

La inversión privada extranjera en el DESARROLLO LATINOAMERICANO

NOTICIA

El documento que aquí se reproduce fue elaborado por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso y presentado a las Sextas Reuniones Anuales del Consejo Interamericano Económico y Social, al nivel de expertos y al nivel ministerial, celebrados del 14 al 23 de junio último en Puerto España, Trinidad y Tobago. El objeto del documento, como se señala en su introducción, es presentar una serie de sugerencias respecto de las medidas de política económica, que pueden adoptar los países latinoamericanos frente a la inversión extranjera directa, con vistas a aumentar su contribución al desarrollo de la región. El documento fue distribuido por el CIES bajo la siguiente clasificación: OEA/Ser. H/X. 14, CIES/1371 (español), 28 de abril de 1969.

TEXTO

I. INTRODUCCION

Indudablemente, hay un problema de inversiones extranjeras en América Latina. Surgen con frecuencia conflictos de interés en que suele advertirse el eco de pasadas experiencias y algunas aprehensiones muy explicables acerca del futuro. Y a todo ello se agregan elementos emotivos que no podrían desdeñarse, como que son parte integrante de una misma constelación de circunstancias.

No se trata de un problema de fácil solución. Esta solución no está, desde luego, en seguir las fórmulas del pasado. Son ellas las que contribuyen a provocar esos conflictos de interés, pues ya no responden a las exigencias de una realidad que difiere de aquella en que esas fórmulas surgieron. La búsqueda de nuevas fórmulas exige un análisis objetivo de los términos en que se presenta el problema, tanto en los países de donde provienen las inversiones extranjeras como en los que las reciben.

Este examen, que se limitará por ahora a las nuevas inversiones privadas extranjeras, tiene que tener como punto de partida estas consideraciones relevantes:

Primera. El desarrollo económico es responsabilidad esencial de los mismos países latinoamericanos. Para ejercer esta respon-

sabilidad es indispensable capacitar a los propios latinoamericanos en todos los planos de la tecnología. Empléase aquí la expresión tecnología en su sentido más amplio, que abarca tanto las técnicas productivas como las de organización y administración; y así a los obreros y empleados como a los técnicos y a los dirigentes empresariales.

Segunda. En todos estos planos, y en mayor o menor grado, hay una manifiesta inferioridad tecnológica en los países latinoamericanos comparados con los grandes centros industriales. Es condición primordial del desarrollo la corrección gradual de esta inferioridad.

Tercera. La inversión privada extranjera en América Latina, si está bien encauzada, constituye un poderoso elemento de transferencia de tecnología, además de aportación de capital.

Cuarta. Ha surgido ya la empresa latinoamericana. No cabe duda de que la empresa extranjera, en virtud de su presente superioridad podría abordar, más y mejor que la empresa de los países latinoamericanos, tareas esenciales del desarrollo y de progresiva integración de nuestros países. Pero ello significaría eludir esa responsabilidad fundamental que corresponde a los propios latinoamericanos. Hay pues que capacitarlos para que cumplan esas tareas irrenunciables.

Quinta. Los resortes fundamentales del desarrollo tienen que estar bajo el dominio del propio país, sea en el campo de la economía, de la actividad financiera o en la política monetaria. No podrían ser manejados desde el extranjero.

Aquí está el fondo del problema: en el concepto mismo del desarrollo. No sería auténtico este desarrollo, ni políticamente admisible, si la cooperación internacional contribuyera a perpetuar esa inferioridad financiera y tecnológica de los países latinoamericanos; y si el poder de decisión de éstos se viera menoscabado en forma alguna.

En el ámbito tan vasto de la convivencia humana, cuando hay desigualdades muy pronunciadas, las relaciones suelen ser más de subordinación que de genuina y recíproca colaboración. Hay que reconocerlo francamente en este caso si se ha de llegar a una solución que satisfaga legítimos intereses de las partes en juego. Pues esas relaciones de subordinación traen consigo, tarde o temprano, complicaciones políticas que es aconsejable prevenir a tiempo, a la luz de pasadas experiencias. Este es un punto esencial en la búsqueda de nuevas fórmulas.

En estas nuevas fórmulas las inversiones privadas extranjeras, debieran contribuir eficazmente a capacitar a los latinoamericanos para hacer todo aquello que necesitan hacer y que no saben o no pueden hacer ahora. Y es en esto en donde ha de tratar de encontrarse plena coincidencia de intereses.

Desde luego, la inversión privada extranjera no constituye ni podría constituir una operación filantrópica. Como la inversión privada latinoamericana está movida principalmente por el incentivo de la ganancia. Si la primera ha de cumplir ese papel de agente de capacitación tecnológica —siempre en su sentido más amplio— hay que reconocer abiertamente la necesidad de ese incentivo y el costo que significa para los países latinoamericanos.

Este cotejo entre la aportación de capital y tecnología que la empresa extranjera trae consigo y el costo que representa, no podría realizarse solamente en casos aislados, sino considerando sobre todo la economía de un país en su conjunto y los problemas que hay que resolver para elevar su ritmo de desarrollo.

Uno de esos problemas es la tendencia al desequilibrio exterior de las economías latinoamericanas a medida que se opera el proceso de desarrollo. La inversión privada extranjera puede contribuir notablemente a corregir este estrangulamiento exterior que frena el desarrollo.

Si se tiene este objetivo a la vista, es esencial que la empresa privada extranjera favorezca el desenvolvimiento de las exportaciones, o la sustitución de importaciones, especialmente en el plano regional o subregional.

A este respecto hay ciertas confusiones que conviene disipar. Para ello es necesario, por un lado, saber cuál es el incremento efectivo de divisas que han traído esas mayores exportaciones o la economía efectiva de divisas provocada por la sustitución de importaciones y deducir, por otro lado, las remesas que la inversión extranjera originó en concepto de amortizaciones y ganancias. La cuantía del saldo resultante es lo que permite saber en realidad cuál ha sido la eficacia de esta contribución a la balanza de pagos.

En este sentido, hay inversiones extranjeras que no favorecen a la balanza de pagos de un país sino que, por el contrario, acentúan la tendencia hacia el desequilibrio. Esto no significa que esas inversiones no hayan acrecentado el producto de un país. Pero si este producto no se ha traducido en una u otra forma en aumento de exportaciones o sustitución de importaciones, las remesas de ganancias de estas inversiones significan una salida neta de divisas que conspira contra el objetivo de propender al equilibrio exterior.

