

El desarrollo industrial y la función de los organismos para su fomento

ING. EMILIO ZORRILLA VAZQUEZ

I. INTRODUCCION

Varios países enfrascados en el proceso de desarrollo y empeñados en el avance más rápido de sus economías y, en especial, del sector industrial, han recurrido al expediente de crear, para ello, organismos de fomento industrial o instituciones de desarrollo: unos con el fin de formular programas y proyectos específicos, gestar y expedir financiamiento externo y crear o estimular mercados de valores; otros, con esas y más atribuciones, al grado de incluir una capacidad financiera propia para conceder préstamos y ejecutar proyectos. Determinados, por lo común, como motores de la industrialización y/o del desarrollo de la infraestructura por el Estado, esos organismos o instituciones suelen ser de carácter público o mixto, según las condiciones internas político-económicas del país de que se trate. Usualmente nacen como instrumento cuyo patrimonio está constituido por aportaciones del sector gubernamental. Mas esto no es regla, y son numerosas las que existen por virtud de una suscripción mixta, pública y privada, de proporción variable.

En diversos países en desarrollo se han suscitado polémicas respecto a la participación de los organismos de fomento industrial, públicos o mixtos, en el desarrollo. Han surgido preguntas tales como las siguientes: ¿hasta qué punto y en qué grado deben participar? ¿Cuál es la *raison d'être* de tales organismos? ¿Qué transformaciones deben sufrir los objetivos de las tareas de fomento público o mixto en las diversas etapas del proceso de industrialización? Más concretamente: ¿hasta qué punto debe proseguir el fomento industrial estatal y cómo o hasta qué grado puede compartirse esa responsabilidad con el sector privado?

Las posiciones extremas respecto al tema que nos ocupa, es decir, las que promulgan cero intervención, por un lado, y, por otro, las que apoyan la decidida orientación estatal, deben sopesarse en función de las metas que persigue el Estado, la rapidez y solidez con que desea lograrlas, y el grado y la forma de los obstáculos e imperfecciones que aparecen en el mecanismo del mercado. La intensidad de la problemática social, la

prioridad que se da al bienestar colectivo dentro del proceso de desarrollo económico en sus aspectos de mejoramiento material general y las tasas relativas adecuadas para el progreso sectorial equilibrado, pueden determinar el punto óptimo entre las posiciones subjetivas mencionadas. Por otra parte, las condiciones objetivas del sector industrial deben servir de pauta para la cronología de los cambios en política industrial y el señalar el grado de participación de esos organismos. Es menester equilibrar el vigor real del sector privado interno, los aciertos de su acción en el proceso de la industrialización y las deformaciones congénitas que ésta puede traer consigo para fijar el grado y alcance de esa participación. Existiendo instituciones u organismos de fomento industrial, el proceso paulatino de intensificar o desestimular o transferir sus funciones vitales en un país en desarrollo, exige un cronometraje de precisión, so pena de que se realicen cambios con anticipación al logro de las metas deseadas en materia industrial.

En tal virtud y dentro de los límites de este ensayo, trataremos de explorar ciertas facetas del fomento industrial por entidades públicas (o mixtas) y su relación con algunas características del desarrollo industrial en los países menos avanzados. Asimismo, nos concentraremos en por qué deben participar activa y decididamente las instituciones de fomento públicas en el proceso de industrialización de esos países.

II. ALGUNAS FUNCIONES BASICAS DE LOS ORGANISMOS DE FOMENTO

Las instituciones u organismos públicos o mixtos encargados del fomento industrial tienen un mayor o menor papel que desempeñar en relación al estadio de desenvolvimiento que, en este campo, cursa un país regido por una economía de mercado. Llamamos un mayor papel a ese que incluye las tareas de programar, crear, financiar y asesorar a empresas y promotores en sus propósitos. El menor papel corresponde a reducir las funciones de fomento a las estrictamente crediticias pasivas, es decir, prestar y, en su todavía más limitada expresión, con indepen-

dencia de un plan de industrialización y una escala de prioridades técnico-sociales y sólo atendiendo a solicitudes específicas.

Primeramente, veamos lo que implica ese mayor papel atribuible a tales organismos. El *programar* significa en esencia la investigación de las ramas industriales *claves* cuyo peso en la dinámica industrial auspicia el crecimiento vigoroso de la economía; dicha investigación comprende el examen de los elementos estructurales de la rama, por ejemplo: 1) composición, por tamaño de empresa, en términos de activos totales, empleados y obreros; 2) productos, volumen y valor de la producción; 3) localización, abastecimientos y origen; 4) capacidad aprovechada; 5) procesos y antigüedad de los equipos; 6) estructura de costos; 7) políticas de precios y comercialización; 8) importaciones; 9) exportaciones; 10) política económica gubernamental: tarifaria, estímulos, subsidios; 11) proporciones empleadas de los factores de la producción; 12) productividad física; 13) matriz de interrelaciones de las actividades de la rama entre sí, con terceros nacionales y con el sector externo; 14) rendimientos económicos; 15) tecnologías empleadas; 16) proyecciones de la demanda de sus productos, y 17) niveles de inversión requeridos.

