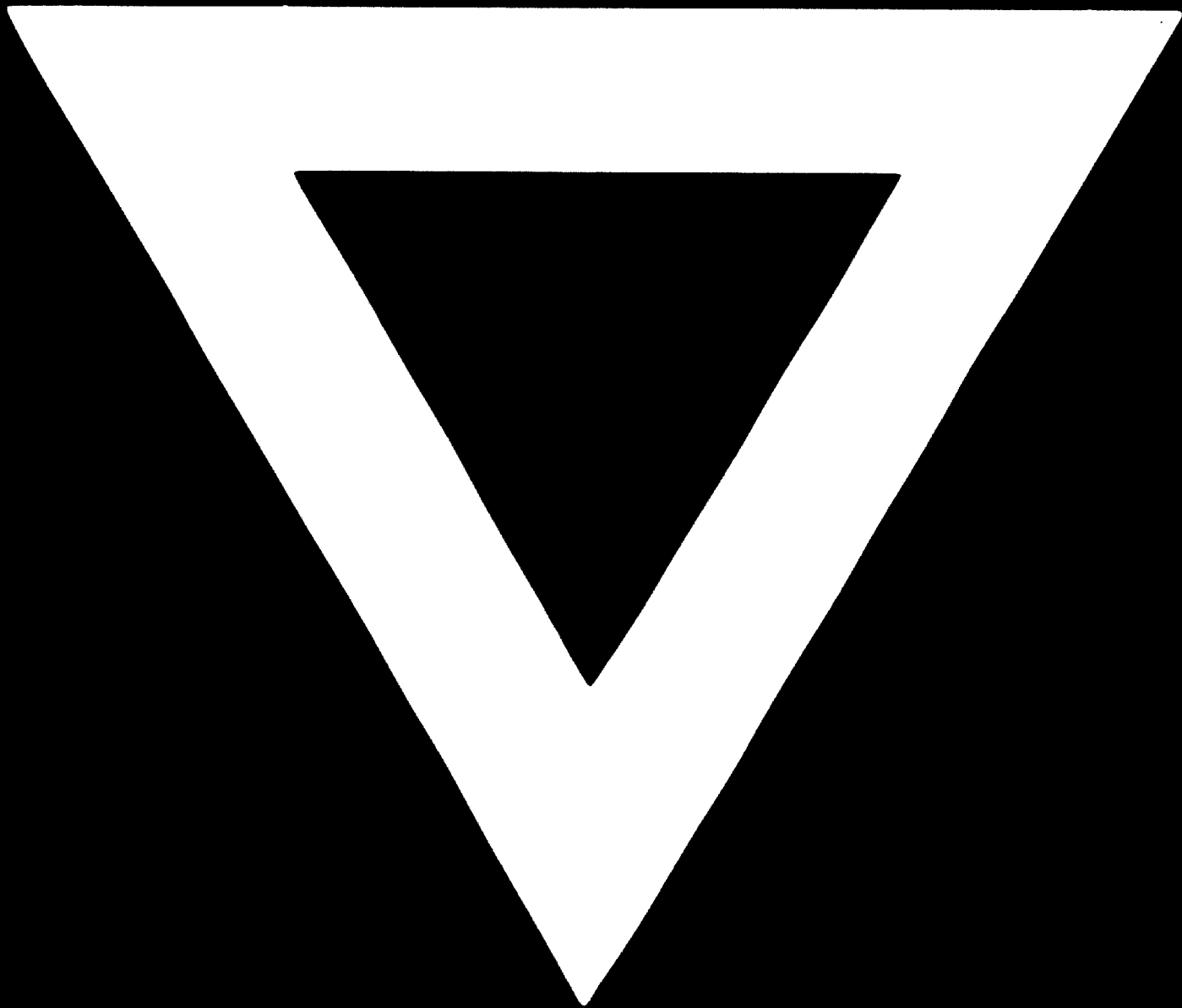
decir, asistencia en forma de capital por parte de las instituciones financieras con el fin de minimizar su riesgo. Por ello, las instituciones financieras han creado lo que llamamos planes de "capital inicial" para proporcionar asistencia en forma de capital social a los nuevos empresarios. El IDBI tiene dos sistemas de este tipo. Con arreglo a uno de ellos, que se aplica por conducto de las instituciones financieras de los estados, se presta asistencia para cubrir la diferencia entre lo que un promotor puede realmente aportar y lo que normalmente se espera de él. La asistencia se concede en condiciones muy favorables. La máxima asistencia dada en virtud de este sistema es de 0,1 millones de rupias. El otro sistema del IDBI se aplica a través de las entidades de inversión industrial de los estados; la asistencia mínima es de 0,1 millones de rupias y la máxima de 1,0 millones y se presta únicamente a proyectos cuyo costo se eleve a 10 millones de rupias. La IFCI ha patrocinado también un sistema llamado Risk Capital Foundation que facilite capital inicial a los empresarios en forma de préstamos personales sin interés cuando el costo del proyecto rebasa los 10 millones de rupias. Así pues, estos tres sistemas están concebidos como sistemas complementarios y pueden proporcionar asistencia en condiciones muy favorables. En el plano de los estados las instituciones se ocupan activamente de localizar a los posibles empresarios y llevar a cabo programas especializados de formación empresarial para estas personas.