En tales casos, habría que comparar el valor de la aportación tecnológica de esas inversiones extranjeras con el costo neto de divisas que ellas representan. Desde luego, si un país desarrollara ampliamente sus exportaciones, sin estrangulamiento exterior alguno, no habría problema desde el punto de vista que se está considerando. Pero sí podría haberlo desde otros puntos de vista que ya se han mencionado. Todos ellos tienen que considerarse a fin de trazar una política de inversiones extranjeras como parte integrante de la política de desarrollo y cooperación internacional.

Trazar esta política parecería ser una necesidad ineludible en la etapa presente del desarrollo de los países latinoamericanos. Ella debiera definir claramente los campos de la economía en que cada país latinoamericano se propone atraer nuevas

inversiones extranjeras y en qué otros no se consideran deseables.

Según fuere el campo de actividades y el grado de interés en atraer la inversión extranjera por la aportación tecnológica que trae consigo, habrá que llegar a fórmulas adecuadas a los propósitos que se persiguen. En este informe se recogen diversas sugerencias presentadas al CIAP. Según una de ellas, las inversiones privadas extranjeras podrían efectuarse sin limitaciones en los campos que se las juzgare conveniente; pero al cabo de cierto período razonable el control de la empresa respectiva se traspasaría a manos del país o los países latinoamericanos en que se hubiera radicado la inversión, de acuerdo con procedimientos previamente acordados.

En esto, como en otros aspectos, es indispensable que los inversionistas extranjeros sepan con claridad y precisión las condiciones que cada país establece y los incentivos fiscales o de otra naturaleza que se ofrecen. Ha de reconocerse plenamente que la inversión privada extranjera viene atraída por el aliciente legítimo de la ganancia y que esta ganancia ha de corresponder al valor que representa la transferencia de tecnología. Y hay que reconocer, asimismo, que esa inversión extranjera, impulsada por incesantes innovaciones tecnológicas, encuentra un dilatado horizonte de expansión en el plano internacional. En consecuencia, los países latinoamericanos tienen que ofrecer alicientes razonables para atraer las inversiones que les interesa fomentar.

En este sentido, la insistencia en que las inversiones extranjeras se orienten preferentemente a estimular exportaciones o sustituir importaciones es una condición favorable a ellas, pues en esta forma atenúa o elimina el riesgo de entorpecimientos en la remesa de servicios. Lo mismo podría decirse en cuanto al riesgo de complicaciones políticas, al cual se hizo referencia más arriba; en efecto, la seguridad de que el control de las empresas pasará a manos del país en que se hubiesen incorporado, después del período que se hubiera pactado, así como la clara noción de su papel de agentes de transferencia tecnológica, contribuirán notablemente a crear un ambiente de mutua comprensión y de ventajas recíprocas que reduzcan también este riesgo a mínimas proporciones, sobre todo si se resuelven ciertos problemas que atañen a ciertas inversiones extranjeras anteriormente analizadas. No cabe duda, por otro lado, de que el éxito de la política que aquí se preconiza, ayudaría a encontrar soluciones razonables a tales problemas.

Estas consideraciones van a contribuir a que se reconozca también en los centros industriales la conveniencia de una política de esta naturaleza. Se ha iniciado una nueva era de inversiones internacionales en que la característica dominante es la explotación de la tecnología, en contraste con aquella otra, con frecuencia abusiva, de explotación de recursos naturales de la periferia. Las nuevas fórmulas que en este informe se discuten tienen que reconocer la necesidad de pagar el precio que corresponda a la transferencia de esta tecnología.

Es aquí donde se encuentra primordialmente la coincidencia de intereses: en la prestación de servicios tecnológicos ya sea con aportación de capital y control extranjero de la empresa por un cierto tiempo, o con minoría de capital, o sin aportación alguna de capital.

Ha de haber en esto toda la flexibilidad necesaria para llegar a coincidencia de intereses en los diferentes casos que se presentan en la realidad, tanto en lo que concierne a los problemas de cada país como a la diversidad de tecnologías y al grado de interés que cada país tiene en su asimilación, así en el campo de la producción, como en el de organización y administración.

Pero el problema no se limita a fórmulas en colaboración de la inversión privada extranjera con la nacional o multinacional de los países latinoamericanos. Es también indispensable el apoyo decidido de los mismos países, así como de las organizaciones internacionales pertinentes —en el cuadro de la política que aquéllos hubieran trazado—, a la iniciativa privada latinoamericana, apoyo sin el cual sería muy difícil, si no imposible, corregir su inferioridad tecnológica y financiera.

Las ideas que aquí se exponen, y que en gran parte se han recogido en las importantes contribuciones presentadas al CIAP por economistas latinoamericanos y extranjeros, antes que considerarse como proposiciones definitivas, han de tomarse como simples bases para la discusión de este problema con vistas a llegar a fórmulas de acción práctica que sólo podrían ser eficaces si a ellas se llega por la vía ineludible del consenso recíproco.

II. EL TRASPASO DE LAS NUEVAS INVERSIONES EXTRANJERAS A MANOS LATINOAMERICANAS

Como se expresó en la introducción, el problema de las inversiones extranjeras que preocupa en América Latina no es sólo asunto de transferencia y asimilación tecnológica, sino también de aptitudes de un país para tomar decisiones fundamentales concernientes a su economía, su actividad financiera y su política monetaria. Se concibe que se logre el primer objetivo, lo cual no es ciertamente extraño a la experiencia latinoamericana. Pero no se habrá logrado una solución aceptable mientras ciertas decisiones fundamentales se tomen desde el extranjero.

Cabría decir sin exageraciones que uno de los más grandes obstáculos que entorpecen la formación del mercado común en América Latina es el temor, justificado a nuestro juicio, de que la inversión privada extranjera aproveche intensamente las grandes perspectivas industriales que aquél ofrece. La dinámica del mercado común quedaría así dominada por el poder incontrastable de la empresa extranjera, notablemente la de Estados Unidos, que se caracteriza por su gran eficiencia y su formidable poder de expansión multinacional.