Sabiendo *cuántos* producen, *qué* se produce, *cuánto*, *dónde*, *cómo*, *a qué costo*, *con qué origen y destino*, *con qué eficiencia*, *a qué precio*, *en qué marco oficial*, *cuánto debieran producir*, y *qué orden de inversiones* requieren, se tiene el panorama básico de la rama o actividad. Esto no es todo lo que se ha dado en llamar la programación, puesto que el objeto no es sólo conocer la estructura, diagnosticar defectos, precisar aciertos, proyectar las necesidades futuras de la producción y determinar los recursos requeridos para satisfacer necesidades; adicionalmente, el análisis debe conducirnos a la formulación de políticas económicas, a la jerarquización y a la programación en el tiempo de la actividad fabril. Estas no se realizan al azar. Para nuestros fines sólo apuntaremos que la programación, en el sentido concreto que venimos hablando de ella, es decir, la de carácter industrial, idealmente debe ser resultado de una planeación general. Esta, sabido es, pasa del nivel general de metas y directrices nacionales, al del examen y definición de objetivos de carácter sectorial, *v. gr.*: en la agricultura, en los servicios, en la industria, etc. Así, se habla de la programación de un sector y, todavía, a otro nivel inferior, de ciertas actividades básicas o claves dentro de dicho sector. Cada industria tiene sus clientes o dependientes; ellas a su vez dependen de abastecedores. En tal virtud, ningún programa basado en industrias claves puede divorciarse de las interrelaciones industriales que las ligan al aparato industrial por el lado del origen de sus insumos y por el lado del destino de sus productos.

Contrariamente a la opinión ocasional, aun en ausencia de un plan de desarrollo general, la programación sigue siendo útil, aunque sólo permita suboptimizar las soluciones al sistema bajo análisis. Se trata de un instrumento de orientación indicativo de desequilibrios estructurales en las industrias fundamentales, de defectos en la concepción de su desarrollo, de necesidades físicas, humanas y financieras que demanda su proyección, aunque aislado de un plan global; es el diagnóstico de en qué estado se encuentra la industria, hacia qué condiciones técnico-económicas debe propender y qué medidas de política empresarial, institucional y gubernamental son aconsejables a fin de que se logren las metas específicas sociales y económicas trazadas por el Estado explícita o tácitamente en el terreno industrial. No debe deducirse de esto que sugerimos concentrar en instituciones de fomento industrial la tarea de planeación nacional; por eso nos estamos refiriendo a la programación del sector industrial. Pero sin duda sería recomendable que abrazara esa función una institución de fomento al no ejercerla un órgano de planea-

ción general y de mayor jerarquía en el sector gubernamental. Ahora bien, de la programación deben surgir las proposiciones concretas al nivel de proyecto específico. A mayor abundamiento, la valuación de la función descrita estriba en los proyectos concretos a que da lugar y en la utilidad de las conclusiones derivadas para el diseño de políticas económico-industriales.

Dado el marco programático, se trata en seguida de *crear*. Crear proyectos concretos. Esta función, en su acepción más amplia significa: *formar* y organizar nuevas empresas; *modernizar* las antiguas y obsoletas; *expandir* las eficientes; *relocalizar* las necesarias; *reorganizar* las mal administradas, y *liquidar* las que no tienen remedio.

Respecto al último punto es necesaria una aclaración: liquidar una empresa que no tiene razón de ser en términos sociales, técnicos y económicos, significa liberar recursos. El costo social y privado de mantener cadáveres industriales es alto; por tanto, de justificarse su desaparición, se aumentan las posibilidades de "crear" con esos recursos. La paradoja de que "liquidar es crear" debe interpretarse, por consiguiente, en términos del costo de oportunidad convertido en recursos reales disponibles. La función de *crear* emana del esquema de programación, pues de él, como se ha indicado, deben deducirse los proyectos y, a la vez, las prioridades y programación temporal correspondientes. La base de "crear" está constituida, entre otras cosas y sólo a guisa de ejemplo, por lo siguiente: 1) el examen de las importaciones del país; 2) el estudio del comercio internacional de esos productos de abundancia natural interna existente o potencial, con aparente o posible ventaja comparativa; 3) el análisis de los abastecimientos usados en la producción de empresas filiales o subsidiarias promovidas o acreditadas por la propia institución de fomento; 4) el estudio de los superávits o llanamente de los productos agropecuarios para fines de industrialización *in situ*; 5) el contacto con instituciones de investigación aplicada, públicas y privadas; 6) el contacto con dependencias, departamentos u organismos de gobierno en áreas específicas: *v.gr.*: artesanías y minería; 7) la exploración de la composición del comercio con países con los cuales se tiene una balanza comercial adversa pronunciada; 8) la exploración de los protocolos de intercambio con países específicos; 9) el contacto con instituciones, empresas y promotores privados para el intercambio de ideas; en especial respecto a la exportación; 10) el contacto con departamentos, comisiones y otros grupos dedicados al fomento industrial estatal o regional; 11) el escrutinio de los acuerdos y reuniones emanadas de tratados intra e interzonales para fines promocionales de proyectos multinacionales; 12) la investigación sistemática de cotizaciones sobre diversos tipos de industrias básicas a diferentes niveles de utilización; en especial de tecnologías de mediana escala; 13) la formulación de un registro industrial o colaborar con las autoridades, responsables de ello, y 14) la recopilación de información relativa a los factores determinantes de la localización industrial en el país por regiones.

El desempeño, en número y grado, de estas y otras tareas relacionadas depende de las atribuciones funcionales que, por mandato de ley o por directriz ejecutiva, rigen a los organismos de fomento, y de sus vínculos y la coordinación que establecen con todavía otros organismos de la administración pública y del sector privado.

Al nivel de proyecto específico, el "crear" considera, *grosso modo*, el análisis siguiente: 1) definición del producto; 2) co-productos y subproductos obtenibles; 3) especificaciones y normas; 4) usos y preferencias; 5) forma de presentación; comercialización; 6) canales de distribución; 7) cuantificación de la oferta y demanda internas; 8) precios; 9) comercio interna-

cional y posibilidades específicas de exportación; 10) materias primas; beneficio, transformación, transporte, calidad; 11) módulos de localización incluyendo infraestructura técnica y social; 12) régimen de producción; procesos, equipos y servicios auxiliares; 13) necesidades de técnicos y obreros; 14) programas de adiestramiento; 15) costos estimativos; 16) inversiones en activos fijos, de trabajo y diferidos; 17) estructura financiera a corto y largo plazo; 18) economicidad y proyecciones; 19) necesidades de efectivo a corto y largo plazo; 20) evaluación social, y 21) dictamen.