Las instituciones financieras han reconocido también que es necesario elevar y mejorar la competencia de su personal profesional y la calidad de la gestión profesional si se quiere que aumente el número de proyectos mejor concebidos, que se perfeccionen los criterios de valoración de los proyectos y que se profesionalice la gestión de la industria. Advirtiendo la gran necesidad de formación profesional e investigación en la esfera de la gestión financiera, la ICICI ha promovido el Institute for Financial Management and Research en Madras y la IFCI ha patrocinado el Management Development Institute en Nueva Delhi con este fin. Han establecido programas de formación profesional adaptados a las necesidades concretas de las instituciones financieras y de la industria de la India. Sus programas han sido considerados también muy educativos y provechosos por los participantes de otros países en desarrollo.

Son éstas, por así decirlo, actividades de infraestructura para desarrollar ese factor decisivo del desarrollo económico que es el factor humano. Los beneficios se percibirán en el curso de un largo período e incluso entonces no serán fáciles de cuantificar. Los retrasos en el desarrollo de todas estas actividades son largos, en particular cuando se trata de realizar un modelo de crecimiento "provocado". En todo caso, los costos son inmediatos, y una persona impaciente cuyo plazo para maximizar los beneficios sea corto puede sentirse un tanto escéptica ante esta continua y penosa búsqueda de nuevos medios de aumentar y mejorar la calidad del factor humano en la producción. Nosotros creemos que es un esfuerzo que vale la pena hacer, en particular cuando el objetivo de la redistribución es de suma importancia para la nación.

El desarrollo de un país o de cualquiera de sus regiones es un fenómeno socioeconómico que encierra factores económicos y extraeconómicos. La industrialización no es más que un aspecto del crecimiento. El desarrollo de la agricultura es igualmente importante, si no lo es más, en las etapas iniciales de crecimiento. Los objetivos de los bancos de desarrollo han de combinarse con mucho cuidado; de lo contrario el crecimiento puede aumentar a costa de la equidad y viceversa. Por otra parte, la realización de estos objetivos es siempre una tarea conjunta en la que participan otras diversas instituciones. Es muy difícil medir la contribución de una institución con cierta precisión. Hay varios costos y beneficios en forma de relaciones y factores externos que no son fáciles de cuantificar. Pero lo que sí es cierto es que las instituciones financieras están avanzando en la dirección aconsejable, están trabajando, a veces equivocándose, aprendiendo y buscando siempre nuevos medios de realizar mejor los objetivos de la nación.

C-267



77.06.28