Se considera, pues, de suprema importancia que el control de las inversiones se encuentre en manos latinoamericanas. ¿Cómo conciliar esta actitud con la necesidad de atraer la iniciativa privada extranjera a todos aquellos campos de actividad en que, por el momento, no existe o es insuficiente la capacidad tecnológica de los países latinoamericanos?

Una de las fórmulas que se han venido discutiendo mucho en los últimos años es la de la empresa conjunta, esto es, la combinación de la iniciativa privada extranjera con la de empresarios latinoamericanos (*joint ventures*). Naturalmente, para que las decisiones queden en manos de estos últimos, sería necesario que tengan la mayoría del capital accionario. Aparte de los obstáculos financieros, que podrían ser subsanables, la opinión extranjera está muy dividida en esta materia. Mientras algunos aceptan decididamente trabajar en minoría, otros rechazan cualquier combinación en que no tengan mayoría o en que deban compartir responsabilidades con inversionistas latinoamericanos, aun cuando los inversionistas extranjeros tengan esa mayoría. Algunas empresas de índole multinacional que tienen gran significación en la propagación tecnológica han tomado claramente esta actitud.

Ello se desprende no solamente de los trabajos preparados para el CIAP sino también de la reciente reunión que sobre esta

materia se ha realizado en Amsterdam bajo los auspicios de las Naciones Unidas.¹

En consecuencia, si bien la empresa conjunta podría contribuir a la solución del problema de la inversión extranjera si los intereses latinoamericanos tuvieran la mayoría, no representa una solución completa debido a esa actitud, muy respetable por cierto, de empresas extranjeras cuya colaboración es de considerable importancia para los países latinoamericanos.

Esto ha llevado al Dr. Rosenstein-Rodan (del MIT) en trabajos presentados al Banco Interamericano, así como al profesor Raymond Vernon (de Harvard) en un informe solicitado por el CIAP, así como a otras autoridades por éste consultadas, a proponer otra fórmula. Consiste en atraer la iniciativa privada extranjera en los campos en los cuales se ha juzgado altamente conveniente por su aportación de capital y tecnología, sin demandarle participación alguna de intereses latinoamericanos durante un cierto período. Transcurrido este período, como ya se dijo arriba, el control de la empresa se traspasaría a tales intereses de acuerdo con procedimientos establecidos desde el inicio, a fin de prevenir posibles dificultades futuras.

El período tendrá que ser suficiente para la puesta en marcha y consolidación de la empresa y la obtención de las ganancias que hayan servido de incentivo a la iniciativa extranjera, así como para que pueda asimilarse por los latinoamericanos la tecnología que aquélla trajo consigo tanto en la producción como en la organización y la administración. El profesor Vernon menciona un mínimo de siete años y un máximo de 20 años, pero no parece haberlo hecho con criterio rígido.

La consideración que guía a los mencionados economistas a proponer esta fórmula es doble. Por una parte, suponen que las resistencias políticas provocadas por el control extranjero se atenuarían en gran medida y acaso desaparecerían si se supiera positivamente que ese control pasará irreversiblemente a manos latinoamericanas después de un período razonable de transición. Por otra parte, esperan que los intereses privados extranjeros renuentes a compartir responsabilidades y decisiones en empresas conjuntas —según se ha señalado arriba— encuentren atractiva esta fórmula que, además del incentivo de la ganancia, les da un holgado período para manejar la empresa según su propio criterio y les asegura, desde el comienzo, un procedimiento equitativo para la realización del traspaso de la mayoría o todo el capital accionario a manos latinoamericanas.

Un incentivo adicional que pudiera atraer a la iniciativa privada extranjera podría ser continuar su cooperación después del traspaso, mediante contratos de prestación de servicios técnicos o administrativos o la cesión del uso de patentes o marcas a cambio del pago de regalías. Considera el Dr. Rosenstein-Rodan que para afianzar esta vinculación futura, sería conveniente mantener una proporción prudente del capital accionario en manos extranjeras, por ejemplo del 20%. De todos modos, los intereses extranjeros podrían retirarse completa y definitivamente si así prefiriesen hacerlo.

Conviene detenerse aquí en un punto que no ha sido objeto de especial consideración en los trabajos referidos. La transferencia del capital accionario al final del período establecido va a exigir una movilización de recursos que, en un momento dado, podría alcanzar

¹ *Panel on Foreign Investment in Developing Countries*, Amsterdam, 16-20 de febrero de 1969, documento núm. 6. Véase también el interesante trabajo del Dr. J.S. Ramaer, de la Philips, en *International Joint Business Ventures in Developing Countries*, documento TD/B/NGO/9, enero 9 de 1969, en el que se presentan claramente los argumentos en pro y en contra de las empresas conjuntas.

considerable cuantía. Esto bastaría a suscitar dudas o escepticismo acerca de las posibilidades de llevar efectivamente a la práctica una política de esta naturaleza. Pudiera creerse, en efecto, que esta fórmula sería una manera disimulada de asegurar la prolongación por tiempo indefinido de las inversiones privadas extranjeras, sin que su control llegara a pasar a manos latinoamericanas.

Este argumento es de indudable seriedad y podría comprometer peligrosamente la aceptación política de la propuesta. Sería indispensable dar seguridades de que los recursos financieros necesarios para adquirir el capital accionario, se irán acumulando a lo largo del período de transición en tal forma que al terminar éste se disponga de recursos suficientes para adquirir todo el capital accionario, o su mayoría, en la forma en que se hubiera previamente establecido.

Caben distintas formas de cumplir este propósito. Una de ellas sería que la empresa, desde sus comienzos, divida su capital en dos partes. Una parte, en acciones ordinarias que estaría totalmente en manos de inversionistas privados extranjeros y les aseguraría el pleno control de la empresa durante el período que se hubiera acordado. La otra parte estaría formada de acciones preferentes que, al final del período, se transformarían en ordinarias en cuantía necesaria para dar a sus tenedores el control de la empresa. Mientras tanto, estas acciones preferentes no tendrían derecho a voto.

Ahora bien, estas acciones preferentes, que en los comienzos estarían en manos extranjeras como las ordinarias, se irían traspasando gradualmente a manos nacionales, o a corporaciones que las fueran traspasando a ellas.