El procedimiento no es aplicable *in toto* a cada problema surgido de la función creadora. Los problemas demandan atajos fundados en el sentido común, a su vez dependientes de la cuestión concreta que se pretende resolver.

La función de *financiar* de una institución de fomento industrial cubre aspectos más amplios que el de prestar a un plazo dado. Sabemos que las operaciones de crédito tienen diversas modalidades, empero para el organismo de fomento existen formas de especial interés: 1) financiamiento para activos fijos a largo plazo y a tasas de interés inferiores a las de la banca privada; 2) para capital de trabajo estructural —es decir, por encima de las necesidades de circulante ocasionales o estacionales que usualmente puede atender la banca privada—; 3) para estudios de preinversión; 4) para la investigación a escala piloto y semiindustrial de tecnologías nacionales, novedosas y justificables; 5) créditos puente para solventar problemas urgentes que requieren solución inmediata; flexibles por cuanto a garantías; 6) aportaciones a capital social, reembolsables, a nombre de terceros (cuando éstos sean promotores sin recursos pero cuya idea o proyecto sea de interés para el país y se determine viable); 7) suscripciones permanentes de capital minoritarias o mayoritarias según la trascendencia de la industria en su rama y en el sector industrial, y 8) la suscripción de capital para su colocación en el mercado de valores por cuenta propia o de terceros.

Ciertas operaciones las realizan cotidianamente las instituciones de fomento; la cuestión reside en el sentido o propósito de la función de financiar en torno a la *razón de la existencia* de las instituciones públicas o mixtas para el desarrollo industrial. La operación financiera está íntimamente vinculada con el interés público particularmente cuando es éste el que da origen a los organismos cuyo objetivo es el impulso industrial sano, equilibrado, y *con función social*. Existen, pues, en el "financiar", las cuestiones primordiales de quién y por qué, y la adaptación de la forma o modalidad al propósito por medio del ajuste del monto, la tasa de interés y el plazo. Todos éstos son elementos susceptibles de ponderarse mediante una liga de los aspectos técnicos, económicos y financieros por un lado, y el aspecto social, por el otro. Es especialmente relevante este último en países en vías de desarrollo, so pena de propiciar que, desde sus albores, el proceso de industrialización se aparte de los propósitos de bienestar social, engendrando las deformaciones que a la postre se convierten en los obstáculos mismos de su propio curso.

La *asesoría* es una función indispensable para la integración de las tareas de fomento industrial, y se expresa en varias formas principales, entre otras: 1) ofrecer consulta a promotores e inversionistas respecto de las áreas de inversión industrial convenientes o inconvenientes, en razón de las características de la rama pertinente, y de los intereses o directrices de carácter regional o nacional y políticas industriales establecidas por la autoridad pública en la materia; 2) para promotores por cuanto a fuentes de capital internas o externas e idoneidad, contactos, forma de presentación de solicitudes de crédito, condiciones del

financiamiento, y comparación de alternativas; 3) para promotores en la formación, organización y capitalización internas de sus proyectos industriales; 4) a las oficinas estatales de fomento en la formulación de sus programas de desarrollo industrial y la de proyectos específicos; 5) Para dependencias, organismos y otras instituciones que lo soliciten en materia industrial; 6) Para empresas ya acreditadas a fin de que resuelvan sus problemas corrientes técnicos, de mercado, financieros o de investigación aplicada; 7) para filiales o subsidiarias que tuviere el organismo, y para el mejor desempeño de sus operaciones, y 8) para solicitantes de financiamiento ante el propio organismo, relativa a la concepción, configuración y ordenamiento de su petición a fin de ofrecer la máxima oportunidad de éxito posible.

Los organismos de fomento pueden ser útiles para lograr un nexo entre particulares y despachos de consultoría en el medio sobre la base de estricta competencia; asimismo, con laboratorios de investigación: dos tareas esenciales de la asistencia técnica. La asesoría institucional implica auxiliar, orientar, encauzar —no necesariamente involucra compromisos. A los interesados se les auxilia a fin de que asuman mayor responsabilidad y, teniendo un panorama más amplio por virtud del asesoramiento, cuentan así con mayores elementos para tomar sus propias decisiones. El organismo de fomento debe incorporar en su cuadro de organización un grupo encargado de la asesoría que ofrezca tales servicios gratuitamente, o remunerados al costo si éstos involucran esfuerzos y conocimientos que, por rebasar sus posibilidades, se ve en la necesidad de solicitar a otros organismos especializados en la rama sobre la cual se le ha pedido su asesoría.

El menor papel de una institución de fomento a que nos referimos y definimos amerita sólo los siguientes comentarios: representa adoptar una posición neutral o pasiva en el desenvolvimiento industrial de un país; actitud a veces inducida por la apreciación gubernamental de que ya las fuerzas promotoras y emprendedoras privadas del país en cuestión han alcanzado un impulso industrializador propio autosostenido. Puede también gestarse este fenómeno por virtud de un nuevo esquema de prioridades, ocasionando que la industrialización sea realizada eminentemente por inversionistas particulares con financiamiento, blando o no, por parte del organismo de fomento y que éste se enfrente prioritariamente a problemas relacionados con la infraestructura. Entre estas posiciones existen muchas variantes; pero la falta de una activa participación de las instituciones de fomento en el proceso de industrialización, puede favorecer que estos organismos se conviertan en prestamistas cuyas políticas de empréstitos se diferencian poco de las de la banca de inversión particular por lo que respecta a criterios básicos tales como garantías, plazos, tasas de interés y economicidad comercial.

III. ALGUNOS FENOMENOS ESPECIFICOS DEL DESARROLLO Y LA PARTICIPACION DEL ORGANISMO DE FOMENTO

Nos hemos referido a que el papel a desempeñar por las instituciones u organismos de fomento industrial vienen a ser función de la etapa de desenvolvimiento industrial que vive un país. Con el objeto de explorar sobre la extensión y el grado de la actuación de estos instrumentos claves para promover el desarrollo industrial, nos proponemos examinar algunas condiciones típicas de las diferentes etapas de la industrialización, por virtud de las cuales se considera técnicamente conveniente y socialmente deseable una activa participación del organismo promotor. Dicho examen, para los efectos de esta exposición, lo realizaremos por medio de las siguientes condiciones: a) el grado de integración industrial alcanzado y la magnitud de los mercados;

b) la estructura de la propiedad industrial; c) el influjo de capital extranjero; d) la situación de las industrias agropecuarias; e) la capacidad o necesidad de exportar, y f) las condiciones de la localización industrial.

El grado de integración industrial alcanzado en un país puede ser significativo y acaso espectacular; empero, debe analizarse, por ejemplo, en lo siguiente: la existencia de microempresas con escasos volúmenes de producción o que fragmentan en exceso los pasos secuenciales de los procesos productivos; empresas trabajando con equipos obsoletos; otras con exceso de capacidad; la duplicación de inversiones; las tasas o velocidades de crecimiento relativas del volumen de la producción industrial en bienes de consumo duraderos, semiduraderos y de capital; importaciones inducidas por la misma sustitución de importaciones; el grado de incorporación efectiva de valor agregado local en las manufacturas, etc. Estos y otros problemas son un campo fértil para la participación activa de los organismos de fomento. Dan lugar al cuarteto de funciones descritas y, en especial, a la programación: elemento básico para su diagnóstico y la proposición de modificaciones.

En la cadena de relaciones interindustriales existen, en un lapso del proceso de industrialización relativamente prolongado, importantes lagunas, es decir, el aparato industrial carece de ciertas industrias claves de las cuales suelen depender en forma vital determinadas ramas. Dichas industrias se caracterizan por lo siguiente: demandan elevados gastos de preinversión y altas inversiones para su ejecución; representan la importación de costosas tecnologías; el rendimiento comercial es muy bajo para el inversionista local o, lo que es lo mismo, el período de amortización muy largo, y el mercado puede ser muy reducido. Realizadas estas inversiones por particulares, llegan a representar un alto costo social al involucrar subsidios implícitos o explícitos o porque las empresas pueden ser llevadas al fracaso por insuficiencia de recursos, al grado que el Estado puede verse obligado a recuperarlas a precios onerosos para fines de preservación y en aras de la fuente de trabajo que para entonces pudieran representar. Cuando se trata de proyectos con características como las enumeradas, creemos que existe un serio argumento en el sentido de que es al organismo promotor estatal al que le corresponde promover la industria básica y operarla a costo llano más un rendimiento no superior a los réditos pagados sobre bonos públicos o a sus acreedores externos y, así, propender a una estructura de precios razonable para los productos de esas industrias. Este procedimiento será menos viable en la medida en que el organismo cuente con participantes particulares en su capital, toda vez que ellos buscarán un rendimiento para sus aportaciones comparable con otras alternativas de inversión disponibles. Se gestaría por lógica una divergencia entre la parte gubernamental y la parte particular por lo que respecta a qué es un buen rendimiento. Por otra parte, si se establecen políticas de precios para productos básicos de acuerdo a un rendimiento comercial se da origen a una de las causas principales por la cual se genera una espiral de precios al alza, en particular cuando la industria básica es fundada en las primeras etapas del desarrollo industrial por inversionistas privados.

En esas áreas de la estructura industrial donde *no es suficientemente amplio el mercado*, aunque se estima necesario integrar una rama, cabe preguntarse: ¿a qué tasa de rendimiento es apenas suficiente el mercado para permitir la instalación de la capacidad mínima recomendable? La respuesta ha de analizarse en si esa tasa es una de carácter social o altamente lucrativa. Existen industrias que, si los países menos desarrollados tuvieran que esperar a que creciera su mercado hasta justificarlas en función de precios y utilidades comerciales, habrían de pasar 20 y

quizá hasta 50 años, toda vez que las escalas de planta mínimas concebidas en la actualidad tienden a magnificarse. Son las instituciones de desarrollo oficiales las que, a nuestro juicio, están llamadas a asumir unilateralmente la responsabilidad promotora implícita con otro tenor en los objetivos que los de un rendimiento competitivo con usos alternativos del capital en actividades típicamente comerciales.

La estructura de la propiedad industrial es un factor que no sólo entrafia elementos de equidad y justicia, sino es propiciadora o inhibidora del propio crecimiento industrial. Es así como los países en desarrollo no pocas veces se ajustan a patrones de países con economías avanzadas, siendo obvio, sin embargo, que la de ellos es otra etapa, otra condición. Es curioso que complementariamente a diversos defectos visibles en estos últimos, han habido ciertas tendencias hacia una diseminación de la propiedad, si bien no del control, pues es sabido que son dos fenómenos ligados pero en cierta medida distintos por cuanto a sus efectos. El control significa el mando, la propiedad encierra el ingreso. Empero, en los países menos desarrollados es observable la unión de los elementos control y propiedad en el sector industrial. Este fenómeno lleva consigo los propios elementos retardatarios del crecimiento del mercado interno, en especial en países con una significativa fuga de capitales; la concentración industrial en propiedad sencillamente significa la propia del ingreso. Por medio de una menos sesgada distribución de ese ingreso la masa de la población podría acaso comprar y, quizá, ahorrar. Se crean distorsiones en la estructura industrial: en unas ramas industriales, con celeridad, en otras, a plazo, pero el resultado es el mismo: el mercado pierde sus cualidades dinámicas.*