En cuanto a los recursos necesarios para la adquisición de las acciones preferentes, hay que partir de esta consideración importante: el traspaso gradual del capital accionario de manos extranjeras a manos nacionales requiere acrecentar el ahorro de los países latinoamericanos mediante estímulos fiscales y de otra naturaleza. No podría, en verdad, tratarse este problema de la inversión extranjera fuera del contexto del desarrollo económico y la necesidad de acelerar su ritmo, gracias a una mayor aportación de recursos internacionales y a una más intensa movilización de recursos internos.

Dado este punto de partida, las acciones preferentes podrían ofrecerse en suscripción pública o adquirirse por bancos industriales o corporaciones de fomento hasta que hubiera un mercado favorable para ellas. A tal objeto, estas instituciones tendrían que contar con recursos financieros adicionales que podrían prevenir del Estado a medida que se intensifica esa movilización de recursos internos y de instituciones internacionales de crédito.

Estos son lineamientos generales que han de considerarse con sentido de flexibilidad y adaptarse tanto a la índole de la empresa y su tecnología, como a los campos en que se desee la cooperación de la iniciativa privada extranjera.

III. LA DELIMITACION DE LOS CAMPOS DE LA INVERSION PRIVADA EXTRANJERA

En la introducción se ha señalado la conveniencia de delimitar claramente los campos de la actividad económica en que se desea la inversión privada extranjera. Ello debiera hacerse en los planes del desarrollo económico de los países latinoamericanos.

Ante todo, la inversión extranjera sería muy conveniente en todo aquello que contribuya efectivamente a corregir la tendencia persistente al desequilibrio exterior que caracteriza nuestras

economías. Las exportaciones de nuevos productos y servicios y muy especialmente las de manufacturas y semimanufacturas y el turismo han de tener pues un alto orden de prelación.

La mayor parte de las exportaciones industriales que podrían realizar en los próximos años los países latinoamericanos exigen, por lo general, una tecnología que suele ser accesible, si bien se presentan amplias oportunidades de mejorarla y aumentar la productividad de las empresas.² Pero hay asimismo casos de tecnología compleja, o de innovaciones tecnológicas que requieren ineludiblemente cooperación extranjera. Más aún, estas innovaciones se multiplican continuamente y no convendría quedarse al margen de ellas. Por otro lado, es muy escasa la experiencia de que se dispone acerca de los mercados extranjeros y la forma de aprovecharlos. En esto —así como en la tecnología— hay toda una gama de situaciones que es necesario tener en cuenta para establecer las condiciones del traspaso de la inversión extranjera a manos latinoamericanas. Cuando la inversión extranjera aporta una nueva tecnología que ella misma ha desenvuelto y que no ha patentado, se concibe muy bien el plazo máximo para el traspaso del capital accionario y la retención de una parte de éste que, sin mantener el control en manos extranjeras —pues tendrá que pasar a manos latinoamericanas— signifique, sin embargo, que los inversionistas extranjeros siguen teniendo gran interés en el éxito de la empresa y en continuar aportando las ventajas de mejoramientos tecnológicos o nuevas tecnologías. Lo mismo podría decirse en casos en que los mercados exteriores requieren trabajo persistente y costoso para su aprovechamiento, o cuando la empresa cede el empleo de marcas que, por su prestigio, facilitan el acceso a dichos mercados. Bastan estas digresiones para demostrar que dentro de las fórmulas de traspaso del control que se hubiesen adoptado como marco general cabe considerar muy diferentes situaciones.

El caso de sustitución de importaciones es similar al anterior, pues si se han de corregir serios defectos del proceso de industrialización, las nuevas industrias que se implanten para sustituir importaciones deberán contar también con mercados exteriores, tanto en América Latina como en el resto del mundo, a fin de obtener las conocidas ventajas de escala y especialización productiva. Dado el hecho bien conocido de que los países latinoamericanos que más han avanzado en la industrialización tienen ahora que abordar industrias sustitutivas que son frecuentemente de complejidad tecnológica, se justifica también la colaboración de la iniciativa privada extranjera.

Corresponde ahora ocuparnos de otro aspecto muy diferente, que se ha mencionado de pasada en la introducción, a

² Con respecto a las exportaciones industriales, el Presidente del CIAP ha formulado recientemente en una exposición, en el Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, España, enero 27 de 1969, las siguientes observaciones:

"Estamos en la iniciación de una nueva época en la cual el crecimiento de las economías y de las exportaciones de los países industriales, señaladamente de los europeos, vendrá especialmente como resultado de los esfuerzos que hacen para aumentar y mejorar la experimentación científica, la aptitud y la capacidad de la mano de obra, para el uso de las tecnologías más avanzadas.

"Esta actitud de tales países aumentaría, a su turno, las oportunidades que las naciones en vías de desarrollo tendrían para exportar, no solamente productos agrícolas y otras materias primas, sino también productos terminados que no requieran tan altas pericias, y elementos manufacturados de muchos géneros, que puedan surtir la industria europea, en cuya fabricación, con las excepciones que se justifiquen, no sea indispensable alta destreza en los avances científicos que seguirán presentándose en el inmediato futuro y que contribuirán a formar la que ha sido llamada la era posindustrial.

"Para este mundo, de moderna cooperación internacional, el nuevo esquema de distribución y movilidad de las fuerzas del trabajo, traerá grandes beneficios, tanto para los países industriales como para aquellas naciones en vías de desarrollo."

saber, el de las nuevas inversiones extranjeras dirigidas a adquirir el control de las industrias existentes. Sobre todo en los últimos años, se ha presenciado en América Latina un caudal importante de inversiones privadas extranjeras que adquieren la propiedad de empresas que se encontraban en poder de latinoamericanos, en muchos casos desde largo tiempo atrás. Si la nueva inversión tiene como objeto principal reorganizar técnica y administrativamente la empresa para transformarla en exportadora, el caso se presenta en términos similares a lo que se dijo hace un momento. Pero si el propósito es continuar el aprovechamiento del mercado interno el asunto resulta muy diferente. Como se dijo con anterioridad no cabe duda de que la penetración de la iniciativa extranjera significa generalmente introducir nuevas técnicas o mejorar la técnica que ya se emplea, la organización y los métodos administrativos. Esto podría estimular a otras empresas a transformarse en igual sentido y a fusionarse para producir en forma más económica. Todo esto significa una contribución positiva. Pero, salvo excepciones, tienen más peso los efectos negativos. Ante todo, las consecuencias psicológicas y políticas del traspaso a manos extranjeras de lo que estaba en manos nacionales. Y en seguida, el costo económico de esa operación, pues como se dijo en la introducción, las remesas de ganancias al exterior representan una salida neta de divisas. Más aún, como en la mayor parte de los casos las industrias existentes gozan de exagerada protección, el aumento de productividad que se logrará por la transformación de la empresa se traducirá probablemente en mayores ganancias que ahora corresponderán al capital extranjero, en desmedro, asimismo, de la balanza de pagos.