Paralelamente, se puede examinar la cuestión de los mercados de valores para equilibrar sus poderes reales en la etapa de expansión industrial que analizamos someramente. Su función primordial: unir las fuentes y disponibilidades de ahorro con las necesidades y los canales para la inversión. Siendo ese mercado incipiente o apenas en desarrollo en los países a que se refiere este trabajo, quizá exhiba imperfecciones tales, como un énfasis en papeles de renta fija que puede trasponer las exigencias mismas de un mercado bursátil que se desee propagar (excluido el caso de las operaciones monetarias de mercado abierto) y principalmente en condiciones inflacionarias; un espectro reducido de papeles de renta variable; un desfase pronunciado entre grupos de inversionistas bien informados con elevados recursos y bien asesorados en las operaciones de la bolsa, por un lado, y, por el otro, la reducida difusión y orientación entre los pequeños y medianos ahorradores respecto a esas operaciones, y la presencia frecuente de círculos cerrados de concurrentes por las razones apuntadas, o por colusión. Tales factores, entre otros, son desfavorables a la disgregación de la propiedad industrial: uno de los motores del ingreso y el consumo, aun urbano en una economía dual donde un amplio segmento de la población está al margen de la actividad monetaria. Tratándose de organismos públicos (o mixtos), por definición *deben* propugnar la propiedad extensiva suponiendo una política promotora y financiera racional en lo técnico y en lo social. Las instituciones pueden contribuir en forma sustantiva a la diseminación de la propiedad industrial mediante la generación activa de nuevos proyectos, su capitalización por medio de la suscripción de capital por cuenta propia o de terceros y desdoblado la inversión en fondos comunes internos para la emisión de nuevos valores de renta variable o por medio de una comisión que

* Este es un problema muy complejo que nos concretamos sólo a bosquejar. Véase, para una discusión más amplia, el ensayo del autor "La Expansión Industrial y la Constricción de sus Mercados", *Planificación*, México, Sociedad Mexicana de Planificación, núm. 3, mayo-junio, 1968.

cubra los gastos de colocar emisiones en la bolsa o entre grupos de medianos y pequeños ahorradores locales y regionales. Las campañas para el efecto requieren métodos de difusión y estrategias de venta ágiles y novedosos. Por lo que toca a los ahorradores potenciales, la tarea se facilita si el organismo también desempeña funciones de depósito. Existiendo políticas de financiamiento que abarcan operaciones de tipo transitorio se cuenta con un instrumento más para diversificar las formas de lograr los propósitos arriba indicados, particularmente cuando se trata de financiamientos reembolsables a plazo por núcleos de inversionistas regionales o, como se comentará más adelante, agricultores y ganaderos modestos que colectivamente deseen industrializar sus productos. Es cierto que cuando las instituciones de fomento tienen entre sus obligaciones la de fomentar el mercado de valores incipiente, pueden coadyuvar al desarrollo vigoroso de ese mercado mediante la diversificación de los valores bursátiles por cuanto a rendimientos, plazos y garantías. Diferenciando éstos, se atacan diversas idiosincrasias entre los ahorradores e inversionistas. En tal caso es recomendable enfatizar la creación o ampliación del espectro de valores de renta variable del propio organismo, mismos que son menos susceptibles al proceso de inflación y representan un instrumento de propiedad.

El influjo de capital extranjero es sólo en cierta medida un costo del desarrollo. Insuficiencia de capital de riesgo, la necesidad de importar tecnologías y los conocimientos especializados de administración y comercialización y la experiencia natural acumulada en un siglo y en un medio industrializado que ha permitido desarrollar las facultades emprendedoras del empresario de los países más avanzados, hacen de la inversión extranjera un proceso no exento de lógica. Sin embargo, dicha lógica, si bien invita, no obliga a que países en vías de desarrollo alienen a esa inversión en forma desmedida o guarden una actitud pasiva frente a ella cuando no está reglamentada, como históricamente viene ocurriendo en los inicios, y aun después en el curso del desarrollo industrial. Reconocidamente, los efectos económicos, sociales y políticos de la inversión extranjera no son deseables cuando ello llega a representar una descapitalización pronunciada, cuando desemboca en el control de actividades industriales claves —no necesariamente básicas—, cuando puede llegar a regir los precios, los volúmenes de producción de productos vitales para el consumidor final, o los bienes de producción. El problema se torna más grave, en efecto, cuando el control que aquella inversión ejerce se extiende a ramas de la industria básica, o sea de transformación primaria, por virtud del impacto desparramado de estas actividades hacia el destino de sus productos y el control implícito de los recursos naturales de un país. En el caso de ideas originales, de producción nueva, se suscita una importante corriente de capitales foráneos; sin embargo, sucede con frecuencia que no existe interés o una oferta oportuna por parte del capital local para asociarse con aquéllas. Por otra parte, despiertan interés dos fenómenos: primero, la suscripción extranjera de capital que cubre faltantes minoritarios o mayoritarios de inversión en empresas promovidas por nacionales y, segundo, la adquisición franca por extranjeros de empresas locales propiedad de nacionales. En efecto, en el primer caso la participación extranjera se debe con frecuencia a las dificultades del promotor para financiar localmente su proyecto, debido a las condiciones onerosas de los créditos; porque fuentes locales privadas menosprecian el valor de las investigaciones y estudios de preinversión; porque capitalistas locales suelen preferir que el proyecto esté en marcha y arrojando un rendimiento satisfactorio; porque así lo exige el proveedor extranjero de tecnología para garantizar la inviolabilidad de sus secretos industriales y comerciales; o porque puede faltar un más estrecho contacto entre el inversionista y el organismo de fomento o una mayor difusión respecto a las funciones y