Es cierto que la eficiencia de las empresas suele mejorar notablemente en esta forma y que el aumento consiguiente de los ingresos —por otra de la mayor productividad— es generalmente superior a dichas remesas. Pero ello concierne al aspecto interno de esta cuestión y no invalida lo que acaba de expresarse acerca de la incidencia exterior desfavorable.

En este caso, no se trata solamente de comparar entre sí los efectos positivos y negativos de este género de inversiones, sino de preguntarse si no hay otras formas de acicatear las empresas existentes en manos latinoamericanas a que mejoren sus métodos de producción, su organización y su administración.

Además de estas observaciones, hay otros aspectos a considerar, entre ellos la naturaleza y el monto de las ganancias que remite al exterior el capital extranjero. Debido a la forma en que se ha desenvuelto, la industria latinoamericana (en departamentos estancos), no se aprovechan las ventajas de la especialización, de las economías de escala y de la plena utilización del capital. El costo de producción resulta así exagerado; pero a pesar de ello y gracias a la excesiva protección, las ganancias industriales son generalmente elevadas, tanto en cuanto al capital nacional como al extranjero.

Trátase de un problema de deficiente utilización de recursos productivos escasos, cuya responsabilidad corresponde a los latinoamericanos y no a los extranjeros. No podría, pues, imputarse a estos últimos que transfieran al exterior ganancias provenientes sólo en parte de su eficiencia, por cuanto en buena proporción se deben a la explotación de un mercado altamente protegido.

En las actividades bancarias, ha de tenerse en cuenta que los países desarrollados en general vigilan y controlan estas actividades y ponen limitaciones muy serias a interferencias externas que puedan afectar los intereses nacionales. En Estados Unidos la legislación es particularmente rigurosa a este respecto.

La política a seguir en todos estos casos tiene que ser de otra índole. Como principio general, lo que está en manos lati-

noamericanas tiene que seguir en ellas. Pero, al mismo tiempo, hay que inducir las a mejorar progresivamente su eficiencia. No hay mejor acicate que la rebaja gradual de derechos de aduana y la eliminación, también gradual, de restricciones a la importación. No cabría pensar todavía en rebajas sustanciales con respecto al resto del mundo en las circunstancias presentes de la industria latinoamericana. Pero sería aconsejable en cuanto a los productos industriales que forman parte del intercambio latinoamericano. Ello requiere medidas concertadas, pues ningún país podría hacerlo sin que otros países lo hicieran recíprocamente. Ya existe el marco adecuado para ello, el mercado regional de la ALALC y el de los acuerdos subregionales. Sólo que hay que utilizarlos con decisión.

El plazo para lograr una rebaja significativa de la protección, o para eliminarla completamente, tendría que ser suficientemente largo para permitir la evolución ordenada de las empresas latinoamericanas y su adaptación progresiva a nuevas condiciones de competencia. No se olvide que el juego de la competencia real o potencial es un requisito esencial en la empresa privada. En otros sistemas económicos y sociales se reconoce de más en más la compatibilidad de la propiedad colectiva de los medios de producción con modalidades de competencia socialista que se juzgan indispensables en la eficiencia de las empresas.

Sin embargo, una política semejante no ha de practicarse solamente con la rebaja progresiva de aranceles y restricciones. Se requiere también un vigoroso apoyo técnico y financiero al empresario latinoamericano. Esto será materia de la siguiente sección.

En el campo de la actividad comercial es mucho lo que hay que hacer en América Latina. Pero es también de gran significación lo que ya se ha hecho. Hay técnicas de organización y administración que están siendo asimiladas eficaz y provechosamente por empresarios latinoamericanos. Esto lleva a pensar que una política de estímulo a la iniciativa privada —individual o cooperativa— en nuestros propios países podría dar resultados positivos sin el costo que significaría la iniciativa extranjera.

Pero aquí hay que admitir también cierta flexibilidad. Téngase presente la contribución de empresas comerciales extranjeras al promover la fabricación para la venta al detalle y en gran escala de una serie de artículos que antes se importaban sin llegar a grandes masas de la población.

Por lo general, sería preferible el apoyo a iniciativas propias de transformación y modernización de actividades comerciales, antes que el acceso de firmas extranjeras o el traspaso a ellas de lo que estaba en manos nacionales.

Los servicios públicos presentan también un caso especial. Su técnica es bien conocida y no se justificaría desde este punto de vista la inversión extranjera, salvo iniciativas que se manifiestan en nuevas tecnologías, como el establecimiento de centrales atómicas para la producción de electricidad. Sin embargo, la administración de estas empresas suele ser muy deficiente en nuestros países. Ello no significa, sin embargo, que para corregir el mal haya que dar acceso a la inversión extranjera. Lo que se necesita es atacar directamente el problema de la eficiencia atrayendo administradores capaces del país con la colaboración, cuando fuere necesario, de servicios técnicos o administrativos del extranjero.

Los países latinoamericanos reconocen casi siempre la conveniencia de contar con establecimientos extranjeros para facilitar las relaciones comerciales y financieras con el exterior. Pero ello no es incompatible con el establecimiento de ciertos

límites y normas operativas. Entre éstas, las de establecer un máximo a los depósitos en relación al capital y reservas y regular la cuantía de los préstamos otorgados a las firmas extranjeras en relación al capital y reservas radicadas en el país y no al de la casa matriz.

Sin embargo, más allá de esta zona de coincidencia de intereses, han surgido problemas que preocupan a algunos países latinoamericanos. No obstante que la legislación requiere la autorización previa del Estado para abrir un nuevo establecimiento bancario, la adquisición de pequeños o medianos bancos ya establecidos ha permitido a la inversión privada extranjera ampliar su órbita de acción en la actividad bancaria nacional.

A la luz de las consideraciones que acaban de formularse, los países latinoamericanos, al intensificar sus esfuerzos de planificación, como es aconsejable hacerlo, debieran determinar los campos en que no desean las inversiones privadas extranjeras salvo justificadas excepciones y definir claramente aquellos otros en que las juzgen convenientes.

En síntesis las nuevas inversiones extranjeras para adquirir el control de inversiones en manos de países latinoamericanos, no son deseables por razones inherentes al concepto mismo del desarrollo, por sus efectos desfavorables sobre la balanza de pagos y por sus consecuencias políticas y psicológicas que contribuyen a crear un ámbito desfavorable, no sólo a esas inversiones, sino a las que convienen al desarrollo económico nacional.

Asimismo, no son aconsejables nuevas inversiones en servicios públicos, en el comercio —salvo algunas excepciones— y en las actividades bancarias, excepto el caso de bancos que contribuyan a favorecer las relaciones comerciales y financieras con el exterior. En cambio, son de fundamental importancia las inversiones que se traducen en nuevas exportaciones o en la sustitución de importaciones y en la transformación de industrias con estos fines.

En este caso, habría que proceder con gran flexibilidad de criterio con respecto a las fórmulas a seguir, según la índole de la tecnología que un país se proponga adquirir. En orden de importancia podrían distinguirse estas tres situaciones. Primera, aquellas en que la inversión extranjera sólo podría hacerse en forma conjunta con la nacional, pero con la minoría del capital extranjero. Segunda, que esta participación de la inversión privada extranjera puede devengarse en forma mayoritaria, siempre que después de un período relativamente corto (relacionado con la transferencia de tecnologías no muy complejas) se transfiera el control de las empresas a intereses del país. Y tercera, los campos donde se trata de aplicar tecnologías muy complejas y de rápida innovación o de penetración de exportaciones industriales latinoamericanas en centros industriales, en cuyo caso la inversión privada extranjera podría controlar la empresa por períodos más largos, al cabo de los cuales los intereses del país —o de países latinoamericanos— pasarían a ser mayoritarios, pero todavía reservando una elevada proporción del capital al inversionista extranjero, de manera que este último mantenga su interés en seguir incorporando al país innovaciones tecnológicas.

Si bien corresponde a cada país tomar estas decisiones en política de inversiones, no es menos cierto que convendría que todos ellos procuren armonizar las normas básicas que regulen el tratamiento a la inversión privada extranjera a fin de prevenir una competencia desordenada en los países latinoamericanos para atraer al inversionista extranjero. Es posible que, sobre todo al comienzo, esta armonización sólo pueda lograrse, ya sea en el marco de acuerdos subregionales de integración o de convenios sectoriales de complementación en los que sólo participe un número limitado de países.

IV. EL APOYO A LA INICIATIVA PRIVADA LATINOAMERICANA

La inspiración que ha llevado a este trabajo ha sido, obviamente, fortalecer el papel de la iniciativa latinoamericana en la aceleración del ritmo de desarrollo. Y si se ha discurrido especialmente acerca de la iniciativa privada de nuestros países no ha sido para excluir la empresa pública, sino para tratar de llegar a una armonización de intereses de aquélla con la inversión privada extranjera en forma compatible con aquel objetivo primordial.

Este problema de la inversión privada extranjera preocupa no sólo a los países en desarrollo sino a países desarrollados y es notoria esta preocupación en países de la Comunidad Económica Europea y en Canadá. En Japón se llegó a una solución extrema, la de reservar todo el campo a la iniciativa del propio país, con exclusión de la iniciativa privada extranjera. Y no deja de ser sugestivo que fue precisamente durante la ocupación del general McArthur cuando se dictaron las medidas pertinentes, con gran sentido de previsión. Es también muy significativo que se comience ahora a entreabrir allí la puerta a la inversión privada extranjera. No hay contradicción alguna entre una y otra medida, sino una evolución lógica. Japón ha realizado un progreso notable en su economía, con una tasa de inversiones superior al 30%, única en el régimen de iniciativa privada. Y su industria, en particular, se ha desenvuelto sólidamente y con gran eficiencia. Puede aceptarse ahora la cooperación recíproca en el plano internacional, pues se trata ahora de una cooperación genuina entre iguales, sin aquel complejo de subordinación a que se hizo referencia al comienzo de este informe.

Desde luego, el desarrollo industrial de América Latina, —aun en los países que más han avanzado— es inferior al de Japón en tiempos de la posguerra. Ese país ya disponía entonces de una gran base industrial y una considerable experiencia exportadora. Esto es lo que tienen ahora que lograr nuestros países y para ello es necesario llegar a nuevas fórmulas de cooperación que fortalezcan la iniciativa privada de los latinoamericanos y estimulen la intensa movilización de sus propios recursos.

Pero, como se dijo en otro lugar, estas fórmulas, por importantes que sean, no constituyen la solución completa del problema. Es indispensable dar gran amplitud al apoyo técnico y financiero a la empresa latinoamericana.

Cuáles han de ser los instrumentos de esta cooperación es asunto que hay también que abordar sin tardanzas. Ya hay en países latinoamericanos una experiencia positiva en materia de promoción industrial, especialmente en actividades para el consumo interno en sustitución de importaciones. Si se inicia resueltamente una política de reajuste del proteccionismo será necesario ofrecer a las empresas existentes todo el apoyo necesario para transformarse y modernizarse, como antes se ha explicado.

En donde hay mucho menos experiencia y en donde se ofrece la oportunidad de abrir nuevos rumbos es en el apoyo a industrias que, además de satisfacer la demanda interna, se orienten hacia la exportación o se establecen o transforman especialmente con este objetivo.

Si en los próximos años se dan pasos decisivos para la formación del mercado común latinoamericano, empresas de esta naturaleza serán de gran importancia y contribuirán también al desenvolvimiento de las exportaciones industriales hacia el resto del mundo. Surgen aquí perspectivas muy interesantes de em-

presas multinacionales. Adviértase que la expresión multinacional tiene dos acepciones. En una de ellas se trata de empresas controladas por un solo país, principalmente Estados Unidos, pero que extienden sus actividades industriales a varios países, cuando no al ámbito mundial y que en varios casos son administradas también por dirigentes de diferentes nacionalidades. En la otra acepción, se trata de empresas que, además de trabajar en varios mercados y dividir su producción entre ellos, tiene su capital accionario distribuido entre inversionistas de distintos países, así como una dirección multinacional.