métodos de operación de dicho organismo. Los casos apuntados sugieren una labor institucional dinámica y alentadora que llene oportunamente las lagunas que existen, o que propicie fórmulas de capitalización de mutuo beneficio. No están reñidas, y deben ser objeto de estímulo, participaciones tripartitas de capital —promotor, institución de fomento y sólo la indispensable aportación extranjera. Esta receta es singularmente útil cuando el aportante foráneo es proveedor de la tecnología, cuando el objeto es repartir la carga de la inversión local y cuando el alcance de la industria en el foro industrial sugiere la participación pública. El solicitar la presencia extranjera *minoritaria* en el capital social para asegurar los términos y efectividad de la asistencia técnica y repartir la responsabilidad del riesgo de la inversión debe considerarse en ciertos casos no sólo prudente sino conveniente. De esta suerte, el organismo de fomento es la herramienta idónea de apoyo para el inversionista coteráneo y el interés público. Tocante al segundo fenómeno, la agresividad del capital foráneo, la pronunciada actividad de los cárteles y su capacidad para absorber crecientemente industrias y comercios en países de menor desarrollo es bien conocida, por lo que siempre existen en el medio exploradores de las posibilidades de inversión que son, a la vez, representantes de empresas o consorcios financieros del exterior. Así, las firmas locales con tendencias a la quiebra debido a una administración ineficaz, dificultades financieras transitorias (*v.gr.*: carencia de capital de trabajo), problemas en la administración técnica en los procesos de producción y/o los mecanismos de comercialización, o imbuídas del simple deseo de vender sus instalaciones por razones de carácter personal, resultan presa fácil de la absorción parcial o total extranjera. El financiamiento oportuno de la institución de fomento puede coadyuvar en definitiva a mitigar este proceso de absorción no obstante la inercia de los grandes grupos financieros mundiales y la tendencia hacia una integración financiera horizontal en el medio industrial moderno. Los cuadros técnicos de esas instituciones, como primer paso, se encargarán de determinar las razones de la posición adoptada por la empresa local deseosa de vender, todo vez que podrían existir uno o varios de los problemas enunciados. Analizando el caso, podría auxiliarse a la empresa con diversas modalidades crediticias, desde el crédito temporal quirografario hasta la participación en el capital social. En relación a un punto que tocamos antes, nos parece que existen medios para contribuir a dispersar la inversión cuando existe la disyuntiva de venta a extranjeros, por ejemplo: si las condiciones de la empresa lo permiten, nuestra institución hipotética podría adquirirla y, mediante una propaganda diseñada e intensiva, podría emitir y colocar papel en el mercado respaldado por los activos y las perspectivas capitalizables de la negociación haciendo pasar la propiedad de la empresa a numerosos y diversos tenedores de ese papel. Las propias instituciones de fomento están, a menudo, en una posición privilegiada para inclinar la estructura industrial local hacia la fusión financiera o física horizontal, vertical o circular cuando así lo justifican las condiciones técnicas y los exigen las económicas de una empresa, *v.gr.*: para lograr economías de escala en el diseño; para mejorar el aprovechamiento de la capacidad instalada; para evitar las administraciones duplicadas; para agilizar la concurrencia al mercado exterior o para la centralización y el financiamiento de la investigación básica o aplicada.

El desarrollo de las industrias agropecuarias comúnmente va rezagado respecto a la industria de transformación, ya sea por virtud de un atraso institucional agrario, por razón de una agricultura carente de racionalización técnica, por el control de diversos renglones de la producción agrícola por aparatos pesados dedicados a su introducción a los centros urbanos, por la falta de un nivel técnico adecuado y del adiestramiento de elementos de la provincia para manejar las empresas, por la limi-

tada movilidad de la fuerza de trabajo, o porque simplemente no se han investigado a fondo las posibilidades de industrializar los productos agrícolas para el mercado interno o para la exportación. Una participación vigorosa de las instituciones de fomento en la industrialización de los productos del campo representa un catalizador que puede contribuir a una mejor asignación de recursos reduciendo, cuando existe, la transferencia de éstos de las zonas rurales a la metrópoli, así como a sentar las bases para una producción agrícola aprovechada *in situ* con mejores precios al abastecedor, haciéndolo usufructuario de la transformación de sus productos y auxiliándolo en el aprovechamiento de las posibilidades de exportación de productos agrícolas industrializados. El estudio y la promoción de la exportación de productos agropecuarios industriales en que un país tiene o puede adquirir una ventaja comparativa se hacen inaplazables para los países en desarrollo. Tales tareas puede realizarlas el órgano promotor en colaboración con otros gubernamentales y privados expresamente dedicados a esta área. Casuísticamente se pueden utilizar los instrumentos financieros mencionados con anterioridad a fin de hacer participar al agricultor en los beneficios de la transformación de sus productos. Por las razones apuntadas, cobran vigencia especial las funciones de crear o asesorar a los promotores industriales en el sector agropecuario por parte de la institución de fomento.*