Es esta segunda acepción la que aquí nos interesa. El mercado común latinoamericano no se va a formar solamente por una política de reducción gradual del proteccionismo, si bien esto tendrá efectos muy positivos sobre la eficiencia industrial, según ya se dijo. Pero con ello no se irá muy lejos. El mercado común se constituirá principalmente mediante arreglos concertados entre los países participantes para dividir la actividad industrial entre ellos en forma de asegurar a cada uno las ventajas de la especialización y las economías de escala. Esto concierne especialmente a una serie de industrias básicas así como a otras de gran complejidad tecnológica y cuantioso capital, industrias en que, por lo demás, se prevé un crecimiento rápido de la demanda en el desarrollo latinoamericano de los próximos decenios.

En algunos casos, los esfuerzos combinados de la iniciativa privada de los países latinoamericanos, podrían ser suficientes para establecer estas industrias, sobre todo si cuentan con el apoyo técnico y financiero arriba mencionado. Pero en otros casos, por la misma complejidad de la industria, o el conocimiento de los mercados exteriores o la circunstancia de que la tecnología de la empresa extranjera no está patentada y hay por tanto que contar con una aportación directa de ella, será aconsejable seguir la fórmula de la inversión extranjera y el traspaso de su control a manos latinoamericanas, después de un período prudente. En este traspaso, la empresa multinacional sería la solución más adecuada. El control de aquella pasaría a manos, no de un solo país latinoamericano, sino de un conjunto de ellos, sin prejuicio de que el inversionista extranjero siga teniendo una parte del capital accionario, pero en minoría. En el caso de países de menor desarrollo relativo, la fórmula multinacional podría aplicarse en tal forma que, después de un período razonable, el control de ciertas empresas pase por completo a manos del país en que ellas se hubieran radicado.

En empresas multinacionales de gran envergadura, es posible que los estados latinoamericanos juzguen conveniente participar junto a la iniciativa privada, sea directamente o a través de corporaciones formadas para la promoción, financiamiento y ayuda técnica de tales empresas. La índole de este informe y su carácter preliminar no se prestan a entrar en este otro aspecto de tanta importancia. Sólo ha de expresarse aquí que, además de promover la movilización de recursos internos, estas corporaciones tienen que disponer de amplia cooperación financiera internacional.

Tales corporaciones, sean nacionales, subregionales o regionales, podrían ser de considerable importancia en la adaptación y asimilación de la tecnología. No se ha explorado aún en profundidad las modalidades de la transferencia de tecnología mediante el uso de patentes en América Latina, ni el costo que ella representa; ni tampoco las posibilidades de que haya mecanismos que intervengan en una u otra forma en las negociaciones pertinentes. Lo mismo podría decirse en materia de marcas. El costo del empleo de marcas extranjeras podría justificarse cuando se trata de promover exportaciones; pero es mucho menos evidente la utilidad de esta práctica cuando se trata del

consumo interno, si se tiene en cuenta las remesas financieras al exterior que el empleo de marcas extranjeras trae consigo.

V. LAS CONDICIONES DE ATRACCION DE LA INVERSION PRIVADA EXTRANJERA

Cuando se discurre acerca del estímulo a la inversión privada extranjera se menciona siempre la necesidad de que los países latinoamericanos formen un clima propicio a tales inversiones. Nadie podría negarlo. Todo está en saber si ello concierne solamente a la actitud particular de cada país o si se trata de un problema mucho más amplio e intrincado, que abarca tanto a tales países como a aquellos de donde provienen las inversiones extranjeras y a la actitud de los mismos inversionistas. El carácter de este informe es en cierto modo una respuesta a esta cuestión. Se trata de un problema global. Pero la respuesta es incompleta, pues hasta ahora se ha considerado este asunto desde el punto de vista del interés latinoamericano. No podría sin embargo, cerrarse aquí este trabajo con esta visión unilateral.

Es evidente que la imagen de las expropiaciones se proyecta persistentemente sobre esta materia. Las expropiaciones que se han realizado en los últimos decenios en América Latina —salvo en el caso de Cuba en que se opera una profunda revolución económica y social— se limitan generalmente al caso de ciertas empresas de servicios públicos o de explotación de recursos naturales, pero no ha tenido significación importante en las inversiones extranjeras en la industria. Ello nos demuestra que allí existe un problema especial que no podría desconocerse. Por lo demás, no se trata de una situación estática, pues ha venido ocurriendo una evolución que deberá orientarse hacia el encuentro de fórmulas eficaces de cooperación que, además de resolver los problemas que con respecto a esas empresas se presentan, contribuyen a crear condiciones psicológicas favorables a las nuevas inversiones extranjeras en aquellos campos en donde los países latinoamericanos tienen especial interés en que se realice.

Fórmulas de este tipo contribuirán a prevenir dificultades futuras a la luz de la experiencia pasada y en tal sentido difieren del procedimiento de arbitraje. El arbitraje, en efecto, se propone dirimir los conflictos entre las partes una vez que se hubiesen producido. El convenio preparado a este efecto por el Banco Mundial no ha contado con el beneplácito de los países latinoamericanos por razones que para ellos son fundamentales. Pero hasta ahora no se han buscado otros medios, fuera del puramente nacional, para resolver las dificultades que surgen de tiempo en tiempo.

El seguro para cubrir riesgos no comerciales en las inversiones también encuentra resistencias, aunque de otra naturaleza. Hay quienes sostienen que si un país presenta condiciones propicias a la inversión extranjera, el seguro no es necesario; y que si estas condiciones no existen, el seguro no será elemento suficiente para atraerlas. Pero acaso sean más numerosas las opiniones que, siendo favorables en principio al seguro de inversiones, objetan su carácter bilateral. Lo objetan porque consideran que en caso de hacerse efectivo el seguro, el Estado del país originario de la inversión sustituye al inversionista, y lo que era un simple asunto de relaciones económicas privadas se transforma en asunto político en que pudiera gravitar demasiado la influencia del país más grande. Esta consideración lleva a pensar en la conveniencia de examinar la posibilidad de un sistema multilateral de seguros de inversión, en que participen a la vez países acreedores y deudores.

Desde otro punto de vista, hay otros obstáculos que, de no

eliminarse, podrían afectar desfavorablemente una política de inversiones extranjeras como la que se postula en este informe.