En situaciones en que impera la inferior calidad de productos, rigen persistentemente precios elevados y la oferta es inestable, *las perspectivas de la exportación son nulas o desfavorables*. Merecen observación, asimismo, las tasas relativas de crecimiento en la exportación e importación de productos manufacturados. Por otra parte, la variación de los precios de los productos primarios en el mercado mundial y los términos de intercambio adversos hacen urgente buscar un camino más estable para la venta al exterior, en tanto se trata de aminorar esos problemas en la mesa de negociación; dicho camino lo forman los productos semimanufacturados y acabados de origen industrial y agropecuario. Existiendo actividades industriales particularmente susceptibles a las economías de escala o con baja utilización de sus equipos y una abundancia de ciertas materias primas, se refuerza la conveniencia de investigar y realizar esos proyectos relativos concretos y variables con el objeto exclusivo de la exportación. Aun destinándose parte de la producción de una empresa de este género al consumo interno, hecho que podría suscitar cierta preocupación a oferentes nacionales privilegiados, es posible evitar que en orden a precios se llegue a perturbar la estructura nacional correspondiente en el supuesto de existir presiones de orden político y un estado de cosas que dificulten a las autoridades públicas modificaciones en la materia. Sin embargo, a este respecto nos permitimos subrayar que creemos que la exportación debe servir de apoyo no sólo a la balanza comercial, sino también a *la reducción de precios internos* por medio de la reducción de costos emanada de un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada en las empresas y según su aproximación al área de las economías de escala. La reducción de precios en función de rendimientos *razonables*, necesaria para la madurez industrial, y la evidente necesidad de ampliar los mercados para las industrias con marcadas indivisibilidades en activos fijos, hacen de la exportación una medida no sólo conveniente para mejorar la balanza comercial y dotar indirectamente a un país en desarrollo de capacidad de compra, sino *necesaria*, so pena de sufrir un estrangulamiento en el crecimiento industrial. Este fenómeno se engendra por un mercado interno que avanza, pero en forma insuficiente en relación a la

exigencia de mayores niveles de inversión, de generación de empleo y de mayores volúmenes de producción, cuya magnitud permita abatir costos y, por ende, precios. Con miras a la exportación, y con base en los ejemplos que hemos apuntado, se postula que son muy concretas las tareas promotoras que, en el campo industrial, pueden emprenderse por las instituciones responsables de su impulso. Existiendo acuerdos de carácter zonal, o áreas de comercio regionales extranacionales, se presentan posibilidades de estudio para la formulación de proyectos concretos de complementación industrial física y financiera, debiéndose distinguir estas dos modalidades, toda vez que, por ejemplo, las ventajas o desventajas en ciertos recursos para un país pueden equilibrarse mediante la participación multinacional en el capital de las empresas. El examen acucioso de estas áreas de fomento representa una tarea más de las que los organismos de fomento pueden atacar mediante la coordinación indispensable con otros grupos de los sectores público y privado.

¿Cuáles son las características de *la localización industrial* en un país en cierta fase de su desenvolvimiento? ¿Dispersa, concentrada, encauzada racionalmente de acuerdo a criterios técnico-económicos, dirigida hacia zonas deprimidas? Con o sin legislación reglamentaria, se trata de un terreno fértil para establecer o revisar criterios y directrices que es menester vincular con la función generadora de proyectos, la financiera de las instituciones de fomento y la de incentivos fiscales al nivel nacional por la autoridad facultada en la materia. Comúnmente, la localización de industrias se efectúa por los empresarios técnicamente en función de los acopios o del mercado —suponiendo homogeneidad geográfica en cuanto a la disponibilidad o no de mano de obra capacitada, estímulos fiscales y acción obrera. Los países en desarrollo, sabemos, no presentan un cuadro abundante y generalizado de ingenieros, técnicos y obreros calificados. Los centros urbanos son los que presentan relativamente favorables circunstancias para la oportunidad al adiestramiento, a la educación de nivel medio y a la superior. La problemática de preparar a la población de la provincia y la rural por encima de los niveles mínimos educativos está relacionada íntimamente con el proceso de descentralización industrial. Es así como se descubre la necesidad de centros regionales de capacitación agronómica y obrera que permitan producir, por medio de la planeación educativa y económica a corto, mediano y largo plazo, la fuerza de trabajo que requiere la tecnificación del campo, así como los cuadros de trabajadores y técnicos que les son indispensables a las industrias agropecuarias y de manufacturas de provincia. Las autoridades con que cuenta un país en materia económica y las instituciones de fomento global o sectorial, en coordinación, pueden trazar una política de descentralización como parte de un programa de localización industrial nacional congruente en lo técnico y lo económico y con sentido social. El organismo de fomento puede asesorar y orientar a los industriales a modo de auspiciar la localización de las industrias en zonas de prioridad, las que, en lo posible, reúnan las razones técnicas de ubicación y las exigencias económico-sociales del desarrollo regional. Más activamente, la tarea de fomento implica idear en esas zonas industrias de transformación de materias agrícolas e industriales que presenten ventajas comparativas en dos niveles: el regional y el nacional. Existirán otras zonas donde las ventajas sean exclusivamente para la exportación. Complementariamente, toca a la promotora-financiadora aplicar un instrumental financiero diferenciado de las políticas de la banca privada, no sólo por cuanto a la forma de financiamiento, sino por lo que toca al monto de los créditos, el plazo y la tasa del servicio de la deuda en función de un factor crítico tal como lo es el de la localización. En tales circunstancias, esos instrumentos se convierten en medios de ejecución de una política industrial en la materia, estimulando o desestimulando la ubicación de las factorías en mayor o menor grado según su

* Esta cuestión se trata con mayor amplitud en el trabajo del autor "La Industrialización del Campo: Aspectos de su Problemática y Ejecución", Centro de Economía Agrícola, Colegio de Postgraduados de la Escuela Nacional de Agricultura, México, enero de 1969.

localización. Se puede contemplar, por ejemplo, que en creciente escala las industrias urbanas de características definidas por cuanto a tamaño y propósito se conviertan en sujetos de crédito de la banca privada, conservando los fondos que capten y generen los organismos de fomento industrial para destinarlos a ciertas empresas claves y a la industrialización de la provincia y del campo cuando y donde se compruebe la viabilidad correspondiente en orden a la evaluación *social* y *comercial* del proyecto. Existen variadas peculiaridades y esquemas de prioridad, a más de la importancia del desarrollo industrial regional, que podrían encajar en la función "localizadora" de las instituciones públicas o mixtas de fomento industrial.

IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

A continuación, y a modo de resumen, mencionamos ciertas áreas específicas que apuntan hacia la participación activa de los organismos gubernamentales de fomento en *materia industrial*:

1) Cuando las necesidades de inversión en activos fijos y capital de trabajo son masivas en relación a la disposición de particulares de invertir en ese momento.

2) En la producción de ciertos renglones de bienes de capital indispensables y respecto a la cual existe una pronunciada aversión al riesgo.

3) Cuando los rendimientos de la inversión aparecen a mediano o a largo plazo, o sea cuando el período de recuperación de la inversión es prolongado.

4) Cuando los rendimientos de la inversión son inferiores a las tasas de interés en el mercado de capitales a plazo, o cuando los rendimientos de la inversión son semejantes a la tasa marginal social de interés.

5) Cuando por razón de interés nacional es prudente crear los medios para regular la oferta de servicios o productos por cuanto a volumen, calidad y precio a fin de prevenir estructuras monopólicas u oligopólicas colusivas en el mercado por el lado de la oferta, y ensanchar éste por el lado de la demanda.

6) Cuando es necesario integrar procesos productivos dispersos horizontal o verticalmente y los interesados no se encuentran dispuestos a transar entre sí.

7) Cuando es necesario promover y agilizar la exportación sobre la base de rendimientos modestos, dando prioridad al efecto balanza de pagos.

8) Cuando es conveniente exportar para aprovechar economías de escala o capacidad instalada, repercutiendo la reducción de costos a los consumidores domésticos, o a la eliminación del subsidio que hubiere, según el producto y el mercado al cual se destina.

9) Cuando es conveniente y viable el encauzamiento de ciertas industrias hacia zonas deprimidas o atrasadas; lo que no es viable para el interés individual puede serlo para el interés público (véase punto 15 a continuación).

10) Cuando sea conveniente establecer industrias agropecuarias, con rendimientos de tipo social revertiendo los márgenes que hubiere a los abastecedores de materia prima, o en otra forma conveniente para un mayor beneficio rural y regional.

11) Cuando es necesario separar las funciones de produc-

ción y mercados en función al sector consumidor que se trata de servir, o el grupo productor que se trata de apoyar.

12) Como promotor alternativo para el establecimiento de una industria que de otra suerte demandaría un exceso de proteccionismo y/o subsidios onerosos para la exportación.

13) Cuando se trata de explotar recursos naturales no renovables y los renovables y se desea asegurar su racional aprovechamiento, buscando la repercusión justa de los beneficios a sus dueños y al país.

14) Cuando se beneficien o transformen recursos primarios, y la estructura de la propiedad sea parcelaria o comunal.

15) En general cuando existan diferencias entre el valor y producto sociales y privados marginales, siendo los primeros superiores a éstos.

Los países en desarrollo, si bien son objeto de políticas unilaterales y perjudiciales por parte de las naciones altamente industrializadas, cuentan entre su activo con una importante ventaja: observar y aprovechar la experiencia de esos países para superar o atemperar en lo posible ciertos vicios y desequilibrios que les han caracterizado mediante la investigación de las causas que han dado lugar a los efectos nocivos del llamado auge o afluencia, polarizada en un pequeño porcentaje de la población. En el campo industrial, concretamente, las instituciones u organismos de fomento acrecientan su justificación funcional en el proceso de desarrollo como auxiliares en la formulación y ejecución de las políticas de industrialización de una administración pública progresista, honesta e imbuida de un profundo sentido social. Es así como el fomento industrial público tiene su razón de ser; al efecto se han comentado algunas idiosincrasias del desarrollo industrial que apuntan en este sentido.

Descartamos por inconveniente la posibilidad de que no exista un instrumento promotor de la industrialización de tipo estatal dinámico en países menos avanzados, en particular en los inicios de ese proceso. Ese tipo de organismo puede coadyuvar a la racionalización en el proceso de industrialización que evite o permita atenuar, en circunstancias dadas, los matices anárquicos, el desperdicio y los esquemas de privilegio que con frecuencia caracterizan al desarrollo industrial en el marco del subdesarrollo por virtud de mecanismos del mercado y estructuras de precios desasociados de una razonable asignación de recursos. En el esfuerzo de mitigar el desperdicio de recursos financieros, humanos y físicos que ese estado de cosas puede llegar a significar, encuentra su *raison d'être* la presencia no sólo de la autoridad pública administrativa en materia económica, sino, además, la participación y acción decidida de organismos de fomento industrial al nivel nacional, regional y local. Es decir, instituciones destinadas a promover el desarrollo industrial en coordinación con el empresario privado cuando así sea posible, y sin que por ello resulte un costo injustificado para el Estado, y, habrá casos, si es preciso, que se lleven al cabo los proyectos unilateralmente por el Estado.

Es conveniente justipreciar la etapa que cursa un país en el proceso de desarrollo, a fin de encarar esos fenómenos que demandan una participación vital de los instrumentos de fomento precisamente en esos campos que permiten regular o activar el paso o devenir de los acontecimientos económicos. Asignar más o menos funciones de fomento industrial para el sector público depende, en gran parte, de la sensibilidad tenida por la administración pública respecto a las características económicas y sociales de la etapa de desarrollo que atraviesa un país y las características y tendencias de su estructura industrial.