Uno de ellos está en las limitaciones a las remesas de las ganancias de la inversión extranjera. La eliminación de controles de cambio ha disminuido mucho la importancia de este asunto. Hay que reconocer, sin embargo, que el origen de estas limitaciones ha radicado generalmente en el estrangulamiento exterior de nuestros países y que la solución fundamental no es simple asunto de actitudes sino de medidas de cooperación internacional tendientes a corregir ese fenómeno. Una tasa satisfactoria de crecimiento de las exportaciones, condiciones más favorables en la transferencia de recursos financieros a los países latinoamericanos y el reajuste de la deuda cuando los servicios pesan excesivamente en la balanza de pagos, son puntos de primordial importancia en esta política de cooperación.

Por otra parte, hay un aspecto que no debiera dejarse de lado. Que puedan transferirse sin dificultad las ganancias provenientes del capital y reservas es esencial para estimular la inversión extranjera. Pero sucede con cierta frecuencia en América Latina que las ganancias que se transfieren no sólo provienen de ello, sino que la cuantiosa utilización de recursos bancarios del país en que se ha realizado la inversión. Este es un punto que preocupa muy justificadamente y que requiere considerarse con toda objetividad.

Finalmente, ya que se trata de encauzar preferentemente la inversión extranjera hacia las industrias de exportación, conviene mencionar un serio obstáculo que se ha presentado de tiempo en tiempo en buen número de países latinoamericanos y que afecta también a los empresarios de éstos, a saber: la sobrevaluación monetaria. Es claro que ello se resuelve sea con el freno a la inflación o con la flexibilidad de los tipos de cambios. Pero mientras ello no suceda, será necesario buscar medidas compensadoras de los efectos de la sobrevaluación.

Nada se lograría con la renuencia a reconocer estas dificultades cuando existen. Al contrario, podrían comprometer la eficacia de una política racional de inversiones. Pero, naturalmente, trazada esta política, corresponderá a cada país latinoamericano, a la luz de su propia experiencia y con una visión esclarecida de su propio interés fundamental, tomar medidas internas para que ella adquiera en la práctica toda la eficacia que fuera dable esperar.

VI. LA INVERSION PRIVADA EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO

El problema que acaba de presentarse en este informe tiene que situarse en el contexto de una política de desarrollo económico y cooperación internacional. Es allí donde se inserta la iniciativa privada con la gran importancia que ésta reviste. Pero al Estado corresponde un papel decisivo. Ante todo en la formulación y ejecución de esa política y sus objetivos económicos y sociales, así como en las transformaciones estructurales que han de abrir el paso a las fuerzas dinámicas del desarrollo y a distribuir equitativamente sus resultados en las capas de la población que han quedado rezagadas en este proceso. Y, en seguida, en la movilización de recursos para apoyar la iniciativa privada, compartir con ella ciertas iniciativas en el campo de la economía o tomarlas por sí mismas, según fuere la naturaleza del problema.

En esa movilización de recursos, la cooperación financiera internacional es indispensable en la etapa de desarrollo en que se encuentran los países de América Latina según la intensidad que corresponda a sus notorias diferencias en el grado de desarrollo. Lo es por una serie de razones fundamentales.

Es muy deseable que dentro de fórmulas como las que se contemplan en este informe lleguen a considerable cuantía las inversiones extranjeras que contribuyan a resolver el serio problema de estrangulamiento exterior de nuestros países y les ayuden a conseguir una participación de más en más activa en el comercio internacional.

Pero por importante que fuere su cuantía, las inversiones privadas extranjeras no podrían sustituir la transferencia de recursos financieros oficiales. Estos recursos son indispensables para completar la movilización del ahorro interno, tanto en lo que concierne a las inversiones económicas y sociales del Estado como a las que tienen que realizarse en forma creciente para sustentar la iniciativa privada latinoamericana.

En efecto, en este informe se ha puesto el acento en la necesidad de disponer de suficientes recursos financieros para cooperar con aquélla en la modernización de las empresas latinoamericanas existentes, alentar el establecimiento de nuevas empresas y facilitar el traspaso del control extranjero al control latinoamericano.

La movilización de recursos financieros internos tiene que adquirir cada vez mayor intensidad con estos y otros propósitos. Pero no será suficiente por un tiempo más o menos largo, según los países de que se trata. Habrá pues que recurrir a la aportación de recursos provenientes de las instituciones multilaterales o bilaterales de crédito internacional, preferentemente las primeras, para ayudar a la iniciativa privada de los países latinoamericanos por medio de organismos de promoción técnica y financiera de carácter nacional, subregional o regional según los casos.

La concepción del papel que a la inversión privada extranjera se atribuye en este informe, y que responde a muy legítimas preocupaciones en los países latinoamericanos, difiere pues radicalmente de aquella que tiene raíces profundas en el siglo XIX. Las inversiones extranjeras constituyen en realidad una prolongación de los intereses económicos nacionales de los países que las realizaban y había que asegurarles un campo libre de acción. Ahora se abre camino a otra concepción: la inversión extranjera forma parte de un conjunto de medidas de cooperación internacional que, combinadas con una política interna de desarrollo, promueven un ritmo elevado de crecimiento y el manejo por los hombres de cada país de los resortes primordiales de su propio desarrollo. Esta es una expresión de madurez y de sentido de la propia responsabilidad que avanza cada vez más en los países latinoamericanos y en el plano internacional.

Desde este punto de vista han de considerarse las sugerencias contenidas en este informe. El que se requiera recursos financieros internacionales para apoyar la iniciativa privada de los países latinoamericanos es parte integrante de esa concepción. Se les requiere para contribuir a esa tarea de capacitación, al desenvolvimiento de nuestras aptitudes de desarrollo que no podría cumplirse sin una política inspirada en las consideraciones que sustentan este informe.

Aspirar a desenvolverse por sí mismos no significa una actitud excluyente de otros que podrían cumplir la tarea, al menos momentáneamente, con mayor eficacia. No se verá pues en este sentido expresión alguna de antagonismo. El designio es otro. Es el de colocar a los países latinoamericanos en condiciones de realizar esa misma tarea para equipararse progresivamente a aquellos otros y establecer sobre estas bases relaciones genuinas de cooperación internacional.